

Modelo tarifario, subsidios cruzados y eficiencia económica en el sector de saneamiento básico*

LUIS EDUARDO AMADOR CABRA
luis.amador@uexternado.edu.co

SERVICIOS PÚBLICOS
DOMICILIARIOS

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 y la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios crearon un nuevo escenario de prestación de los servicios, que permitieron mejorar las condiciones a los prestadores y usuarios. Este nuevo marco tuvo como objetivo brindar los incentivos suficientes para que la prestación de los servicios fuera guiada por la eficiencia empresarial que permitiera romper los criterios de clientela que habían caracterizado la prestación de los servicios, cuya característica era la insuficiencia financiera de las empresas, gracias a que las tarifas que no correspondían los costos de prestación, lo cual se tradujo en importantes rezagos en términos de cobertura y baja calidad. En este contexto, el presente ensayo tiene por objetivo reflexionar y evaluar el modelo de subsidios de servicios públicos antes y después de las reformas estructurales introducidas por el nuevo marco regulatorio. Para cumplir con este propósito el trabajo está dividido en tres partes.

En la primera parte, se muestra cómo los objetivos de política de subsidios desarrollada por la Junta Nacional de Tarifas

(en adelante JNT) no se cumplieron en los términos desarrollados por el Decreto 3069 de 1968 y se describen los aspectos de los cambios legislativos más importantes desde el punto de vista normativo introducidos por la Asamblea Constituyente de 1991 y el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios o Ley 142 de 1994. (En adelante RSPD). En la segunda parte, se analiza el proceso de transición tarifaria, consistente, en los incrementos mensuales en las tarifas, con el fin de igualar estas al costo económico del servicio. En la tercera parte, se analiza el periodo entre diciembre de 1996 y 2006 y se calcula la magnitud de los subsidios y sobrepagos con respecto al costo de referencia, por tipo de usuario y estrato socioeconómico, para las principales 14 ciudades y se realizan unos comentarios sobre la composición entre hogares aportantes y los subsidiables y los desequilibrios del sistema. Por último, se sacan algunas conclusiones.

1. MODELO DE SUBSIDIOS ANTES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

La Junta Nacional de Tarifas¹ (en adelante JNT) fue creada en la reforma constitucio-

nal de 1968, mediante el Decreto 3069 de 1968² como una entidad adscrita del Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) que tenía como función fijar tarifas de acueducto, alcantarillado, y energía eléctrica³. En septiembre de 1969, el gobierno extiende las funciones de la JNT a los servicios públicos de aseo, teléfonos, telégrafos y correos.

De acuerdo con el Decreto 3069 de 1968⁴, en su artículo 3º determina los criterios para la fijación de tarifas, donde se destaca que las empresas deberán proteger el valor de los activos mediante tarifas que cubran el costo de la prestación del servicio y generen una rentabilidad sobre estos, con el objetivo de financiar nueva cobertura⁵. Así mismo, el numeral 2 del mencionado Decreto determina que las entidades de servicios públicos fijarán sus tarifas en tal forma que tengan en cuenta la capacidad económica de los diferentes sectores sociales y asignarán subsidios. En otras palabras, la JNT fijará las tarifas teniendo en cuenta tres criterios: el costo económico, los subsidios y la eficiencia económica.

Siguiendo estos parámetros con excepción del sector eléctrico, inicialmente los servicios públicos domiciliarios regulados por la JNT, focalizaron los subsidios, mediante el avalúo catastral de las viviendas atendidas, partiendo del supuesto, que el valor catastral o el precio registrado de los predios en las oficinas de planeación municipal reflejaba la capacidad de pago de los hogares. Sin embargo, el sistema de avalúos municipales no obtuvo los resultados esperados por la falta de actualización e inconsistencias, viviendas con características iguales y avalúos diferentes o viviendas con bajos avalúos con el fin de disminuir su renta gravable, lo cual

originó distorsiones e iniquidades en la estructura tarifaria.

Con la expedición de la Ley 14 de 1983⁶ se prohibió utilizar el avalúo catastral como base para el cobro de los servicios públicos y desde entonces se ha venido utilizando el sistema de estratificación de las viviendas, que permitió definir subsidios diferenciales por estrato, otorgados a la población identificada como de bajos ingresos, de acuerdo con las características externas de las viviendas⁷. Para esa fecha no existía una metodología sistemática para realizar dicha clasificación. Por lo cual la JNT, recomendó a las empresas utilizar los marcos muestrales, elaboradas por el DANE entre los años 1981 y 1983 para las 53 ciudades como una aproximación a esta.

Sin embargo, ante la inconformidad ciudadana y la presión política, la JNT ordenó a las empresas los ajustes necesarios mediante el trabajo de campo con el fin de afinar la estratificación socioeconómica, en consecuencia las principales ciudades del país, las empresas asumieron la responsabilidad de estratificar. En efecto, urbes como Medellín, Cali, Manizales y Bucaramanga, las empresas definieron los principales parámetros que las viviendas debían tener en cada uno de los estratos. En ese sentido, para la época no era raro que una misma vivienda tuviese un estrato para cada servicio, lo que se consideraba un beneficio o perjuicio para el usuario según la clasificación.

