

Economía institucional de un bien mayor

Un análisis de la evolución reciente de la provisión domiciliaria del agua potable en Colombia

ÓSCAR A. ALFONSO ROA¹

RESUMEN

La provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado en Colombia ha sido sometida, desde 1994, a una terapia consistente en la promoción de un modelo empresarial que se abre paso a costa de la estigmatización del municipio como mal prestador y como asignador ineficiente de unos recursos escasos. A quince años de operación del modelo empresarial y en desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2007, el Gobierno Nacional ha introducido otra reforma, en esta oportunidad al Sistema General de Participaciones, esgrimiendo en la exposición de motivos los mismos argumentos de antaño, cuando en verdad mediante la prestación directa de los municipios sólo se provee de estos servicios a una porción minoritaria de la población urbana del país.

En la primera parte se discute la noción del agua potable como *bien mayor* y en la segunda se presenta una breve síntesis de la evolución institucional de la provisión del agua potable en Colombia. En la tercera parte se discuten algunos rasgos centrales del proceso de urbanización de la población colombiana a la que se sirve con el servicio

de acueducto mientras que en la última se analiza la coyuntura reciente con énfasis en la crítica a la reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2007. Este artículo propone otros puntos de vista para criticar, además de la reforma en curso, las fallas de un esquema de provisión cifrado en un enfoque empresarial sometido a una inocua regulación, que no logra conciliar los intereses de ampliación de las ganancias de las empresas de servicios públicos con las aspiraciones sociales en materia de universalización y calidad de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Palabras clave: Relaciones intergubernamentales (H77); Bienes públicos (H41); Economía de la regulación (L51).

Los municipios son ineficientes y malos prestadores de los servicios públicos, son malos asignadores de recursos y responsables por los rezagos en las coberturas. En cambio, las empresas de servicios públicos son eficientes. Éste es, grosso modo, el trasfondo ideológico empleado por el Gobierno Nacional para promover las reformas a la provisión del agua potable y el saneamiento básico en Colombia. La reforma reciente

consiste en destinar el 5,4% del monto neto del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, la introducción del criterio del equilibrio entre subsidios y contribuciones tanto para la certificación de los municipios como para la distribución de los recursos, en la reafirmación de los criterios diferenciales para aquellos entes territoriales que presten directamente los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo y, además, en la asignación del 15% de las participaciones sectoriales a los departamentos para que ellos adelanten planes departamentales de agua.

Desde inicios de los noventa cuando el Gobierno Nacional introdujo el modelo empresarial, los avances sectoriales no son los esperados pues la universalización en las coberturas y las metas en la calidad de la provisión están cada vez más lejos de alcanzarse, de manera que el Gobierno Nacional opta de nuevo por atribuirle a los municipios las ineficiencias que no les corresponden o, cuando ello ocurre, sólo atañe a una pequeña porción de los suscriptores residenciales.

La cuestión central que me propongo discutir es que en medio del cambio radical del modo de provisión social de los servicios públicos domiciliarios², vigente hasta entrados los noventa, a las formas empresariales sometidas a una timorata regulación, la dualidad latente entre la confianza en los mecanismos de mercado y la universalización de los servicios no será superada con el tipo de terapias que propone el Gobierno Nacional. Esa dualidad ya había sido advertida³ aun cuando, después de dar el giro al modo empresarial, el Gobierno Nacional continúa escarbando en los archivos del poder municipal para opacar las verdaderas falencias de la reforma introducida con la Ley 142 de 1994.

Este artículo presenta otros puntos de vista que controvierten el trasfondo ideológico y recalca en los desaciertos de las reformas iniciadas en los noventa. Hago énfasis en el servicio de acueducto. Analizo los argumentos presentados por el nivel central de gobierno en la exposición de motivos de los proyectos de ley que antecedieron a la Ley 142 de 1994 y los que sobrevivieron al Acto Legislativo 04 de 2007 "por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones" y a su contenido mismo, con el propósito de develar sus desatinos con los que es posible inferir que se avecina un mayor retroceso en la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado que los experimentados hasta ahora.

Para comenzar voy a presentar una discusión teórica sobre la naturaleza económica del agua potable como *bien mayor*, intentando trascender su importancia a la de un bien meritorio y, obviamente, descartando las posibilidades de ser tratado como un bien libre por las sociedades en vías de la urbanización completa para, seguidamente, presentar de manera sintética los rasgos principales de su evolución institucional para ubicarnos en el tiempo presente en el que se adelanta una nueva etapa de las intervenciones fallidas iniciadas en los noventa. La tercera parte está dedicada al análisis de algunos rasgos cruciales del país que erróneamente se intenta intervenir, con el propósito de controvertir la idea de un universo homogéneo de municipios a los que, si se aplican las mismas reglas, deben ofrecer los mismos resultados. La heterogeneidad estructural de los municipios colombianos la voy a introducir con el empleo de una tipología construida con base en un criterio que es decisivo para la comprensión de este

tipo de servicios: el crecimiento poblacional urbano. Con esa tipología caracterizaré en adelante los grupos de municipios para revelar las inconsistencias estructurales de la reforma propuesta por el Gobierno Nacional al Sistema General de Participaciones en acueductos y alcantarillados.

La cuarta parte está dedicada a demostrar que de la estigmatización del municipio como mal prestador el país no obtiene nada. Por el contrario, la mala asignación es atribuible a un modelo empresarial en el que la competencia *por* los mercados, cuando a ella hay lugar, no logra resolver las deficiencias cruciales de los monopolios naturales como la ausencia de competencia *en* el mercado, en presencia de una regulación que promueve la tarifa meta y no la cobertura meta. La tercera parte está dedicada a complementar la crítica con un somero análisis de los consumos residenciales y de los ingresos por tarifa de las empresas que, entre otras cosas, no contiene el Proyecto de Ley en su exposición de motivos, y que considero crucial para desmitificar algunas creencias sobre el consumo del agua potable y revelar el carácter asocial del modelo en curso que desde los principios de equidad y redistribución en la prestación de los servicios.

I. DE LA NATURALEZA DUAL DEL AGUA POTABLE A SU CONSIDERACIÓN COMO BIEN MAYOR Y LAS FALLAS REPARABLES EN SU PROVISIÓN

El agua llueve. En ese estado el agua está disponible para que tanto el ser humano como otros seres vivos se provean "libremente" de este bien dependiendo de su localización en relación con las fuentes, superficiales o no, en las que la naturaleza deposita el agua. Tal proximidad o lejanía, así como la perio-

dicidad de las lluvias, son determinaciones geográficas imprescindibles para discernir sobre las diferencias en las valoraciones que las sociedades realizan del agua. Esto es, que siendo un bien que no tiene sustitutos cercanos ni lejanos y que es imprescindible para la supervivencia de la especie humana, es notoriamente más apreciado por las poblaciones que habitan en regiones desérticas que por aquellas que comparten alguna sensación de abundancia por estar próximas a cuencas de considerable riqueza hídrica. O, en los términos de la economía, el costo de oportunidad es mayor para las poblaciones que habitan en regiones con regímenes de lluvias precarios en relación con las que se asientan en zonas de pluviosidad media o elevada, razón que torna el discurso del "bien meritório" intrascendente cuando se expone a la lupa de la mezquindad con la que la naturaleza distribuyó el agua entre las diferentes formaciones sociales que se explayan por el planeta.

Tal sensación de abundancia se ha ido acotando, de forma secular, a medida que las sociedades avanzan hacia la *urbanización completa* de su población (cf. Lefebvre, 1999) pues si por muchos años tal sensación se asimiló a la de inagotabilidad, la de la percibibilidad ha surgido a partir de los racionamientos masivos y recurrentes del agua asociados al desperdicio y al uso caótico de las cuencas hidrográficas. En el intertanto, el proyecto colectivo de supervivencia de la especie humana al que denominamos *ciudad*, que supone una tendencia a la aglomeración de la población y de las actividades económicas que le dan soporte, exige el uso, la conservación y la renovación de las cuencas hidrográficas, la captación, la aducción y el tratamiento del agua para luego conducirla hasta los domicilios en los que residen las

familias que la consumen y la transforman y que, después de usarla, la vierten nuevamente a la cuenca mediante el empleo de otras redes habilitadas para tal propósito.

Es fácilmente discernible que existen notorias diferencias económicas entre el agua apta para el consumo humano que se conduce hasta los domicilios y el agua que llovió y ello es así no obstante que entre una y otra existan vínculos indisolubles como el hecho de que el agua, en su estado natural al que se denomina "agua cruda", es el consumo intermedio fundamental e insustituible del agua potable. Y esas diferencias radican precisamente en que es la mano del hombre la que interviene sobre la naturaleza para proveer del agua potable a las familias en sus domicilios, intervención que demanda la movilización de cantidades crecientes de *capital* al que la sociedad no puede, ulteriormente, dar usos alternativos que, además, posee reglas particulares de circulación tales como sus prolongados períodos de rotación. Es esta la génesis del agua potable y el saneamiento básico como *servicios públicos domiciliarios* y de su provisión ligada a la noción de los monopolios naturales.

El *capital* que la sociedad asigna a la provisión domiciliaria del agua potable vincula a los usuarios residenciales, así como a los no residenciales, a la cuenca hidrográfica de la que se abastecen del agua cruda y en la que vierten el agua usada, vinculación en la que se revelan un conjunto de tensiones socio-ambientales surgidas de la no convergencia entre el *ciclo natural del agua* y el *ciclo del consumo humano del agua* pues, de un lado, la renovación del agua cruda es afectada cuando no se realizan las tareas básicas para la reproducción de las cuencas hidrográficas y, del otro, la urbanización de la población y la variedad de usos sobre la que gravita les

impone inexorablemente mayores presiones, de manera que la *preservación* y la *urbanización* son los pares dialécticos que resumen las tensiones y contradicciones de los dos ciclos y cuya interacción contribuye a la explicación del devenir de las *ciudades*:

La ciudad como sistema impone un uso voluminoso y altamente contaminante de agua que compite con usos alternativos para otras ciudades. Las ciudades individuales no solamente compiten por las mismas fuentes para la provisión del servicio de agua potable en cada localidad, sino que imponen el vertimiento de contaminantes sobre los ríos y las capas subterráneas que limitan el uso de otras ciudades [...]. (CUERVO, 1997: 144).