Sólo hasta 1991, el DNP a través de la JNT expidió las primeras normas sobre estratificación socioeconómica mediante el Decreto 969 de 1991⁸ donde clasifica las viviendas en función de las características de construcción, la disponibilidad de vías de comunicación, medios de transporte, la

existencia de zonas recreacionales y verdes y la cobertura de los servicios públicos, entre otros, para los efectos regulatorios señalaba seis estratos socioeconómicos⁹. En este también se señalaba que era responsabilidad de los Alcaldes aplicar las metodologías diseñadas por el DANE con el apoyo de comités municipales, que se encargaría de su ejecución por un periodo de cinco años. En 1993, mediante el Decreto 2220 de 1993 el Gobierno Nacional fijó la competencia del diseño de las metodologías en DNP¹⁰ y fijó como plazo diciembre de 1994 y julio de 1995 para su implementación en las áreas urbana y rural de respectivamente¹¹.

El modelo propuesto por la JNT origino grandes distorsiones, este se soportaba en un principio: a mayores niveles de ingreso, mas altos consumos, de acuerdo con este singular principio, la política pública dirigía subsidios a los usuarios de menores ingresos que registraran bajos niveles de consumo. Sin embargo, dado que el grueso de los hogares consumía cantidades similares o inferiores al promedio, terminó subsidiando a la mayor parte de los usuarios residenciales que solo pagaban solo un porcentaje de los costos de prestación de los servicios. La evidencia práctica permitió cuestionar su validez, pues otorgaba subsidios a los bajos consumos de los estratos de mayores ingresos, lo cual es regresivo en términos de equidad¹².

Para 1990, la estructura tarifaría era tan ineficiente, que la mayor parte de los consumidores recibían subvenciones sobre todo en los estratos de mayor ingreso¹³. El subsidio generalizado de demanda permitió aumentar el consumo de todos los usuarios al cobrar un costo menor que el precio del servicio, lo que debilito la suficiencia financiera de las empresas al no cortar con el flujo de caja necesario para invertir en el

mantenimiento y la expansión de sus redes, lo que trajo como consecuencia un deterioro del servicio y una baja expansión, tanto de la infraestructura, como de la cobertura.

En la práctica las empresas al no tener definidos unos parámetros de costos y tarifas o criterios claros frente a los subsidios estimaba los egresos en periodo de tiempo y estudiaba todas las posibilidades de financiamiento mediante endeudamiento y los aportes fiscales, este balance entre los egresos y los ingresos, determinaba la suma de recursos que era necesario recaudar vía tarifas. Posteriormente, mediante la división del número de usuarios que demandan el servicio, los recursos faltantes y requeridos para cubrir los costos, se estimaba la tarifa media. Definida la tarifa promedio se le otorgaba unos subsidios focalizados en sectores de baja capacidad de compra y a otros usuarios de mayor nivel de ingreso se le recargaba la tarifa¹⁴.

En otras palabras, el modelo de asignación de subsidios desarrollado por la JNT se reducía a un ajuste de fondos supeditado a consideraciones y presiones de orden económico, político o social que pretendía conciliar la viabilidad financiera de las empresas con la capacidad adquisitiva de los usuarios e intentaba resolver la presión social de los ciudadanos, frente a la baja cobertura y la deficiente calidad de los servicios.

Pero la intervención estatal de la JNT no solo asigno subsidios de demanda, que subsidia parte del costo de prestación del servicio sobre el consumo básico o de subsistencia, sino que permitió otorgar también subsidios de oferta¹⁵, cuando se pago parte del costo de las expansiones, se realiza mediante transferencias y recursos públicos. Este hecho se evidencia, al subsidiar las inversiones como gran parte de la operación,

administración y mantenimiento de las empresas de propiedad de este.

En términos generales, se puede concluir dos aspectos sobre la política de tarifas y subsidios de la JNT. La primera, que los objetivos en materia tarifaria no se cumplieron, en razón al mantenimiento de tarifas que no cubrían los costos, la gestión politizada y deficiente que determinaron la fragilidad financiera de las empresas prestadoras, en razón a que sus ingresos solo permitían cubrir una parte de estos, conduciendo a un pobre mantenimiento de la infraestructura y a rezagos notables en los niveles de inversión. Segundo, el modelo de subsidios cruzados, fue mal focalizado, en la medida que los usuarios comerciales e industriales subsidiaron a todos los usuarios residenciales indistintamente su poder de compra.

Como se analizara enseguida con el ajuste estructural iniciado en la 1994 permite reemplazar el sistema de subsidio generalizado, por un modelo de subsidios cruzados, en el que todos pagan el costo del servicio, pero los usuarios de menores ingresos, pagan una tarifa menor, que es cubierto mediante una contribución a los usuarios residenciales de mayores ingresos y los sectores industriales y comerciales, cuando las contribuciones no alcanzan a financiar estos, el déficit se cubre con recursos estatales.