De manera que el agua potable es un *bien* desprovisto de las condiciones que lo harían un bien libre y, además, el apelativo de *meritorio* lo hace poco inteligible a la luz del proceso de urbanización de la población. Es otro tipo de bien que, según lo expuesto hasta el momento, posee una *dimensión ambiental* asociada a la inquebrantable regla de la *preservación* de la cuenca o del sistema hídrico que, por su parte, determina su *dimensión espacial*: si la ciudad que capta en algún lugar de la cuenca el agua relativamente "pura" la vierte sin tratar a la cuenca, después de los diversos usos urbanos a la que es sometida, esa carga contaminante que el sistema no está en condiciones de degradar va a constreñir el aprovechamiento de la cuenca "aguas abajo" por otras poblaciones, razón por la que el lugar que ocupa dicha población en la cuenca hace de la localización de la bocatoma una decisión radical. Esta situación es notablemente más gravosa cuando la cuenca es sometida a otro tipo de presiones como el uso que de ella realizan las activi-

dades agroindustriales sin mediación alguna de la regulación ambiental.

Provisionalmente supongamos dos municipios con estructuras socioeconómicas y tamaños poblacionales semejantes, siendo el elemento diferenciador su localización en relación con la cuenca hidrográfica de la que ambos captan el agua cruda: uno se encuentra aguas arriba y el otro en la parte baja y el primero no cumple la regla de preservación. Si ambos disponen de la misma cantidad de fondos para llevar el agua potable a los domicilios de los usuarios residenciales, el costo-eficiencia del primer municipio será, en apariencia, notoriamente mejor que el de la cuenca baja. Tal apariencia debe ser desvendada tomando en consideración que el agua posee una elevada relación peso/volumen que hace del transporte un tramo muy costoso del ciclo de consumo humano, de forma que si el segundo municipio debe localizar la bocatoma más allá de la distancia a la que lo hace el primero, está incurriendo en un sobre costo considerable que ni siquiera la energía cinética del agua lo puede compensar y, en el mismo sentido, ese segundo municipio incurre generalmente en mayores costos de aducción y tratamiento del agua cruda para hacerla apta para el consumo humano.

Como esos fondos son limitados, probablemente agotados por la adopción de alternativas más costosas de provisión de agua cruda tales como la explotación de pozos profundos o de las napas, el municipio se va a enfrentar a la disyuntiva de distribuir el agua no potable a todas las residencias del municipio o a potabilizar el agua que será conducida a un número menor de domicilios. Este ajuste entre cantidades de usuarios atendidos y calidad del agua suministrada no es posible entenderlo desde la estre-

cha lógica de la eficiencia microeconómica pues, además de estar siendo penalizados por la omisión de la tarea ambiental de otro agente contaminante, este tipo de municipios son ordinariamente encasillados en el conglomerado de la ineficiencia. Nótese que, además de justificar nuestro distanciamiento de la noción microeconómica de la eficiencia como la única alternativa para el análisis del impacto de los fondos orientados para la provisión domiciliaria del agua potable y el saneamiento, hemos dado un paso adelante para abordarlo de una forma, digamos, más verosímil.

En efecto, la externalidad negativa que impacta a los municipios localizados aguas abajo de la cuenca y que resulta de la violación de la regla de la preservación suscitada aguas arriba en el marco de las relaciones entre usuarios y prestadores, implica una transferencia encubierta de fondos pues las economías de preservación de los primeros se traducen en deseconomías de aducción/potabilización para los segundos a la que denominaremos como de *insolidaridad territorial*.

Pero el servicio público domiciliario del agua potable – así como su complemento natural, el alcantarillado sanitario- también posee poderosas externalidades positivas para la población. En primer lugar, la complejización de las actividades humanas correlativa al inagotado proceso de urbanización de la población y el ensanchamiento del espacio urbano con la consecuente proliferación de domicilios ha promovido la difusión espacial de las técnicas de distribución domiciliaria del agua potable, hecho que es constatable al revisar la evolución histórica de las técnicas de provisión y conducción; esto es, que si en los albores de la colonia confluían en las pilas públicas corajosas

doncellas dispuestas a cargar con cántaros de agua por las rudimentarias calles de las emergentes ciudades, esta opción es prácticamente impensable en la actualidad, de la misma manera que las aguas servidas que fluyen a cielo abierto por nuestras avenidas son cada vez menos frecuentes.

El fluido permanente y apto para el consumo humano del agua que se dispone en los domicilios, así como los caudales máximos soportables por al red, son una poderosa señal para que los estructuradores urbanos propongan nuevos vecindarios y anticipen la intervención urbanística gubernamental pues una mayor densidad originada en la producción de la *habitabilidad* modifica el precio del suelo urbano convirtiéndolo en una considerable sobreganancia para el capital inmobiliario. Pero adviértase que tanto la casa campesina como los condominios suburbanos que sirven de segunda residencia a algunas familias ciudadinas también son accesibles y habitables y, sin embargo, no son parte de la ciudad pues no revisten la característica de la *aglomeración* que es simbiótica al proyecto colectivo, así como en la ciudad también encontramos lugares difícilmente accesibles y escasamente habitables que, no obstante, detentan densidades poblacionales superiores a las de otros lugares, producto de la ausencia de regulación que es capaz de tornar al proyecto colectivo en un poderoso instrumento para generar inequidad y desigualdad.

La aptitud del agua para el consumo humano está mediada por sus características físico-químicas, bacteriológicas y organolépticas que, con arreglo a un acuerdo formal promovido desde la salud pública con el auxilio de disciplinas como la bacteriología y la fisiología y concretado en la

esfera del derecho, se han parametrizado para dotar de unicidad a la noción el servicio colectivo domiciliario, es decir, que el agua es potable cuando tales características se ajustan al arreglo y no lo es cuando al menos uno de los parámetros no se ajustan al mismo. Tal unicidad excluye cualquier otra opción de identificación del servicio colectivo domiciliario pues, cuando lo que se distribuye a los domicilios no cumple con los parámetros aludidos, simplemente es otro bien y no meramente uno de menor calidad. Ese otro bien tiene el descomunal potencial de acoger los vectores que, irrigados al organismo humano, van a someter al consumidor a padecer ya sea el cólera, fiebres tifoidea y paratifoidea, infecciones por salmonellas, shigelosis, enteritis y otras enfermedades diarreicas, otras enfermedades bacterianas, dengue, paludismo, otras helmintiasis u otras enfermedades infecciosas y parasitarias.

Las implicaciones sociales y políticas del consumo de agua que no es apta para tal fin son múltiples, tanto en términos de la equidad como en términos del derecho y de la igualdad de oportunidades, en razón a que los humanos que padecen diarreas frecuentes en su infancia afrontan severas limitaciones en su desarrollo intelectual y físico (CUERVO, 1997:140), quedando gravada en su ciclo vital la impronta de la desigualdad. Esa imborrable impronta se evidencia en el retraso psicomotor, físico y sensorial que coloca a la persona en considerable desventaja frente a sus semejantes que no padecieron diarreas antes de los tres años de edad, por lo que su aprovechamiento escolar será siempre inferior y sus posibilidades de ascenso social se constreñirán de manera notable, lacerándose de esta manera uno de los pilares de cualquier sociedad democrática.

ca cual es el de la igualdad de oportunidades (CUERVO, 1997:141).

Pero la ausencia del agua potable en los domicilios impacta negativamente otras esferas de la vida contemporánea, pues los métodos alternativos de provisión implican mayores esfuerzos familiares como ocurre cuando la provisión se realiza por medio de carros cisternas o recurriendo a las pilas públicas que aún subsisten, caso en el cual el desperdicio del líquido en el transporte es considerable como también lo es el tiempo dedicado por los miembros del hogar a esas tareas, además del negativo impacto monetario que confisca una parte adicional del presupuesto familiar que no se puede dedicar a otros consumos. De manera que la contracción de la productividad laboral y la caída de la demanda efectiva son las principales consecuencias macroeconómicas de tal ausencia.

Por poseer las propiedades de *rivalidad* y de *exclusión* en el consumo, esto es que, así como una persona "no se baña en el mismo río dos veces", el mismo litro de agua potable no puede ser ingerido por más de una persona, el servicio colectivo domiciliario reviste las características de un *bien privado* que, aún dispuesto en el domicilio del usuario residencial, éste puede ser excluido a bajo costo por el prestador en caso de incumplir los pactos contractuales pero, especialmente, el del pago periódico de la factura. Para proveer del servicio al usuario en su residencia, el prestador ha de contar con la red subterránea que reviste las características de un bien público impuro, en tanto su forma como el caudal que por ella transita son *indivisibles* y, en principio, no es *congestionable* a no ser que un usuario de cierto vecindario efectúe un consumo excesivo que implique el racionamiento de las demás familias o, más comúnmente, que

los estructuradores urbanos realicen un uso exacerbado del espacio edificable superando las densidades soportables por las redes principales y secundarias del acueducto.

Nótese que la manera como hemos conducido la reflexión nos ha permitido situarnos frente a una dimensión trascendental del servicio colectivo de agua y del alcantarillado sanitario, cual es su insustituible función productora del bien público urbano *habitabilidad* que, de manera complementaria con la *accesibilidad*, transforman el suelo en su estado original a *suelo urbano*, capaz de ser edificado para soportar las actividades humanas inmanentes al proyecto colectivo de supervivencia que denominamos *ciudad*. La complementariedad de los bienes públicos urbanos *accesibilidad* y *habitabilidad* son fácilmente discernibles pues, en efecto, no basta con que una red vial permita el acceso cotidiano de las personas a algún lugar para que pueda ser habitado pues la provisión del agua y el saneamiento son ineludibles en vista de tal propósito.

Lo que no es fácilmente discernible es la opción categorial de bien público urbano que hemos asumido en tanto *función* y no *forma*, esto es, por la *habitabilidad* verificable en la *aglomeración/densidad* de los lugares y no por la *red/sistema* y conviene hacer la precisión de que tal opción proviene, en primer lugar, de la constatación fáctica de que no basta con que el vecindario esté vinculado a la red matriz de la ciudad y que las residencias cuenten con la conexión domiciliaria, pues ello no garantiza que el agua potable este disponible para el consumo de las familias. Desde otro punto de vista, como derecho inalienable de segunda generación ligado al de la vida digna, este se concreta en la provisión domiciliaria del agua potable y no en la mera existencia de una conexión.

La producción del bien público *habitabilidad* se efectúa sobre la base del aprovechamiento de las economías de escala inherentes a la extensión de la red primaria y secundaria por la que fluye el agua tratada así como la del alcantarillado sanitario por la que se evacúan las aguas residuales, siendo su magnitud correlativa a la *aglomeración/densidad* que propongan los gobiernos locales en los diferentes lugares que conforman la estructura espacial urbana de la ciudad. El transporte del agua tratada supone el aprovechamiento de la energía cinética del agua cuando la planta de tratamiento se ubica por encima de la cota media de la ciudad, mientras que la que se produce empleando el agua cruda de las fuentes que se encuentran por debajo de ella y, de manera notoria, las subterráneas, implican sobrecostos operacionales representados en el mayor consumo de energía para el bombeo del líquido.

Pero el agua tratada en apta condición para el consumo humano también puede ser conducida hasta lugares dispersos alejados de los nodos de aglomeraciones residenciales, o localizados por encima de la cota media de la ciudad, tanto para familias de ingresos bajos cuya precariedad económica no les permite acceder a otro submercado del suelo urbano como para el disfrute de las familias de mayores ingresos que están en disposición de cubrir la sobreganancia que le imponen los estructuradores residenciales urbanos, de manera que las deseconomías que de esta opción se desprenden están a disposición de todas las familias pero sus efectos espaciales son desiguales.

La magnitud absoluta del crecimiento poblacional urbano es la señal fundamental del ensanchamiento o contracción de los mercados locales de los servicios colecti-

vos domiciliarios y del aprovechamiento de nuevas economías de escala por los productores de la *habitabilidad*, mientras que algunas especificidades como el tamaño del hogar y la tasa a la que se forman constituyen una pauta para determinar las características volumétricas del stock residencial, por ejemplo. Más aún, en el caso del agua potable "las tecnologías hasta ahora desarrolladas otorgan ventajas a los productores de grandes volúmenes y tienden a excluir a los operadores pequeños" (CUERVO, 1997:138), razón por la que estas posibilidades están reservadas sólo para aquellas cabeceras municipales cuya variación poblacional es positiva y, además, de alguna consideración pues, en efecto, la volatilidad de la población de las formaciones sociales que avanzan hacia la urbanización completa se va diluyendo a medida que los incrementos poblacionales se *concentran* en cada vez menos lugares de la red de ciudades. En este estado de la discusión ya es plenamente discernible la noción económica del agua potable como *bien mayor*:

La prestación de este servicio tiene repercusiones sobre los más variados campos de la economía y de la vida social, extendiendo su ámbito a las condiciones básicas de desarrollo de la productividad social, de la igualdad de oportunidades y del equilibrio en las relaciones naturaleza-sociedad (CUERVO, 1997: 158).

La consideración del agua potable como *bien mayor* no sólo tiene una pretensión académica sino que es trascendente para el diseño de las políticas nacionales, regionales y locales orientadas a garantizar su adecuada provisión pues, en primer lugar, advierte que las nociones de bien libre y meritório

corresponden a un sentido común insuficiente para dar cuenta cabalmente de la naturaleza de un bien complejo; en segundo lugar, sugiere que tal insuficiencia también aplica para la noción de la eficiencia microeconómica como mecanismo para evaluar el comportamiento de los agentes involucrados en su provisión sin olvidar, por supuesto, que la responsabilidad constitucional recae en el Estado; y, por último, es una categoría analítica que invita al estudio cuidadoso de la manera como operan los mecanismos sociales escogidos para la provisión del *bien mayor agua potable* y los que le permiten advertir a los usuarios y a los prestadores sobre el deterioro absoluto o relativo en las condiciones de prestación del servicio, mecanismos que se constituyen en objeto de la investigación imbricado en la economía y en la ciencia política.

La disputa categorial entre los científicos sociales se ha polarizado secularmente en la medida que el economista, aferrado a la generosidad de la mano invisible y la tensión asignativa de la competencia perfecta, ha intentado imponer el criterio de la *salida* a bajo costo del consumidor de la esfera de mercado de una empresa menos eficiente a la de una más eficiente que le ofrece un servicio con mejores condiciones de continuidad, calidad y precio. El científico político, por su parte, elabora un discurso contra las estilizaciones drásticas de la realidad sobre las que se construyen los axiomas fundamentales del comportamiento racional ortodoxo y, en especial, de la sospechosa convivencia ausente de conflicto entre usuarios y prestadores y replica con la noción de la *voz* que se levanta desde los usuarios contra el abuso de la posición dominante y demás instrumentos a disposición de los proveedores

que operan en mercados imperfectos para exacerbar su ganancia:

Bajo cualquier sistema económico, social o político, los individuos, las empresas y los organismos en general están sujetos a fallas en su comportamiento eficiente, racional, legal, virtuoso o, en otro sentido, funcional. Por bien que se diseñen las instituciones básicas de una sociedad ocurrirán necesariamente fallas de algunos actores por cuanto el comportamiento que de ellos se espera, aunque sólo sea por toda clase de razones accidentales. Toda sociedad aprende a vivir con cierta cantidad de tal comportamiento antifuncional o malo, pero para evitar que el mal comportamiento se alimente a sí mismo y conduzca al decaimiento general, la sociedad debe reunir en su interior fuerzas que hagan volver al mayor número posible de actores de mal comportamiento a la conducta requerida para el buen funcionamiento de la sociedad [...] (HIRSCHMAN, 1977: 11).

De la opción de la *salida* que tiene el usuario se afirma que es un mecanismo "claro" en tanto disyuntiva, "impersonal" en tanto anonimato del usuario e "indirecto" pues las posibilidades de recuperación de un proveedor en falencia obedece a la manera que responda a la señal del abandono del usuario; mientras tanto, el mecanismo de la *voz* es más "confuso" pues se puede levantar tímidamente o ya con un notable barullo y, además, exige algún esfuerzo de coordinación y de pérdida del anonimato de quienes echan mano de este mecanismo (HIRSCHMAN, 1977:24).

El desafío intelectual concierne al análisis de la operación de estos dos mecanismos en los mercados monopólicos que surgen en razón a las característica técnico-eco-

nómicas, ingenieriles y ambientales, de la provisión del *bien mayor agua potable* pues, de un lado, el costo de la *salida* no es bajo pues además, en el más frecuente y peor de los casos, tal opción no existe, de forma que ante un deterioro flagrante y persistente en la provisión del servicio es la *voz* de los usuarios la que se activa como una reserva de recursos políticos de la ciudadanía cuya eficacia, como mecanismo de presión para que los proveedores hagan las cosas de mejor manera de lo que lo están haciendo, se verificará en la reparación de las fallas de unos y de otros.

II. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES: MUTACIONES IDEOLÓGICAS, FORMAS DE PROVISIÓN Y CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS MERCADOS LOCALES DEL AGUA POTABLE

Una forma de explicación del devenir institucional y de las transformaciones históricas en la provisión del bien mayor agua potable y saneamiento básico es la que insiste en los cambios de ubicación institucional de las responsabilidades como criterio para lanzar la conclusión de la "inestabilidad" que, por su parte, es rechazada desde la noción de los "medios de consumo colectivo urbano" propuesta por Jean Lojkine (CUERVO, 1997: 145 y JARAMILLO y CUERVO, 1995:??) desde donde se constata la relativa estabilidad de los criterios de política con que se ha manejado el sector no obstante la "volatilidad" en la ubicación ministerial de las responsabilidades. Esta segunda corriente propone entonces una periodización que cubre tres grandes momentos institucionales e ideológicos para caracterizar la "evolución histórica del sector":

- El fomentismo central o el nacimiento

de la intervención nacional (1936-1950)

- El centralismo asistencialista fragmentado (1950-1987)
- El municipalismo supervigilado (1987-...)

El primer período fue precedido por la gran depresión mundial de la economía capitalista a la que el país fue arrastrado y que desembocó en un largo período de creciente intervención estatal en diferentes dimensiones de la actividad económica. El fin de la "era" en la que las doctrinas higienistas que orientaron las políticas sociales y la planeación urbana y que se extendió desde finales del siglo XIX hasta bien entrado el XX, se originó en buena medida como resultado de la aceleración del proceso de urbanización que se acompañó, obviamente, de la consecuente ampliación de los requerimientos locales para atender la creciente demanda de agua potable y saneamiento básico. La misma suerte corrió el modelo clientelista prevaleciente por entonces que se reproducía mediante la asignación parlamentaria de las partidas regionales, en la medida que sus flaquezas estructurales para satisfacer la demanda ampliada de fondos para la inversión sectorial proveniente de regiones de considerable dinamismo poblacional urbano afloraron precisamente en el período de inflexión de tal tendencia de crecimiento.

La intervención del nivel central de gobierno emergió con nuevas orientaciones de política para el sector y una nueva institucionalidad. La creación del Fondo de Fomento Municipal se inspira en una nueva doctrina, al del "fomento social" (CUERVO, 1997: 146), con la que se esperaba superar las limitaciones ideológicas del anterior modelo y que tenían una representación práctica en la estrechez y erraticidad de los fondos para la inversión sectorial. La

naciente entidad tenía a su favor la posibilidad de administrar un flujo relativamente estable de recursos provenientes de un impuesto de destinación específica creado por la Nación para tal propósito, instrumento que era muy común por la época cuando de extender el fomentismo central a alguna actividad se trataba. Las operaciones de crédito externo, en principio, fueron muy limitadas precisamente por el cierre de los mercados internacionales de capitales para actividades "poco rentables" pues la recuperación de la economía mundial capitalista implicó la reorientación de los fondos internacionales hacia las ramas más rentables, de manera que el complemento financiero fue meramente soportado por los estrechos mercados de crédito locales.

La anterior es una de las razones que explican que la movilización sectorial de fondos no haya sido del porte que se esperaba y, sin embargo, ellos fluían con mayor estabilidad que en el modelo precedente de manera que la programación de las inversiones no afrontaba el escollo anotado de la erraticidad, lo que además guarda una estrecha relación con la distribución territorial de los fondos de fomento de la Nación puesto que, al ser determinados por un arreglo legal, le otorgaban al flujo "un alto grado de previsibilidad" pero también de "inflexibilidad" lo que va a implicar una redistribución no siempre virtuosa pues una parte considerable de los fondos disponibles se va a localizar en las zonas menos dinámicas del territorio colombiano (CUERVO, 1997: 146), mientras que las más dinámicas sentirán el impacto negativo de su *cuota redistributiva territorial*. La doctrina fomentista promovía el impulso de la Nación al ente territorial en la construcción de los sistemas y el municipio, en donde se decidía sobre la

tarifa, debía procurar que ésta cubriera los gastos de operación y produjeran un remanente para el mantenimiento y ampliación de los mismos:

La distribución de las responsabilidades territoriales se regía por una filosofía relativamente clara. La dirección en la construcción de las obras era responsabilidad de la entidad mayor aportante, generalmente la Nación. Cuando no era éste el caso, se le otorgaban funciones de vigilancia. Una vez terminadas las obras y amortizados los créditos, los sistemas debían pasar a manos de la administración municipal. El departamento desempeñaba funciones de planificación y coordinación con un papel activo en la promoción de soluciones y en la administración de los fondos (CUERVO, 1997: 146).