Las reformas de ajuste estructural introducidas en el sector de acueducto y saneamiento básico en el tema de subsidios pueden enmarcarse en tres niveles: Las reformas de carácter constitucional emanadas por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, las reformas legales señaladas con la expedición del Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios o la Ley 142 de 1994¹⁶, (en adelante RSPD) y los actos administrativos expedidos por el Gobierno Nacional.

1.2 Reformas de carácter de Constitucional al régimen de subsidios

La Constitución de 1991 contiene los principios básicos en relación con la naturaleza de los servicios públicos, el papel de los agentes públicos y privados, definió que el régimen tarifario, que debe recuperar los costos económicos y determino la asignación de subsidios de los órdenes nacional y territorial como mecanismo de redistribución de ingreso, con el fin de que los sectores de menores ingresos tengan acceso a los servicios públicos cuando estos no puedan pagarlos. En este sentido la constitución tiene como objetivo explícito conciliar la asignación eficiente de recursos y la mejora en la distribución del ingreso.

La Carta establece que el modelo tarifario no sólo incluya el criterio del costo, sino también los de solidaridad y redistribución de ingresos (art. 367) y señala que la Nación y los entes territoriales¹⁷ podrán conceder subsidios de sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas (art. 368)¹⁸. En otras palabras, el régimen tarifario de los servicios públicos, es inherente a la finalidad social del Estado, ya que su estructura tiene en cuenta además de los criterios de costos del servicio, los de solidaridad y redistribución del ingreso, esta directriz, se consagra con la finalidad de que quienes no tienen nada puedan, recibir los servicios públicos en las mismas condiciones de calidad y continuidad que quienes tienen como pagar por ello, para lo cual éstos últimos deben contribuir al pago de aquellos, materializando así tales principios.

El nuevo modelo constitucional de subsidios, es un instrumento que busca gravar con tarifas altas a los estratos de mayores

ingresos, con el fin de otorgar subsidios a los sectores pobres. Así mismo, acercar los niveles de las tarifas a sus costos económicos, en función de parámetros técnicos, necesidades de inversión, mejoramiento de la calidad e incremento de la cobertura.

1.3 Modelo económico y reformas de carácter legal al régimen de subsidios

De acuerdo con el capítulo I de acerca de los principios generales del RSPD establece que se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija, entre otros, el Estado intervendrá con el fin de garantizar la prestación y ampliar la cobertura a sectores vulnerables con necesidades básicas insatisfechas mediante sistemas que permitan cubrir la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios, mediante un régimen tarifario basado en los preceptos de equidad y solidaridad.

El RSPD¹⁹ señala que el Estado intervendrá en los servicios públicos, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, entre otros, para aumentar la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios de bajos ingresos y determina que constituyen instrumentos para la intervención estatal el otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos²⁰.

Desde el punto de vista económico, el sistema de subsidios tiene como objetivo garantizar que el prestador mantenga el equilibrio financiero, entre los usuarios que pagan una tarifa y las empresas que mediante el recaudo prestan el servicio, lo que debe garantizar la recuperación de sus costos eco-

nómicos, no importando si reciben subsidios o otorgan sobrepagos. Este cierre financiero hará atractivo el mercado de la prestación de servicios públicos a la iniciativa privada. Presentado de otra manera, el marco legal las tarifas y los costos son iguales para todos los usuarios, esta refleja el costo de oportunidad de generar el servicio o el sacrificio de recursos productivos que se podrían utilizar en su mejor uso alternativo, con lo cual la tarifa cubre la totalidad del costo económico del servicio no importando si el usuario tiene capacidad de pago o no.

Los servicios públicos tienen una característica especial y es que al ser abastecidos mediante redes es posible discriminar las tarifas entre los diferentes usuarios ya que al ser producidos, generados y distribuidos mediante una infraestructura específica puede ser objeto de discriminación de precios en diferentes grados. Esto significa que a un mismo usuario de una red eléctrica, de telefonía, de agua o saneamiento básico, se puede cobrarle tarifas diferenciadas permitiendo el cumplimiento de una política pública solidaria. Este instrumento de política sería imposible de aplicar a otro tipo de bienes como el vestido o los alimentos, ya que no se podrían discriminar precios por tipo de usuarios.

En este sentido, los subsidios otorgados a los sectores de bajos ingresos se denominan cruzados que siguiendo a YEPES²¹ los define cuando "un grupo de consumidores pagan un conjunto de cargos por encima del coste asociado a la provisión de los servicios, mientras que otros pagan muy por debajo de dicho coste". Presentado de otra manera, este mecanismo permite gravar a un sector de usuarios con una mayor tarifa, cuyos fondos son transferidos al cubrimiento del consumo de sectores pobres mediante

menores tarifas. Para el caso colombiano los subsidios cruzados se efectúan mediante dos modalidades señaladas en el RSPD.

La primera, es lo que la teoría económica denomina discriminación de precios de segundo grado, que consiste en cobrar diferentes tarifas dependiendo de la cantidad consumida en razón a que los usuarios cuando demandan mucho el servicio en un periodo de tiempo, su demanda disminuye conforme aumenta el número de unidades compradas²². En el caso colombiano de acuerdo a unos niveles de consumo considerados como básicos o de subsistencia el usuario paga un cargo fijo hasta determinado nivel de consumo cuando supera ese umbral la tarifa se incrementa. De conformidad con lo establecido por la RSPD en su artículo 99.5, los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia.