No obstante, el enclenque flujo de fondos delante de las expectativas creadas por los promotores del Fondo en los territorios, su "previsibilidad" facilitó la programación de las inversiones locales para la ampliación de las coberturas domiciliarias que, de hecho, fue considerable. Pero, hacia el final del período se comenzó a constatar un persistente deterioro en los sistemas administrados por los municipios, dando ello origen a un profundo cambio institucional que, paradójicamente, se va a realizar en albores de un interludio de inestabilidad política del país, abriéndose paso un nuevo período que se extenderá hasta 1987, el del "centralismo asistencialista fragmentado", durante el que la idea de la necesidad del *fortalecimiento* de la intervención nacional que se soportó en una nueva institucional—el Instituto Nacional de Fomento Municipal—contrastó con el *debilitamiento* financiero al que se sometió al sector pues las rentas de destinación específica que lo irrigaban fueron suprimidas, siendo

la característica sobresaliente del período la de la "penuria financiera" (CUERVO, 1997: 149) al que fue sometido.

Tal fortalecimiento institucional se apalancó además en la consolidación en las grandes ciudades del sistema público comercial amparado en Empresas Públicas Municipales creadas al amparo de los esquemas descentralizados de gobierno local y dotadas de autonomía administrativa y financiera, lo que les permitió a tales ciudades configurar un subcircuito urbano, mejor dotado que el resto del país y aún que el Insfopal, para acceder al financiamiento de las agencias multilaterales de crédito.

El resto de ciudades quedó inmersa en una "penuria financiera" que desembocó en una persistente pugna regional por los exiguos fondos y que se tradujo en la pérdida de la previsibilidad que tenían los fondos durante el período precedente y, con ello, las posibilidades de programación pluri-anual de las inversiones, razón por la que la ampliación de las coberturas tuvo un comportamiento mediocre. Hacia mediados de los setenta se introducen otros cambios que afectaron tanto la escala nacional como la esfera local de la provisión del agua potable pues, de una parte, en 1968 se creó la Junta Nacional de Tarifas que se adscribiría al Departamento Nacional de Planeación con el propósito de "despolitizar" el manejo local de la tarifa y revestirla de un carácter "técnico" y, en lo local, el gobierno nacional promulgó una ley que obligaba a los entes territoriales a crear organismos especializados en la operación de los sistemas, pero la autonomía local que se alcanzó con ello fue modesta. Pero también son rescatables algunas virtudes del período del asistencialismo nacional que llegaba selectivamente a ciertos fragmentos del territorio:

A pesar de todo, el impacto espacial sigue siendo redistributivo. En primer lugar, porque desaparece la condición privilegiada de Bogotá. En segunda instancia, porque gracias a su flexibilidad, a finales de los años cincuenta facilitó la colocación de fondos en las zonas más afectadas por la violencia política. En tercer lugar, porque durante el final de los años sesenta y el transcurso de los setenta facilitó el acceso al endeudamiento externo de las ciudades pequeñas e intermedias (CUERVO, 1997: 147).

Los primeros decretos de delegación de funciones a los entes territoriales en 1986 anunciaron el fin del período y el inicio de uno nuevo inspirado en las lecciones aprendidas que proyectaban a la autonomía local como el pilar una construcción territorial inspirada en su diversidad y en la consecuente heterogeneidad socioeconómica municipal. Sin embargo, la irrupción abrupta de la reforma sectorial conocida como el "Plan de Ajuste Sectorial del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico", promulgada en octubre de 1987, desdibujó tales intenciones, en la medida que la única y férrea "lógica financiera" en que se inspiró pretendió promover la extensión del esquema público comercial como paso previo a la adopción de un modelo aún más rígido que aparecerá por obra de la Ley 142 en 1994, el de la "empresa privada". Sin embargo, tal lógica se encargaba de presentar sólo la cara positiva del devenir de las empresas industriales y comerciales del Estado del sector sin reconocer que, como en el caso de Bogotá, signos de ineficiencia se hacían latentes en su gestión:

Pero esto no debe hacer perder de vista que una parte considerable de las dificultades de la empresa pueden ser atribuidas a factores que sí son de su resorte. No hemos cuanti-

ficado el efecto de los retrasos y los errores de planificación pero, como hemos visto, la sola incidencia del deterioro acelerado del porcentaje de pérdidas de la empresa podría ser calculado en 154% del déficit actual, durante los últimos 12 años. Por lo tanto, las responsabilidades no deben localizarse solamente en elementos difícilmente transformables: también en la misma empresa hay mucho por hacer (JARAMILLO y ALFONSO, 1.991: 165)

A no ser por la promulgación de la nueva Constitución Política de Colombia en 1.991 que implicó una reorientación de la reforma PAS, su impacto negativo institucional habría sido peor que el que ocasionó pues, en efecto, la ineludible heterogeneidad socioeconómica de la población dispuesta en el territorio colombiano se intentó, infructuosamente, homogeneizar a partir de una visión simplista del ajuste a un modelo único. De hecho, la expedición de la Ley 60 de 1.993 representó un cambio sensible en los montos que se venían transfiriendo desde la Nación a los municipios, en momentos en que los balances de la descentralización fiscal mostraban su insuficiencia:

El proceso de descentralización fiscal, a la luz de las cifras presentadas, ha sido insuficiente en términos de propiciar un real avance en las coberturas de los servicios. De una parte, es preciso insistir en que la mayoría de las regiones o fondos parecen haber sido destinados a la reposición y mantenimiento de los sistemas existentes, sin que se noten significativos avances en la extensión de nuevas conexiones domiciliarias. Pero las transferencias por sí mismas no pueden garantizar el avance de las coberturas: ante el gran caudal de responsabilidades heredadas

por los municipios, estos fondos deben ser complementados con partidas del presupuesto nacional o con la reglamentación de transferencias provenientes de las zonas más ricas hacia las más pobres, así como de excedentes de empresas estatales rentables, más aún conocidas las fuertes limitaciones de las localidades para acceder al financiamiento externo (ALFONSO y CAICEDO, 1993: 55).

Sin embargo, el "esfuerzo homogeneizador" de la intervención estatal en la provisión del bien mayor agua potable y alcantarillado en el territorio no cesó con la reforma PAS, en la medida que por las limitaciones impuestas a la prestación directa contenidas en el artículo 6° de la Ley 142 de 1994, el municipio pasó a ser la última opción dentro de las limitadas opciones concebidas por la tecnocracia centralista de entonces:

En la Ley 142, el municipio, como actor político e institucional, tiene un papel claramente secundario y subordinado, las determinaciones de la Ley recortan claramente su autonomía en los asuntos más claves del manejo de los servicios públicos domiciliarios y reducen su papel al de un mero agente intermediario: en otras palabras, la ley le sustrae su carácter de célula política básica del Estado y lo restringe a un mero delegatario. En este sentido, la pregunta a formularse es la del significado real del concepto de autonomía territorial en un contexto como el de la presente ley. Después de su promulgación, las decisiones claves en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios han quedado totalmente fuera del alcance del gobierno municipal, pues la ley determina la forma jurídica a imponer en las empresas de servicios públicos; la estructura tarifaria, la estratificación de las viviendas y los nive-

les y criterios de otorgamiento de subsidios también quedan en manos de entes nacionales; a través de las políticas de crédito y cofinanciación, el Estado central presiona la modificación de las entidades prestatarias de los servicios, tratando de adecuarlas a rígidos moldes preestablecidos; las transferencias fiscales del Estado nacional a los municipios tampoco son de libre destinación, recortando así la flexibilidad en la aplicación de estos recursos y limitando el poder de decisión de los gobiernos locales sobre estos asuntos (CUERVO, 1998: 465).

La Ley 142 de 1994 privilegió la opción de la autonomía tecnocrática, basada en un esquema de neutralización de la responsabilidad política de las Comisiones Reguladoras –posteriormente Comisiones de Regulación– orientadas por expertos delegados por el Presidente de la República, en detrimento de la autonomía local del municipio.

La regulación ha venido entonces a cumplir un papel inédito hasta el momento en la provisión del agua potable y el alcantarillado, cual es el de remover por la vía cuasilegislativa “las restricciones técnicas y económicas que entorpecían la rentabilización de los medios de consumo colectivo urbano” (CUERVO, 1997:139). La reforma acontecida en 2001 y que da lugar al Sistema General de Participaciones invocó nuevamente el objetivo de “promover la autonomía de las regiones con el objeto de consolidar el proceso de descentralización”, pero el Acto Legislativo 01 y la Ley 715 de 2001 tienen un discreto impacto en tal sentido por tres razones básicas: la primera, que el esquema tecnocrático promovido por la Ley 142 de 1994 y los esquemas regulatorios adoptados siguen imperando sobre el propósito descentralizador; segundo, porque

las partidas de forzosa inversión constriñen el margen autónomo de los municipios y, por último, porque en la búsqueda de restaurar la gobernabilidad macroeconómica del nivel central, el flujo de recursos a los entes territoriales se ha reducido.

Tanto el diseño de las transferencias de la Ley 60 de 1993 como del SGP tienen en su inflexibilidad una talanquera trascendental que explica su limitada eficacia en el propósito de promover la universalización de la provisión del bien mayor agua potable y alcantarillado sanitario. De una parte, su aparente previsibilidad contrasta con su errática evolución temporal lo que impide la programación plurianual de las inversiones pero, de otra, las transferencias constitucionales son notablemente más dinámicas en los municipios estancados y en vías de desaparición de sus cabeceras urbanas que en aquellos con algún dinamismo, luego el impacto espacial es considerablemente regresivo.

III. CONCENTRACIÓN DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL Y POLARIZACIÓN SOCIAL EN LA COLOMBIA URBANA DE COMIENZOS DE SIGLO

¿Qué ha ocurrido desde entonces con la urbanización de la población colombiana y la provisión domiciliaria del agua potable? Para comenzar voy a presentar algunos rasgos cruciales del país con el propósito de controvertir la idea de un universo homogéneo de municipios a los que, si se aplican las mismas reglas, deben ofrecer los mismos resultados. La heterogeneidad estructural de los municipios colombianos la voy a introducir con el empleo de una tipología construida con base en un criterio que es decisivo para la comprensión de este tipo de servicios: el crecimiento poblacional urbano.

Las sociedades que se han aproximado al umbral de la urbanización completa⁴ tienen como rasgo principal la notoria *estabilidad* de la población en sus territorios, dando lugar a formaciones sociales que secularmente se han apropiado de hábitat diversos para lo cual se han diseñado complejos mecanismos de regulación social.

De la formación social colombiana tenemos indicios de que apenas ha comenzado la fase de contracción de la *volatilidad* territorial de la población, pero apenas son eso, indicios de una nación que se reconstruye en medio de la deflagración de la violencia como el arcaísmo secular más conspicuo de regulación de la ocupación territorial. Las migraciones interregionales han cedido ante el empuje de las intraregionales que de manera paulatina pero persistente han ido configurando cuencas migratorias cuya consolidación anuncia la configuración de un país sumido en la polarización social. Mientras que el 70,3% de los inmigrantes a Bogotá provienen de cinco departamentos circunvecinos, en Barranquilla es el 73,7% el que proviene del Caribe, mientras que de cada cien inmigrantes a Risaralda al menos 85 provienen de otras zonas circunvecinas del Valle, de Antioquia y del resto del Eje Cafetero.

En este interludio de pérdida de la volatilidad de la población en el territorio colombiano, la diáspora al exterior se ha vigorizado. El 7,9% de los nacidos en Colom-

bia reside en el exterior, siendo los Estados Unidos y España los destinos predilectos. Al decir de los resultados censales del 2000 en los Estados Unidos, al menos el 50% de esta diáspora emigró en la década de los noventa. Esa es entonces la verdadera década perdida, esto es, que por causa de la baja absorción del empleo por la economía, de la violencia homicida y por el auge del narcotráfico, Colombia ha perdido la oportunidad demográfica que significa tener al 64,6% de sus nacionales en edad productiva y con bajas tasas de dependencia.

Uno de los principales rasgos del crecimiento poblacional urbano de mediano plazo es la *desconcentración concentrada*, característica que no es una mera construcción gramatical o juego ostentoso de palabras, pues resume de manera precisa aquello que observamos en la Tabla 1. Mientras que en el interludio de la urbanización colombiana comprendido entre 1950 y 1972 Bogotá participó con el 23,6% del crecimiento poblacional urbano del país, en 83 cabeceras municipales de crecimiento notable se concentró el 52,0%. Ya en el período 1973-1991 esas mismas 84 cabeceras municipales concentraron el 79,2% de tal crecimiento, mientras que Bogotá cedió en 1,5% su participación. Entre 1992 y 2005 la Capital de la República concentró el 21,9% mientras que el 58,8% se desconcentró en las aludidas 83 cabeceras municipales de crecimiento notable.

TABLA 1
PARTICIPACIÓN EN EL CRECIMIENTO POBLACIONAL URBANO POR GRUPOS DE MUNICIPIOS,
COLOMBIA 1950-2005

TIPOLOGÍA DE MUNICIPIOS		1950-1972		1973-1991		1992-2005	
TIPO	#	INCREMENTO POBLACIONAL	(%)	INCREMENTO POBLACIONAL	(%)	INCREMENTO POBLACIONAL	(%)
Ciudad Primada	1	2.137.981	23,6	2.375.178	22,1	1.635.143	21,9
Crecimiento Notable	83	4.709.370	52,0	6.132.466	57,1	4.402.178	58,8
Crecimiento Estable	575	1.584.106	17,5	1.697.589	15,8	1.624.782	21,7
Crecimiento Moderado	149	97.989	1,1	76.099	0,7	27.631	0,4
Éxodo Moderado	243	193.590	2,1	92.209	0,9	(36.852)	(0,5)
Éxodo Persistente	75	335.161	3,7	364.550	3,4	(170.706)	(2,3)
Total	1.126	9.058.197	100,0	10.738.091	100,0	7.482.175	100,0

Fuente: Alfonso, 2007

De allí hacia abajo se encuentran cuatro grupos de municipios caracterizados por su crecimiento poblacional urbano de mediano plazo: 575 de crecimiento estable, 149 de crecimiento moderado, 243 de éxodo igualmente moderado y 75 de éxodo persistente. Al último grupo pertenecen la mayoría de los corregimientos departamentales que se localizaban en los nuevos departamentos del sur colombiano y de los que los operativos censales no han logrado dar cuenta de manera fehaciente.

¿Qué relevancia tiene esta tipología para la cuestión planteada? En primer lugar, que la dinámica del crecimiento poblacional urbano colombiano, así descrita, expresa las notables ventajas que para la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado que nos ocupan tienen la *ciudad primada* y las cabeceras municipales de *crecimiento notable*,

en relación con los otros grupos de municipios, pues es el mejor sinónimo de las economías de escala potencialmente aprovechables. Supongamos una tecnología de acueductos disponible para todos los municipios, cuya función de costos sea de \$1.000 millones de costos fijos más \$100.000 por persona adicional atendida. Si se opera una matemática simple para estimar los costos *per cápita* derivados de esta función de costos con las cifras del crecimiento poblacional se obtendrá que el costo *per cápita* de la misma tecnología será 20% más costoso para los municipios de crecimiento notable que para la ciudad primada, 3,5 veces más costoso para los municipios de crecimiento estable y 53 veces para los de crecimiento moderado. Para los municipios de éxodo moderado y de éxodo persistente tal tecnología de acueductos no sería accesible, a no ser que

cuenten con recursos financieros para aplicar a fondo perdido.

Pero además de que el crecimiento poblacional urbano es concentrado, la mezcla socioeconómica es baja y polarizada; esto es, que hay pocos hogares ricos en relación con los de capas medias y bajas y, adicionalmente, esos hogares tienden a localizarse en proximidad unos a otros y, como tendencia general, a hacerlo en aquellos municipios en los que el crecimiento poblacional urbano

es considerable. En la Tabla 2 se presenta una estadística que toma como *proxy* de los hogares a los suscriptores de los servicios públicos domiciliarios organizados acorde con las metodologías de estratificación socioeconómica que, como se sabe, se establece con variables que hacen referencia a las características estructurales de la vivienda, especialmente las que tienen que ver con su exterioridad.

TABLA 2
ÍNDICE DE MEZCLA SOCIOECONÓMICA* AGREGADO POR TIPOS DE MUNICIPIOS, 2006

Tipología de Municipios	Suscriptores de Servicios Públicos Domiciliarios por Estratos Socioeconómicos							Índice de Mezcla Socioeconómica
	1	2	3	4	5	6	Total	
Ciudad Primada	119.225	525.252	579.022	187.652	69.764	54.847	1.535.762	0,0883
Crecimiento Notable	807.845	1.280.135	1.114.504	339.032	169.507	86.707	3.797.730	0,0723
Crecimiento Estable	452.036	643.061	260.379	27.469	5.042	2.648	1.390.635	0,0056
Crecimiento Moderado	21.344	57.004	12.998	320	26	8	91.700	0,0004
Éxodo Moderado	43.928	78.350	25.484	982	21	12	148.777	0,0002
Éxodo Persistente	67.913	107.843	52.746	5.839	1.417	130	235.888	0,0066
Total	1.512.291	2.691.645	2.045.133	561.294	245.777	144.352	7.200.492	0,0573

Fuente: Alfonso, 2007. Cálculos con base en el Sistema Único de Información para 1034 municipios con información. (*) El Índice es el cociente que resulta de dividir el número de suscriptores de estratos socioeconómicos altos (5 y 6) sobre la sumatoria del resto de suscriptores (1 al 4).

El 97,6% de los estratos altos -5 y 6- se localiza en la *ciudad primada* y en las cabeceras municipales de *crecimiento notable*. Por tanto, el resto del país urbano lo conforman un conjunto de municipios segregados en términos socioeconómicos y espaciales, esto es, municipios que se debaten en el monoclasismo de bajo nivel. Pero esta última modalidad no es extraña a los dos primeros grupos de municipios en donde se localizan Soledad del Atlántico y Soacha de Cundinamarca, las dos cabeceras de mayor crecimiento poblacional del país que simultáneamente revisten las características aludidas, la agudización de la segregación socioespacial urbana y la ausencia de mezcla socioeconómica con familias de estratos socioeconómicos altos. Los municipios de mejor mezcla socioeconómica son aquellos que, como en el caso de Anapoima y Ricaurte en Cundinamarca, han sido receptores de familias de ingresos altos que han localizado

allí su residencia secundaria o, como en Envidado y las áreas suburbanas de la conurbación Chía-Cota-Cajicá, en donde se vienen configurando las residencias principales de este tipo de familias.

Pero otro de los pilares en que reposa el equilibrio económico entre los subsidios y las contribuciones son los ingresos provenientes de los usos no residenciales del agua potable. Analizaré sus peculiaridades más adelante. Por lo pronto, la Tabla 3 muestra la hiperconcentración de este tipo de suscriptores en los tres primeros grupos de municipios: el 95,9% de los suscriptores industriales y el 94,8% de los suscriptores comerciales se localizan en estos municipios. Esto tiene implicaciones de trascendencia para la formación social colombiana como, por ejemplo, en lo que atañe a la distribución de las riquezas producidas por la urbanización.

TABLA 3
SUSCRIPTORES INDUSTRIALES Y COMERCIALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
DOMICILIARIOS POR TIPO DE MUNICIPIO, 2006

Tipo de municipio	Industriales		Comerciales	
	Suscriptores	Participación	Suscriptores	Participación
Ciudad Primada	28.812	47,7	179.257	27,5
Crecimiento Notable	21.733	36,0	331.173	50,8
Crecimiento Estable	7.368	12,2	107.301	16,5
Crecimiento Moderado	744	1,2	6.362	1,0
Éxodo Moderado	863	1,4	10.213	1,6
Éxodo Persistente	848	1,4	17.409	2,7
Total	60.368	100,0	651,715	100,0

Fuente: Cálculos con base en el Sistema Único de Información para 1034 municipios con información relativamente consistente.

En relación con el argumento central de este trabajo, la hiperconcentración de suscriptores de estratos altos y de usos no

residenciales en pocos municipios implica que la primera condición para que se pueda alcanzar un balance entre los subsidios

y los aportes solidarios, esto es, que haya unidades económicas con una alta disponibilidad a pagar por los servicios públicos domiciliarios, no está al alcance de todos. En otras palabras, la posibilidad de efectuar subsidios cruzados de los suscriptores de estratos altos y no residenciales a los suscriptores de estratos bajos es más común en los dos primeros grupos de municipios que en el resto del país urbano en donde es notablemente escasa.

Nótese que lo que se está controvirtiendo es esa visión del país urbano homogéneo del Gobierno Nacional, de su visión jusnaturalista de la sociedad, delante de un país diverso cuya configuración socioeconómica y espacial intenta ser, según nuestros criterios, mal intervenida. Esto es así porque, finalmente, el criterio del "balance entre los subsidios y los aportes solidarios en cada distrito y municipio" aparece como el segundo criterio de distribución de los recursos en el Proyecto de Ley 118-2007c/150-2007s discutido por el Congreso a instancias del Ejecutivo. Aquellos municipios segregados que echan mano de otras fuentes, generalmente de origen fiscal, para alcanzar tal balance son los mismos que afrontan la necesidad de nuevos recursos pues los que aplicaron a los subsidios ya no están disponibles al momento de abordar los proyectos con los que pretendan superar las precariedades de los sistemas y las deficiencias en las coberturas.

Por tanto, la forma de resolver las disyuntivas en el financiamiento de los servicios públicos es diferente en los municipios segregados que en aquellos que tienen alguna mezcla socioeconómica relevante pero, de cualquier forma, "los suscriptores de menores ingresos deberán ser provistos de la capacidad de pago necesaria para su-

fragar los precios de los servicios mínimos indispensables" (VARGAS y RUIZ, 1995:11).