Para el caso del sector de agua y saneamiento básico, lo definió como aquel "destinado a satisfacer las necesidades esenciales de las familias y su nivel se establecerá para cada localidad con base en parámetros tales como el tamaño de las familias, los hábitos de consumo y las condiciones climáticas"²³ fijándolo en 20m³ por usuario por mes²⁴. Para el servicio de energía eléctrica, el DNP definió el consumo de subsistencia como "la cantidad mínima de electricidad utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas que solamente puedan ser satisfechas mediante esta forma de energía final"²⁵, el consumo para este servicio se estableció en 200 Kwh usuario mes²⁶. Para los servicios de gas²⁷ y telecomunicaciones se estableció unos consumos de subsistencia de 20 m³ y 200 minutos²⁸ por familia, respectivamente.

El objetivo perseguido por el RSPD de establecer consumos básicos para cada uno de los servicios era presionar la racionalización de cada uno de estos. Permitiendo que los consumos subsidiados converjan con las necesidades de subsistencia de las familias. La evidencia empírica ha demostrado la incidencia que tienen los precios en las decisiones de consumo que tienen los usuarios de los bienes o servicios respectivos²⁹. Para el caso que nos ocupa, las tarifas se convierten, en las señales para aumentar o disminuir el consumo de agua, de energía eléctrica o la generación de residuos sólidos, dichas decisiones modifican la asignación de recursos, en la medida que su mayor o menor consumo determina nueva expansión o generación de producción. Para el caso colombiano, a medida que se han incrementado las tarifas en los sectores de telecomunicaciones, agua potable, energía eléctrica y residuos sólidos, los consumos han disminuido³⁰.

La segunda forma de discriminación de tarifas análoga a la de primer grado, es cobrar a cada usuario su precio de reserva o su disposición a pagar por el servicio³¹, lo que permite fijar tarifas diferentes, entre usuarios residenciales de una ciudad o región, en función de diferenciación socioeconómica de estos. Esta una herramienta permite identificar territorialmente con características homogéneas, como zonas, barrios, cuadras a un determinado grupo de población, en términos de su entorno, el comercio, la oferta de servicios públicos y necesidades insatisfechas, combinado con criterios relativos a las características físicas de la vivienda como tipo de pisos, baños, cocina, número e independencia de las habitaciones, con el fin de focalizar el subsidio, desde el punto de vista geográfico.

En este sentido, el RSPD³² estableció que cada municipio deberá estratificar los inmuebles residenciales entre los diferentes estratos y que dicho proceso deberá de ser notificado a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (en adelante SSPD) ya cuando se otorguen subsidios con recursos nacionales o departamentales se podrá exigir, un documento expedido por la SSPD donde se certifique que esta se hizo en forma correcta.

En consecuencia, un elemento central de la mayor importancia de las reformas estructurales introducidas a partir de la constitución de 1991 fue separar el valor de las tarifas del monto de los subsidios y sobreprecios. Donde la diferencia entre costo del servicio y el pago efectuado o facturado por los estratos 1, 2 y 3, se denomina subsidio y es cubierto en primera instancia por los sectores residenciales de los estratos 5 y 6, el comercio y la industria y si faltan recursos el déficit debe ser cubierto por Estado.

En este orden de ideas, el RSPD³³ fijo los subsidios (-) y contribuciones o sobreprecios (+) máximos legales que se le pueden conceder y exigir respectivamente a los usuarios del servicio a criterio de la autoridad tarifaría local fueron los siguientes:

ESTRATOS	SUBSIDIOS MÁXIMOS	CONTRIBUCIONES O SOBREPRECIOS
Bajo-Bajo I (Estrato 1)	50% (-)	
Bajo o II (Estrato 2)	40% (-)	
Medio-Bajo III (Estrato 3)	15% (-)	
Medio o IV (Estrato 4)	Costo medio del servicio (sin subsidios o contribuciones)	

ESTRATOS	SUBSIDIOS MÁXIMOS	CONTRIBUCIONES O SOBREPRECIOS
Medio-Alto o V (Estrato 5)		20% (+)
Alto VI (Estrato 6)		20% (+)
Industriales		20% (+)
Comerciales		20% (+)

Fuente: Ley 142 de 1994.

El cobro de los servicios públicos con base en la estratificación socioeconómica, permite materializar los principios de la estructura de un Estado Social de Derecho, siendo esta una de las formas de establecer, tanto a quienes se deben orientar los subsidios y programas especiales del gobierno, como quienes pueden contribuir a que los servicios públicos y demás obras sociales lleguen a los sectores más débiles y necesitados de la población, dado que con ésta se logra crear una conciencia de pago redistributiva, a fin de que paguen más quienes efectivamente tienen mayor capacidad económica y gracias a ello lleguen los servicios públicos a toda la población en igualdad de condiciones.