IV. DE LA ESTIGMATIZACIÓN DEL MUNICIPIO COMO MAL PRESTADOR A LA ENTRONIZACIÓN DE SU INEFICIENCIA

La reforma al modo de provisión social de los servicios públicos domiciliarios que introdujo la Ley 142 de 1994 estuvo soportada en la estigmatización del municipio como mal prestador de tales servicios. La premisa de partida fue la de que el propósito central de la ley era el de "estimular formas de gestión que, por hallarse supeditadas a las preferencias de los suscriptores, aseguren la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos" (VARGAS y RUIZ, 1995:10).

En el artículo 6° de la Ley 142 de 1994 se esclarece que la prestación directa de los servicios públicos por los municipios es la excepción, asunto en el que se ratifica la reforma actual, no obstante que en la ponencia para el primer debate en el Senado de la República en 1993 los ponentes ya habían advertido que "la escala de prestación de tales servicios o la distancia entre el municipio y los principales centros urbanos, o las peculiares tecnologías adecuadas al pequeño municipio o a las zonas rurales no los haga atractivos para el capital privado" (VARGAS y RUIZ, 1995:15). Cómo se aprecia en las estadísticas de la Tabla 6, el modo empresarial es la forma de prestación dominante entre los municipios de *éxodo moderado* y tiene una participación igualmente considerable entre los de *éxodo permanente*. De manera que muchos futuros eran posibles, pero al que hemos llegado es uno en el que el modo empresarial se ha extendido a tal punto que es a este al que son atribuibles los desaciertos

e ineficiencias que el Gobierno Nacional insiste en endilgar a los municipios.

Argumentos semejantes se han ido esgrimiendo sucesivamente para aquilatar la necesidad de nuevas reformas a un modelo que no está en capacidad de conciliar las aspiraciones universalistas de la sociedad con las de rentabilidad del capital de las formas empresariales. En la exposición de motivos del proyecto de ley que discutimos se establece, en relación con los recursos del Sistema General de Participaciones, que "su impacto hubiera podido ser mayor", esto es, que con tales recursos "la cobertura nacional de acueducto sería hoy de 100%, mientras que la de alcantarillado sería de 98%, cifras que contrastan significativamente con las coberturas observadas en el censo de 2005, de 88,3% y 74,1% respectivamente". La cuestión ideológica esgrimida por el Go-

bierno Nacional se concreta en una visión del país en la que se entroniza la ineficiencia del municipio como prestador directo mientras que se glorifican las formas empresariales:

La eficiencia en el uso de los recursos está ligada al desarrollo empresarial para la prestación de los servicios, cuyo marco está definido en la Ley 142 de 1994. Un alto porcentaje de municipios continúan prestando los servicios de forma directa y no a través de Empresas de Servicios Públicos (E.S.P.) u organizaciones autorizadas contempladas en la ley. Las coberturas son mayores en aquellos municipios donde existe una E.S.P. o una organización de tipo comunitario, con relación a las observadas en los municipios donde persiste la prestación directa por parte de los municipios (Cuadro 1).

CUADRO 1.
COBERTURAS MUNICIPALES PROMEDIO POR TIPO DE PRESTADOR

	Empresas de Servicios Públicos (ESP) - Públicas, privadas y mixtas	Organizaciones Comunitarias	Municipios Prestadores Directos
Cobertura de acueducto	91,4%	82,8%	76,2%
Cobertura de alcantarillado	87,1%	67,6%	57,5%

Fuente: DANE, Censo 2005 y registro SUI-SSPD.

Esa ideología, esto es, esa visión del mundo de que la "eficiencia en el uso de los recursos está ligada al desarrollo empresarial" debe ser controvertida, pues ha quedado claro que lo que está en juego realmente es un modelo de gestión de los servicios públicos domiciliarios en los que se ha cambiado de operador y se han relocalizado unas rentas monopólicas ante un lánguido sistema de regulación, vigilancia y control cuyas fallas encuentran en el municipio colombiano a su principal chivo expiatorio.

La Tabla 4 trae preocupantes noticias

para la programación macroeconómica del gobierno central y es que, a diferencia de los cálculos presentados en la mencionada exposición de motivos, el retraso en las coberturas es mayor al que le reportan al Congreso de la República: con las mismas cifras censales he establecido que la cobertura en acueducto es de 82,8% y no de 88,3%, mientras que alcantarillados estamos en 72,4% y no en 74,1%, diferencias que de por sí ya ameritan reconsiderar la reforma y reestimar las participaciones para estos servicios. Las coberturas urbanas son

notablemente superiores en las zonas urbanas que en las rurales, pero aún estamos a la espera de cifras censales concluyentes para precisarlas. Sin temor a perder la unidad de materia de esta argumentación, acompaño en la misma Tabla 3 las coberturas estimadas

para otros tres servicios –energía eléctrica, gas natural y telefonía fija- pues seguramente allí también aparecerán diferencias con los cálculos de las coberturas del Gobierno Nacional.

TABLA 4
COBERTURAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y COLECTIVOS DOMICILIARIOS POR TIPO DE MUNICIPIO, COLOMBIA 2005 (% DE VIVIENDAS)

Tipo de municipio	Acueducto	Alcantarillado	Energía Eléctrica	Gas Natural	Teléfono
Ciudad Primada	98,6	97,9	99,4	79,8	87,7
Crecimiento Notable	90,3	85,1	97,1	47,1	64,8
Crecimiento Estable	68,2	47,4	86,6	15,6	24,1
Crecimiento Moderado	57,9	35,2	79,8	4,6	14,1
Éxodo Moderado	69,6	49,8	86,7	11,3	24,4
Éxodo Persistente	62,8	40,3	83,8	1,9	16,8
Total Nacional	82,8	72,4	93,1	39,5	52,5

Fuente: Alfonso, 2007

Pero esa estadística me permite proponer otro punto de vista digamos, menos ideologizado, y es que como se deriva de mi argumento principal el comportamiento de las coberturas de acueducto y alcantarillado es indisociable de las economías de escala potenciales que, para este trabajo, hemos asociado al tipo de municipios conglomerados de acuerdo a su crecimiento poblacional urbano. El escalamiento descendente de las coberturas en los cuatro primeros grupos de municipios es la primera evidencia que pone de presente tal cuestión.

Pero ¿por qué razón el grupo de municipios que se están desocupando tienen mayores coberturas que aún los municipios de crecimiento estable? En primer lugar, nótese

que en las cifras indicativas de la Tabla 5 se presenta el mismo escalamiento para el caso de las ejecuciones presupuestales en acueducto con recursos de la forzosa inversión – hasta que operó la Ley 60 de 1993- y con los de propósitos generales –desde que operó la Ley 715 de 2001-. Cuando se trata de los recursos totales tal escalamiento se diluye y, por el contrario, presenta una gran errática que revela la diversidad de sistemas, de modos de gestión y de calidad de operadores en cada grupo de municipios. Pero la tasa de dependencia de los municipios a las transferencias/participaciones resuelve el enigma pues allí el escalamiento descendente está plenamente ajustado a la dinámica del crecimiento poblacional urbano.

TABLA 5
CIFRAS INDICATIVAS DEL GASTO URBANO PER-CÁPITA EN ACUEDUCTOS Y LA DEPENDENCIA A
LAS TRANSFERENCIAS POR TIPOLOGÍA DE MUNICIPIOS, COLOMBIA 1993-2003
(PROMEDIO ANUAL EN PESOS DE 1994)

Tipo de municipio	Forzosa Inversión	Total	Tasa de Dependencia
Ciudad Primada	1.330,2	20.614,6	6,5%
Crecimiento Notable	2.308,1	5.552,6	41,6%
Crecimiento Estable	6.323,4	12.662,4	49,9%
Crecimiento Moderado	12.400,3	21.566,2	57,5%
Éxodo Moderado	5.461,7	9.133,7	59,8%
Éxodo Persistente	10.288,7	16.698,3	61,6%

Fuente: Alfonso, 2007

Esta reflexión nos permite cerrar una primera parte del argumento que, por lo demás, pasará a ser evidente desde ahora que lo hemos revelado y es que en los municipios pluriclasistas la dependencia a las transferencias/participaciones es menor en razón a la posibilidad que tienen los operadores de estos sistemas de alcanzar la tarifa meta más rápidamente y simultáneamente con la evolución del régimen de subsidios cruzados sugerido por la regulación. En los municipios segregados o monoclasistas esas posibilidades son más escasas cuando no inexistentes y el hecho de que las inversiones per-cápita sean en ocasiones superiores en municipios con éxodo poblacional que en municipios con crecimiento estable o moderado revela que aún esos grupos se encuentran excelentes ejecutores de lo público.

Nótese el bajo nivel de inversión *per cápita* del grupo de municipios de crecimiento notable ¿A qué se debe esto? Se debe, en primer lugar, a que en este grupo de municipios se encuentran la mayoría de las capitales departamentales y de los municipios metropolitanizados con coberturas más elevadas antes de la reforma de 1994, en segundo lugar y a diferencia de Bogotá y de Medellín que cuentan con reputados sistemas públicos

comerciales, el resto de municipios afrontan las dificultades de una regulación que permite la captura de rentas para la inversión sin que existan mecanismos eficaces para verificar su realización o, de otra parte, las que se derivan de la segmentación territorial. Sobre este último aspecto hay que recalcar que son los municipios a través de la prestación directa los que asumen la provisión de las porciones subsidiables del "mercado del agua potable", mientras que la autoprovisión es la forma hegemónica en la provisión para familias de altos ingresos con sus innovadoras pautas residenciales, condominios y conjuntos cerrados.

Para terminar de tratar la cuestión de las coberturas y de los prestadores habría que pensar someramente en el tipo de operador que opera en algún submercado o tipo de municipio. Ninguna firma es igual a otra y tampoco tiene porqué enfrentar la misma estructura de costos marginales que otra. De hecho, en el diverso país urbano que estamos empecinados en presentar también hay diversidad de operadores y no meramente los prestadores directos, las organizaciones comunitarias y las modalidades empresariales como da a entender el gobierno central. Valga decir que muchos de los operadores

empresariales recibieron sistemas con logros en cobertura elevados y que, en otros casos, se tornaron eficientes cuando con

los esfuerzos colectivos de los colombianos fueron sufragadas las cargas prestacionales acumuladas por sus antecesores.