Es necesario resaltar que las contribuciones o sobreprecios que aunque facturados por las empresas prestadoras, no les corresponde a ellas, si no tienen una destinación específica es subsidiar a los más pobres. En efecto, el artículo 99 de la RSPD indica las reglas para el otorgamiento de subsidios donde establece que el reparto debe hacerse entre los usuarios como un descuento en el valor de la factura que éste debe cancelar, conforme a lo dispuesto en esta ley, para lo cual las empresas prestadoras deben distinguir entre el costo de referencia del servicio, los subsidios y aportes solidarios, esta

SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

diferenciación se presentará en las facturas del servicio.

En este mismo sentido, el artículo 89.2 obliga a quienes presten los servicios públicos llevar cuentas detalladas y contabilidad de los subsidios otorgados y sobreprecios cobrados³⁴. Este mecanismo permite transparencia en la asignación de subsidios y deja claro que no son los prestadores los que otorgan subsidios sino que el Estado se vale de las empresas como un medio para beneficiar a los usuarios con baja capacidad de pago.

Subsidios y los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos

La Ley 142 de 1994³⁵ preceptúa que el régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia y establece que por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (en adelante FSRI), para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas.

El objetivo de la RSPD no es que el esquema entre subsidios y contribuciones, resulten equilibrados, el propósito es llevar la cobertura universal a toda la población, con recursos originados en las contribuciones de la población de mayores ingresos o cubiertos con recursos públicos del presupuesto nacional. En este sentido Ley 632 de 2000³⁶ que modificó el artículo 89.8 del RSPD determinó que en el "evento de que los FSRI no sean suficientes para cubrir

la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden municipal, distrital, departamental o nacional".

En este orden de ideas, el Ministerio de Desarrollo Económico, mediante el Decreto n.º 565 de marzo de 1996³⁷ reglamentó los FSRI del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, con el fin de otorgar subsidios las fuentes de los subsidios los ingresos corrientes y de capital, las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, los recursos de los impuestos y otros recursos. Para los cuales las apropiaciones para inversión en acueducto y saneamiento básico y los subsidios se clasificarán en el gasto público social, como inversión social, para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la Constitución.

Para el efecto, este dispuso que los beneficiarios del subsidio sean los usuarios de los estratos 1, 2 y 3. Establece que cada entidad prestadora de los servicios públicos deberá comunicar a la Secretaría de Hacienda, los requerimientos anuales de subsidios para cada servicio³⁸, señala que los FSRI los deben constituir los entes territoriales mediante cuentas especiales, donde se contabilizarán los recursos destinados a asignar subsidios³⁹.

El decreto precisa las fuentes de los recursos para otorgar los subsidios a través de los FSDI e identifica las siguientes:

- Los recursos provenientes de los aportes solidarios de los estratos 5 y 6 y de los comerciales e industriales.
- Los recursos obtenidos de otros FSDI del orden municipal, distrital y departamental.

- Recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, tanto los correspondientes a libre inversión como los que deben destinarse al sector.
- Recursos provenientes del 10% del impuesto predial unificado⁴⁰.
- Recursos de las regalías por concepto de explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado⁴¹.
- Recursos presupuestales de las entidades descentralizadas del orden nacional o territorial⁴² de acuerdo con el artículo 368 de la CPN.
- Otros recursos presupuestales a los que se refiere el artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994.

Así mismo, establece que los entes territoriales realizaran los estimativos de recaudo por aporte solidario⁴³ y señala que cuando el monto de los recursos aprobado por las autoridades competentes en el FSDI no sea suficiente para cubrir la totalidad de los subsidios previstos, la entidad prestadora de los servicios públicos, deberá de ajustar las tarifas hasta conseguir el equilibrio requerido⁴⁴.

En otras palabras, cuando las entidades prestadoras de los servicios públicos en un período de facturación, efectúen la suma de los aportes solidarios y los recursos competentes del FSDI, frente al cálculo de las necesidades subsidios y no sea suficiente para cubrir los subsidios previstos, la empresa prestadora de servicios públicos, ajustará el aporte solidario o sobreprecios de los estratos 5 y 6 y los comerciales e industriales. Este hecho muestra que ante la carencia de recursos y la estrechez fiscal por parte del Estado, los suscriptores⁴⁵ de mayores niveles

de ingreso deben financiar los servicios y la cobertura de los más pobres.

La mayor innovación constitucional y legal en esta materia es establecer que los subsidios son una contribución fiscal y por tanto, solo las autoridades respectivas pueden fijar el porcentaje que se debe cobrar como contribución, con lo cual se hace completamente transparente la forma de asignación y otorgamiento del subsidio y adicionalmente, se calcula sobre el costo de la prestación del servicio.

Esta situación contrasta con el modelo desarrollado por JNT donde la tarifa también era diferenciada por estrato, pero cuyo aumento o disminución no obedecía a las variaciones en los costos o subsidios, ya que para los primeros no existía una metodología y para los segundos la ley no tenía definido el monto o porcentaje a grabar. Este manejo discrecional por parte de los entes territoriales debilita a las empresas desde el punto de vista financiero retrasando las inversiones necesarias con fin de mejorar la cobertura, la calidad y la continuidad del servicio.