TABLA 6
ESTRUCTURA DEL MERCADO URBANO DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE POR FORMAS DE PROVISIÓN LOCAL Y TIPO DE MUNICIPIO, COLOMBIA 2006 (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN URBANA ATENDIDA)

Tipo de municipio	Público Comercial	Prestación Directa	Organización de Usuarios	Prestación Privada	Segmentación Territorial	Sin Información
Ciudad Primada	100,0	-	-	-	-	-
Crecimiento Notable	12,4	0,7	-	27,9	50,6	8,5
Crecimiento Estable	22,4	13,1	2,6	21,3	27,5	13,0
Crecimiento Moderado	23,7	31,5	1,3	6,4	25,3	11,7
Éxodo Moderado	19,7	14,3	0,6	32,4	24,3	8,7
Éxodo Persistente	2,9	49,9	6,0	24,9	15,5	0,9
Total Nacional	33,4	4,0	0,5	20,7	33,9	7,4

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del Departamento Administración Nacional de Estadística y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

¿Qué tipo de prestador atiende a la población de cada grupo de municipios? La primera noticia que trae la Tabla 6 para el Gobierno Nacional es que, según nuestros criterios, hemos identificado al menos cinco modalidades de prestadores. Y, la principal, es que en nuestro país urbano sólo el 4% de la población que reside en las cabeceras municipales es atendida directamente por los municipios y el 0,5% por organizaciones comunitarias. De manera que la sentencia lapidaria de que la "eficiencia en el uso de los recursos está ligada al desarrollo empresarial", además de ideologizada, obedece a una deformación de la realidad con la que se intenta justificar una contracción en los recursos del SGP y una pálida reforma a un sistema que, en sus condiciones actuales de operación, es incapaz de conciliar las mencionadas aspiraciones de universalización de las coberturas con las

de maximización de los beneficios de los operadores.

Nótese, además, el milagro de la Ley 142 de 1994 cual fue el de segmentar una porción muy importante de las unidades municipales e introducir la insolidaridad territorial. El 33,9% de la población urbana es atendida por modalidades en las que se difunde la autoprovisión, esto es, una forma en la que suscriptores de condiciones socioeconómicas semejantes se asocian para desligarse de las redes del municipio y levantar las propias, de manera que optan por incurrir en sobrecostos antes que concurrir a la optimización de los sistemas y, por supuesto, a la redistribución que implican los subsidios cruzados. Como ya dijimos, son los condominios y los conjuntos cerrados las formas residenciales emblemáticas de la autoprovisión, fenómeno reciente que se desplaza por las zonas de altos ingresos de los

núcleos urbanos principales y selectivamente por algunos municipios metropolitanizados. El resultado ha sido la segmentación del territorio municipal en diferentes porciones en las que, por lo general, la de menor disponibilidad a pagar y que requiere ser subsidiada la atiende el municipio.

V. ¿SUBSIDIO Y DESPILFARRO O CONSUMO OSTENTOSO?

Hasta el momento he intentado demostrar el inadecuado diagnóstico del Gobierno Nacional que incurre en falacias reiteradas como aquellas que se esgrimieron a comienzos de los noventa cuando se inauguró el reformismo desregulador de los monopolios naturales en acueductos y alcantarillados. Asignar mal los recursos del Sistema General de Participaciones y sustraer una porción considerable de los mismos con estadísticas en entredicho y argumentos falaces son las pautas de la reforma presentada por el Gobierno Nacional y aprobada por el Congreso de la República. Pero una carencia notoria en la exposición de motivos es la ausencia de una discusión que considero invaluable, la del consumo de los suscriptores y la búsqueda de la equidad en la provisión de estos servicios, pues la ingesta de agua potable es condición para la sobrevivencia de las personas y no tiene sustitutos cercanos ni lejanos, además que es determinante no sólo de las condiciones de salubridad de la población como del desarrollo físico y psicomotriz de las personas.

El desmonte persistente de los subsidios al consumo básico y complementario de los estratos socioeconómicos bajos, so pretexto de alcanzar una tarifa meta que revele los costos de eficiencia de los sistemas, ha implicado un retroceso considerable en el desarrollo de los principios de solidaridad y equidad. Tal desmonte es un estímulo para el desarrollo empresarial en la provisión de los servicios públicos domiciliarios. Los defensores de esta postura han acostumbrado asociar el subsidio a una asignación ineficiente de recursos que promueve el despilfarro del agua tratada y distribuida a los domicilios de los suscriptores.

Como se aprecia en la Tabla 7, hay una correlación positiva entre el consumo y el estrato socioeconómico. A menor estrato socioeconómico menor consumo y a medida que el estrato es más alto el consumo por usuario se incrementa de forma sistemática. Los suscriptores de los estratos socioeconómicos bajos y medios son bastante cautelosos con el consumo moviéndose casi inequívocamente por debajo del consumo básico mensual de los 20 m³. El usuario bogotano es, de lejos, el usuario más disciplinado del país. De resto, son los suscriptores de los estratos altos los menos propensos al consumo eficiente del agua, si por ello se entiende que un hogar tradicional no debería, en principio, rebasar el nivel del consumo básico. Pero el consumo ostentoso y el interés de estas familias por la diferenciación social pueden más que la eficiencia y la racionalidad en el consumo del agua potable.

TABLA 7
CONSUMOS INDICATIVOS DE AGUA POR ESTRATO SOCIOECONÓMICO DE LOS SUSCRIPTORES RESIDENCIALES
Y TIPO DE MUNICIPIO, COLOMBIA 2006 (PROMEDIO MENSUAL EN METROS CÚBICOS)

Tipo de municipio	Número	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
Ciudad Primada	1	11,4	12,0	11,6	12,0	14,4	16,6
Crecimiento Notable	69	14,0	15,2	16,1	17,7	22,7	24,7
Crecimiento Estable	122	11,9	12,7	13,2	17,4	22,4	47,3
Crecimiento Moderado	7	12,8	14,0	15,1	12,4	8,0	-
Éxodo Moderado	18	9,2	10,4	13,6	25,5	6,1	-
Éxodo Persistente	25	10,6	11,9	12,4	17,0	23,1	51,2
Total Nacional	242	13,2	13,9	14,4	15,7	20,5	22,0

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del Departamento Administración Nacional de Estadística y de 242 municipios con información relativamente consistente en el Sistema Único de Información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En Ricaurte, Cundinamarca, el consumo promedio mensual del usuario del estrato 6 alcanza los 72,3 m³, tan solo superado por sus semejantes de Palmira y Girón. El de Chía consume 55,4 m³ y supera de lejos al consumo promedio de los suscriptores del Caribe colombiano: el de Barranquilla consume 31,9 m³ y el de Montería 32,3 m³, por ejemplo. De manera que la mayor disponibilidad a pagar de los suscriptores de los estratos socioeconómicos es más relevante en la explicación del consumo del agua potable que los determinantes geográficos, en este caso, el clima y la humedad relativa de los lugares donde residen.

En el Proyecto de Ley en cuestión el Gobierno Nacional afirma que los recursos del Sistema General de Participaciones "han sustituido en muchos casos la adecuada aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico". Lo primero que habría que precisar es que los prestadores del servicio de acueducto que han ingresado a la regulación siguiendo la norma de alcanzar la tarifa meta, han tenido que

eliminar de manera persistente los subsidios que recibían los suscriptores de los estratos bajos, de forma que el efecto precio sobre el consumo de agua al igual que el deterioro en el ingreso real de los más pobres ha operado para alcanzar los consumos básicos que se presentan en la Tabla 7.

Pero la sentencia del gobierno apunta a una situación que es latente y es que el esquema de libertad vigilada con el que opera la regulación colombiana de los monopolios naturales en acueducto y alcantarillado ha introducido una evidente distorsión tarifaria. No hay que olvidar que la prestación directa por parte de los municipios es responsable de sólo el 4% de la población urbana del país. Pero, a favor de la regulación habría que decir que el Gobierno Nacional hace caso omiso de la heterogeneidad estructural de los municipios y que conlleva, en muchísimos casos, la ausencia de mezcla socioeconómica y en otros la inexistencia de suscriptores del estrato socioeconómico 4 que es el que revela los costos de la prestación de los servicios o, en otras palabras, es a los suscriptores de este estrato socioeconómico

mico a los que se les calcula la "tarifa plana", libre de subsidios y de contribuciones.

Los ingresos indicativos por metro cúbico de agua facturada en Bogotá son los más elevados del país y sugieren la estructura tarifaria más redistributiva de las ciudades del país: por ejemplo, un metro cúbico de agua potable al usuario del estrato socioeconómico 6 le resulta cuatro veces más costoso que al del estrato socioeconómico 1. Pero la distancia en la percepción de ingresos entre el quintil más pobre y el más rico que captan las encuestas sociales y que no son

necesariamente los más ricos puede ser de 20 veces o más. De manera que aún hay un espacio muy grande para la redistribución y la equidad en el acceso al consumo domiciliario de agua potable. Cuando ese tipo de usuario de ingresos altos se desplaza a su segunda residencia localizada, por ejemplo, en Ricaurte, consume según dijimos 72,3 m³ adicionales a los que consumía en Bogotá, pero allí el metro cúbico es 54% más barato que en Bogotá y sólo paga el 30% en relación con el estrato 1 de ese municipio.

TABLA 8
INGRESOS INDICATIVOS POR METRO CÚBICO DE AGUA FACTURADA A SUSCRIPTORES RESIDENCIALES
Y TIPO DE MUNICIPIO, COLOMBIA 2006 (PESOS POR METRO CÚBICO)

Tipo de municipio	Número	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Distancia Tarifaria*
Ciudad Primada	1	53,7	98,0	150,7	156,4	211,9	212,6	4,0
Crecimiento Notable	69	70,8	71,1	75,6	75,7	73,4	84,2	1,2
Crecimiento Estable	122	69,8	72,4	103,0	88,1	77,8	91,2	1,3
Crecimiento Moderado	7	31,6	36,7	45,6	56,1	93,7	-	-
Éxodo Moderado	18	68,5	62,8	51,2	28,5	86,7	-	-
Éxodo Persistente	25	58,7	58,7	62,2	59,9	71,9	72,3	1,3
Total Nacional	242	75,9	75,9	95,3	97,1	99,8	121,5	1,8

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del Departamento Administración Nacional de Estadística y de 242 municipios con información relativamente consistente en el Sistema Único de Información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (*) Es el cociente entre el ingreso correspondiente al metro cúbico facturado a los suscriptores del estrato socioeconómico 6 y el correspondiente a los del estrato socioeconómico 1.