En suma, el sistema de subsidios⁴⁶ es complementario al modelo tarifario y se desarrolla mediante dos instrumentos: El primero, consiste en cobrar una contribución a los estratos altos (5 y 6) incluido usuarios comerciales e industriales con el fin de financiar los estratos más pobres, estratos (1, 2 y 3). El segundo, con el fin que el modelo cuente con fondos suficientes los Consejos Municipales está en la obligación de crear los FSRI con el fin de recibir recursos provenientes del Gobierno Central para cubrir sus necesidades de financiación y que los recursos de dichos fondos destinados a dar subsidios, se consideraran como inversión social.

El esquema colombiano basado en un modelo de subsidios indirectos de carácter geográfico focalizados por conglomerados a través de la estratificación, contrasta, con el esquema de subsidios directos a los servicios públicos de Chile, donde se otorgan en forma individual a personas o familias mediante evaluaciones puntuales, determinados por periodos de tiempo definidos⁴⁷.

2. DESMONTE DE SUBSIDIOS Y LIMITACIONES FISCALES

De este marco surge el mecanismo de los subsidios y sobreprecios, consagrado en el RSPD con el propósito de lograr la prestación eficiente de los servicios a todos los habitantes sin interesar su capacidad de pago, esta señaló los topes máximos de estos y el término para alcanzar dichos porcentajes (artículo 89.6). Para presionar su cumplimiento de este proceso se obligo a los prestadores a reportar a la SSPD y al ente regulador, las tarifas cobradas diferenciando los factores de subsidio y contribución aplicados, las tarifas a cobrar cada año durante y al final del período de transición con los límites señalados por la ley.

Como resultado de dichas disposiciones, los modelos tarifario y de subsidio definidos por la CRA, determinaban para los prestadores, en primer término, los parámetros de costos y unas formulas tarifarias para los componentes del servicio, de tal manera que cada empresa prestadora calculara su tarifa y en segundo término, el plan de transición tarifaria, consistente, en incrementos mensuales⁴⁸ en las tarifas, con el fin de llegar a los porcentajes de subsidios y contribuciones señalados por el legislativo.

Pero, ante la lentitud de las empresas del sector de agua potable y saneamiento

básico, y ante el enorme costo político, para iniciar el proceso de transición tarifaria y ajustar los subsidios y sobreprecios a los topes máximos fijados en la Ley 142 de 1994, el Congreso de República mediante la Ley 286 de 1996⁴⁹, señalo un plazo máximo de 5 años para ajustar los niveles de subsidio y sobreprecio existentes en las tarifas de ese momento a los porcentajes establecidos por el RSPD prorrogando como fecha máxima el 31 de diciembre de 2001.

El hecho que en el sector de agua potable y saneamiento básico los subsidios existentes antes de la expedición del RSPD fuesen mucho más altos que para el caso de otros servicios públicos, la aplicación de los límites de subsidios y sobreprecios hizo mucho más dramática la transición tarifaria.

Posteriormente, ante las evaluaciones de impacto negativa en las estructuras tarifarias, la impopularidad en el incrementos tarifas, la protesta por parte de los usuarios, los Alcaldes, el incumplimiento de las empresas en la transición tarifaria y con el fin de favorecer a estratos más bajos, el Congreso de la República modificó nuevamente la transición mediante la Ley 632 de 2000⁵⁰. En ésta, determino en su artículo 2º que las entidades prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, el desmonte de los subsidios, el ajuste de los sobreprecios fijados por la ley, tendría como fecha máxima el 31 de diciembre del año 2005.

Esta norma también previó que el desmonte de los subsidios debe realizarse en una proporción anual a la quinta parte del desmonte total necesario⁵¹ y determino que superado el período de transición establecido no se podrán superar los factores máximos de subsidios establecidos en el RSPD. La comisión mediante las Resoluciones CRA 153⁵² y 156⁵³ de 2001, definió la

metodología para implementar el desmonte de subsidios de acuerdo a lo ordenado en la Ley 632 de 2000 y señaló como mecanismo el ajuste geométrico anual para cumplir con el periodo de transición, alcanzar las tarifas meta y los niveles de subsidio.

2.1 Transición tarifaria y ajuste de subsidios y sobreprecios en el marco del RSPD

Con el objetivo de analizar la transición tarifaria entre diciembre de 1996 y 2006 para las principales 14 ciudades, se calcula la tasa de crecimiento anual promedio de los subsidios y sobreprecios, con respecto al costo de referencia (estrato 4) por estrato socioeconómico, lo cual permite destacar algunos hallazgos. Como se observa en las graficas n.º 1 y n.º 2 los rezagos e incrementos más importantes en materia tarifaria se presentan en los estratos 1, 2 y 3. En efecto, al analizar el incremento de las tarifas por ciudades en términos constantes, crecen para el estrato 1, 2 y 3 en 11,6%, 8% y 4,9% respectivamente. Situación opuesta para

los estratos 4, 5 y 6 que declinan en mas de 1%, exceptuando el estrato 5 que presenta un crecimiento de menos de 0,5%.

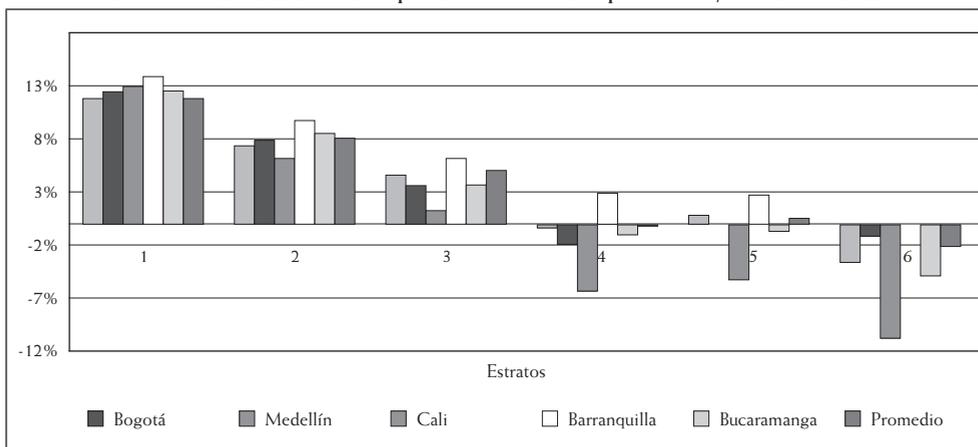
A nivel de las cinco principales ciudades se observa cómo los incrementos anuales promedio de las tarifas para el periodo analizado en los estratos 1, 2 y 3 entre el 5% y el 16%. En contraste, con las caídas entre el 5% y 10% en los estratos 4, 5 y 6, como se observa en la Gráfica n.º 1.

Como se puede ver en el gráfico n.º 2 para capitales departamentales comportamiento similar que en las cuatro grandes ciudades, es decir un aumento sostenido anual promedio de las tarifas en los estratos 1, 2 y 3, donde se destaca los aumentos al estrato 1 y 2 que fluctúan entre 4% y el 17%. En contraste, se registra caídas en los estratos 4, 5 y 6 entre el 1 y 10%.

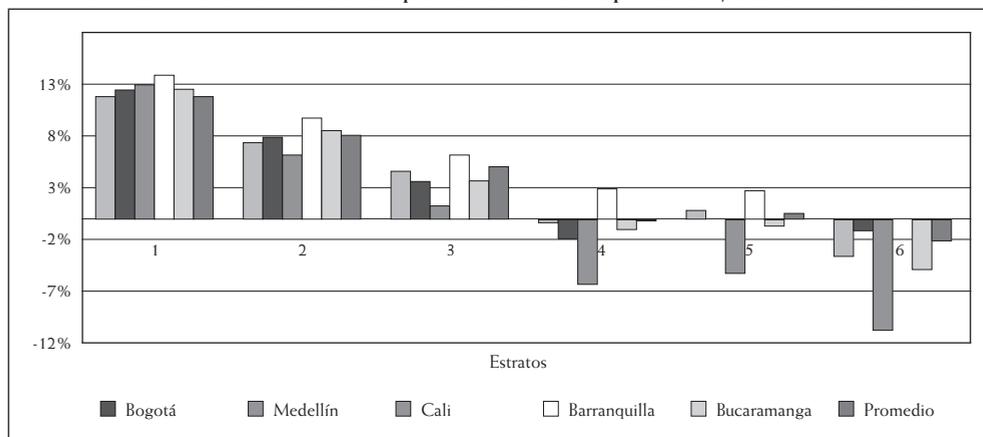
Por otra parte, como se puede observar en el cuadro n.º 1 los mayores incrementos tarifarios para las principales 14 ciudades del país en términos absolutos, entre el año 1996 y 2006 en materia tarifaria se presentan en los estratos 1, 2 y 3 que aumentaron en 336%, 164% y 89% respectivamente.

SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Gráfica n.º 1. Crecimiento anual promedio de la tarifa por estrato, dic. 1996-dic 2006



Gráfica n.º 2. Crecimiento anual promedio de la tarifa por estrato, dic. 1996-dic 2006



Cuadro n.º 1. Incremento real de las tarifas por estrato Dic de 1996- Dic de 2006

CIUDADES	ESTRATOS					
	1	2	3	4	5	6
Bogota	296%	134%	65%	-3%	10%	-33%
Medellín	335%	141%	50%	-19%	2%	-14%
Cali	360%	101%	15%	-50%	-43%	-68%
Barranquilla	413%	204%	99%	37%	33%	1%
Santa Marta	135%	82%	49%	-7%	26%	-12%
Cartagena	149%	136%	14%	-38%	-26%	-3%
Pereira	620%	299%	221%	48%	43%	48%
Armenia	902%	379%	234%	68%	39%	-25%
Pasto	80%	91%	74%	7%	-11%	-21%
Bucaramanga	337%	168%	51%	-11%	-8%	-42%
Villavicencio	437%	159%	106%	8%	36%	-15%
Popayán	215%	59%	16%	-10%	16%	-10%
Cúcuta	347%	239%	207%	2%	-14%	-33%
Manizales	114%	113%	28%	14%	18%	-26%
Promedio	338.6%	164.4%	87.9%	3.4%	8.8%	-18.0%

Fuente: Calculos propios. Serie a precios constantes. Base 1998 = 100.