Como acaba revelándose con las estadísticas de la Tabla 8, en las cabeceras municipales de crecimiento notable se encuentran las estructuras tarifarias más planas, o sea, las menos redistributivas del país. Adviértase que las estadísticas de la Tabla 8 se refieren a "ingresos indicativos" y no a la estructura tarifaria de cada prestador en cada municipio. Es posible que las cifras re-

portadas al Sistema Único de Información hayan sido construidas por algunos de estos prestadores sobre la base de la tarifa de costo pleno, la del estrato 4, la cual fue aplicada al consumo facturado para los suscriptores de cada uno de los estratos. De ser eso así, tal sesgo no es más que una deficiencia del SUI que no permite establecer con claridad los márgenes redistributivos. Pero si esas

son las cifras o una buena aproximación a ellas, pues la reforma ha levantado un argumento falaz en relación con el equilibrio económico entre subsidios y contribuciones, pues ha operado la regla empresarial de que se otorgan tantos subsidios como contribuciones se hayan recibido.

En los municipios de *crecimiento estable* apenas el 13,1% de la población urbana es atendida directamente por los municipios y en donde la distorsión tarifaria es más evidente. Podría pensarse que hay algún error de agregación en las estadísticas de

los 122 municipios considerados pero, por el contrario, es una distorsión sistemática que involucra a la gran mayoría de los allí considerados. Tal distorsión implica que los suscriptores del estrato socioeconómico 5 reciben un subsidio del 11,6% mientras que los del estrato socioeconómico 3 contribuyen con el 16,9%. Nótese también que es la escasez de suscriptores del estrato socioeconómico 4 en las cabeceras municipales de *éxodo moderado*, cuando no su inexistencia, la que resulta en una tarifa de referencia subvalorada.

TABLA 9
CIFRAS INDICATIVAS PARA SUSCRIPTORES INDUSTRIALES DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO POR TIPO DE MUNICIPIO, COLOMBIA 2006

Tipo de municipio	Número	Suscriptores	Consumo (m ³ mes)	Ingreso (\$por m ³)
Ciudad Primada	1	8.058	180,0	211,7
Crecimiento Notable	71	12.020	224,4	87,0
Crecimiento Estable	121	1.549	121,7	88,7
Crecimiento Moderado	8	11	99,9	71,0
Éxodo Moderado	18	3	15,8	78,1
Éxodo Persistente	25	675	245,2	71,3
Total	244	22.316	201,8	126,7

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del Departamento Administración Nacional de Estadística y de 244 municipios con información relativamente consistente en el Sistema Único de Información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

TABLA 10
CIFRAS INDICATIVAS PARA SUSCRIPTORES COMERCIALES DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO POR TIPO DE MUNICIPIO, COLOMBIA 2006

Tipo de municipio	Número	Suscriptores	Consumo (m ³ mes)	Ingreso (\$por m ³)
Ciudad Primada	1	90.829	25,1	210,1
Crecimiento Notable	71	224.118	26,7	79,2
Crecimiento Estable	121	35.302	22,7	98,8
Crecimiento Moderado	8	1.227	17,9	33,6
Éxodo Moderado	18	1.551	44,4	24,2
Éxodo Persistente	25	8.970	13,8	74,3
Total	244	361.997	25,6	112,5

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del Departamento Administración Nacional de Estadística y de 244 municipios con información relativamente consistente en el Sistema Único de Información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Sobre una muestra de prestadores del servicio de acueducto en 244 municipios construí las Tablas 9 y 10. Reconocida la hiperconcentración ya mencionada, los resultados que allí se presentan no traen otra noticia que la ausencia casi total de posibilidades para que en la mayoría de municipios del país se produzcan contribuciones no residenciales que apalanquen los subsidios para los estratos subsidiables. El ingreso indicativo por metro cúbico de los usos industriales es considerablemente superior en Bogotá, semejante al de los estratos residenciales altos, que en el resto del país. Las discrepancias y erraticidades estadísticas en los ingresos indicativos de los usos comerciales es considerable, contribuyendo esto a la distorsión tarifaria que ya se había anunciado para los usos residenciales.

Si el diagnóstico de hace 15 años era la existencia de un notable rezago tarifario, lo que se deduce de los argumentos presentados a lo largo de este artículo es que durante este mismo período lo que se ha acumulado es un notable rezago en equidad que la reforma introducida por el Gobierno Nacional al Sistema General de Participaciones tiende a profundizar.

COMENTARIOS FINALES

La reforma al Sistema General de Participaciones en acueducto y alcantarillado que el Gobierno Nacional propuso, y a la que el Congreso de la República le dio curso, se ha levantado sobre un inadecuado e incompleto diagnóstico sectorial, al decir del análisis de la exposición de motivos y del mismo contenido del proyecto. Como tal, sólo atina a describir vagamente lo que parece ocurrir en el 4% del mercado nacional urbano del agua potable, de manera que si

alguna reforma hay que introducirse es una que busque solucionar los grandes problemas inherentes también al restante 96%, esto es, a la totalidad de un país en vías de urbanización completa que reclama la universalización de las coberturas y mejoras sustanciales en la calidad de la provisión del acueducto y el alcantarillado, en tanto servicios esenciales inherentes a la función social del Estado pues es un derecho de primera generación relacionado con la vida que debe resguardar.

Los puntos de vista presentados en este artículo divergen de los que sustentan la propuesta de reforma, comenzando por creer que es el municipio el responsable de los rezagos en las coberturas cuando, a quince años de introducida la reforma de la Ley 142 de 1994, sólo el 4% de la población urbana es atendida directamente por las administraciones locales. De manera que este trabajo no es, de ninguna manera, complemento de los argumentos oficiales, pues contiene un análisis diferente fundado en una tipología de municipios con la que se intenta captar la heterogeneidad estructural de la formación social colombiana, la polarización social a que ha llegado y las dificultades que ello implica para que un esquema empresarial por sí solo resuelva las deficiencias en las coberturas, en la calidad de la provisión de los servicios y en la redistribución y la equidad que le son inherentes.

Sobre este último tópico he intentado desmitificar la desueta lógica del subsidio como causante de la ineficiencia en el consumo de los hogares de estratos socioeconómicos bajos, esto es, como incentivo al despilfarro. La elevada disponibilidad a pagar de los estratos socioeconómicos altos por el agua potable para usos suntuarios,

para su consumo ostentoso que, de hecho, es muy elevado, ha logrado minimizar hasta la influencia del clima pues, como se analizó, los consumos en estos estratos son superiores en las ciudades andinas que en las mismas del Caribe y aún del Pacífico.

Esto sugiere que en los municipios policasistas hay aún un considerable espacio para la redistribución a través de los esquemas de subsidios cruzados pues, en efecto, tal disponibilidad a pagar aún soporta un mayor reajuste de manera que se pueda generar un mayor remanente para la solidaridad territorial con la población de los estratos subsidiables. Como vimos, y aún haciendo *ceteris paribus* el tamaño de la unidad familiar usuaria del servicio de acueducto, son suscriptores que se mueven indefectiblemente en el rango del consumo subsidiable, el consumo básico. En aquellos municipios en los que la inexistencia de mezcla socioeconómica inviabiliza tal esquema y aún en aquellos que existiendo tal mezcla es la fragmentación territorial la que lo constriñe, se torna crucial la intervención del Estado para conseguir el llamado equilibrio entre los aportes y las contribuciones, y el constreñimiento de las participaciones es la peor de las terapias que el Gobierno Nacional le puede legar a los gobiernos locales.

Otro aspecto de la reforma, como el de relocalizar el 15% de las participaciones en los Departamentos, parte del supuesto de que estos entes territoriales gozan de la capacidad institucional para resolver los problemas de gestión y los déficit en cobertura y calidad de aquellos municipios susceptibles de ser involucrados en esquemas regionales de prestación del servicio. La experiencia reciente del Atlántico es bastante favorable en este sentido, mientras que la revisión histórica de la experiencia

de Cundinamarca no le es muy proclive. La capacidad de gestión de los departamentos colombianos es la de un conjunto poco homogéneo que, para poder planear y ejecutar tendrá que recurrir nuevamente y con resultados bastante cuestionables a una consultoría que, en no pocos casos, se ha mostrado oportunista y poco comprometida con el desarrollo regional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSO R., Ó. 2007. Inclusión de la dimensión poblacional en el ordenamiento territorial. Bogotá, Fondo de Población de Naciones Unidas [Informe de Consultoría].
- ALFONSO R., Ó. A. y C. J. Caicedo. 1993. Coberturas. En *Servicios Públicos Domiciliarios, Coyuntura 1993*. Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular.
- COING, H. 2005. Servicios públicos en Bogotá: impacto de las reformas sobre la solidaridad territorial y social. En V. GOUËSET, L.M. CUERVO, T. LULLE Y H. Coing, *Hacer metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- CUERVO, L. M. 1998. Régimen de servicios públicos domiciliarios, Primer Tiempo: Tecnocracia=1, Autonomía Local=0. En *La investigación regional y urbana en Colombia, Desarrollo y Territorio 1993-1997*, Bogotá, DNP-Findeter-Aciur-Carlos Valencia Editores.
- CUERVO, L. M. 1997. El agua potable como bien mayor. En *Revista Regulación*, vol. I, número 2, Bogotá, Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- CUERVO, L.M. (comp.). 1988. Economía política de los servicios públicos. Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular, SINEP.
- HIRSCHMAN, A.O. 1977. *Salida, voz y lealtad*. México, Fondo de Cultura Económica
- JARAMILLO, S. Y L. M. CUERVO. 1995. Ciento

veinte años de servicios públicos en Colombia. Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular.

JARAMILLO, S. Y Ó. A. ALFONSO. 1991. Impactos externos e internos sobre el equilibrio financiero de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. En *Agua: pasado y presente, la gestión del servicio en Colombia*, revista Controversia 164-165, Centro de Investigación y Educación Popular.

LEFEBVRE, H. 1999. A revolução urbana. Belo Horizonte, Editora Universidade Federal de Minas Gerais.

Otras fuentes

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2007. Proyecto de Ley 118/2007 Cámara de Representantes y 150/2007 Senado de la República, "por el cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". Bogotá, Gaceta del Congreso n.º 587.

VARGAS, S., J. Y J. RUIZ. 1995. Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 197 de 1992. En *Ley 142 de 1994, Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios*, Revista Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, n.º 1. Bogotá, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

- 1 Docente investigador de la Universidad Externado de Colombia. SAMIRA ALKHATIB H. y MELBA RUBIANO B. me apoyaron en la recopilación, depuración y tratamiento de las estadísticas. De ellas así como de Jorge Espitia recibí pertinentes comentarios a una versión preliminar de este trabajo. HENRI COING, profesor emérito de la Universidad de París Val de Marne, me aportó valiosas críticas y sugerencias. Una versión sintética está en proceso de publicación por la revista *Economía Colombiana* de la Contraloría General de la República. Mi gratitud y aprecio a ellos para hacer posible este trabajo que es de mi total responsabilidad.
- 2 Para una profundización de esta noción, confrontar CUERVO, 1988.
- 3 Uno de los trabajos recientes en esta materia es el de COING, 2005.
- 4 Para una profundización de esta noción, confrontar Lefebvre, 1999.