DANE, Colombia, Índice de Precios al Consumidor.

Mientras el resto de ciudades se encuentran en el rango entre 100% y el 400%.

Se destacan aumentos superiores de 600% en ciudades como Armenia y Pereira y entre 300% y 400% las cuatro grandes ciudades del país, es decir Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. En contraste, para ese mismo periodo los estratos 4 y 5 presentan apenas un incremento del 3,3% y 8,8% respectivamente, mientras el estrato 6 la tarifa disminuye en 18% para las principales ciudades del país. Es importante anotar que para este estrato, la disminución tarifaria en ciudades como Cali y Bogotá superan el 30%. Estos crecimientos tarifarios observados en el periodo obedecen al plan de transición, como antes se anotó que surgió como consecuencia del ajuste e incremento en las tarifas cobradas al momento de expedir la metodología tarifaria que en ese momento no cubrían el costo del servicio o la tarifa del estrato 4.

Como se puede observar en el cuadro 1 y las gráficas 1 y 2, como resultado de estas diferencias tarifarias entre ciudades, entre diciembre de 1996 y 2006, no importando costo regulado, las tarifas de los estratos altos (5 y 6) tienden disminuir, en contraste, a de los estratos bajos se incrementan en una forma importante. Lo cual demuestra que entre más baja fuera la tarifa con respecto a lo señalado por la CRA más alto fue el incremento y al contrario entre más alta fuera la tarifa con relación a costo regulado, menor fue el incremento.

En resumen, se puede señalar que en el momento que las empresas señalaron las tarifas meta de acuerdo con el costo de referencia, se produjeron incrementos importantes anuales en términos reales que varían de magnitud en las ciudades, ya que este depende del rezago tarifario de cada uno de ellas. Sin embargo, en la mayoría de los

casos se observa que el incremento proporcionalmente mayor en los estratos 1 y 2 y en menor magnitud en el estrato 3, explicado por el exceso de subsidios otorgados a estos, proceso acompañado por una disminución de los sobrepuestos y por ende en una caída en las tarifas de los estratos 5 y 6.

3. MONTO DE SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES

La Constitución de 1991 introdujo modificaciones transcendentales al marco institucional de los servicios públicos, que se concretaron en el RSPD y que han generando cambios muy importantes en la dinámica del sector, como aumentos de las coberturas, viabilidad empresarial, así como mayor participación del sector privado. Sin embargo, en el tema de los subsidios se ha requerido muchas modificaciones para ser viable el modelo.

En este contexto, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamenta lo estipulado por el artículo segundo de la Ley 632 de 2000, en relación con el establecimiento de la metodología para alcanzar el equilibrio entre subsidios y contribuciones, para lo cual expidió el Decreto n.º 1013 de abril de 2005⁵⁴, que determina que con el fin de para mantener el equilibrio entre contribuciones y los subsidios se permitió que los Concejos Municipales definieran mediante Acuerdo el porcentaje de aporte solidario necesario para cubrir dicho faltante.

Este decreto permite que las autoridades municipales calcular la diferencia entre el monto de subsidios requerido por estrato y la suma de los aportes solidarios a facturar para cada servicio en un periodo determinado, cuyo resultado representará el valor de

los recursos necesarios para obtener el equilibrio, con el fin de cubrir las necesidades de subsidios⁵⁵. Para el caso del servicio de aseo se reportarán adicionalmente los resultados del aforo de los grandes generadores y la información de los pequeños productores y multiusuarios que lo hayan solicitado con fin de que contribuyan al financiamiento del servicio.

3.1 Magnitud de los subsidios y sobreprecios con respecto al costo medio

Para el período analizado entre diciembre de 1996 y 2006⁵⁶, se calcula la magnitud de los subsidios y sobreprecios como porcentajes del costo de referencia, (el estrato 4), por tipo de usuario y estrato socioeconómico, para las principales 14 ciudades, en pesos constantes, con el objetivo de analizar las tendencias de estas variables y destacar algunas conclusiones.

Como se observa el cuadro n.º 2 para 1996 el estrato 1, 2 y 3 recibían un subsidio (con signo negativo) del 87%, 74% y 48%, con lo cual solo pagan el 13%, 24%

y 52% de la tarifa. Hecho que muestra que los subsidios presentan niveles demasiados elevados que superan cualquier criterio de solidaridad y redistribución del ingreso. Situación que se revierte a partir de 1999 y que culmina con su desmonte casi total en diciembre de 2005, de acuerdo con lo establecido por la Ley 632 de 2000. No cabe duda que los usuarios de menores ingresos deban tener un acceso adecuado a los servicios públicos y que los que tengan limitaciones para cubrir el costo real de la prestación de estos, debe de existir mecanismos para su cubrimiento, no obstante los niveles tan elevados al principio de la transición no eran posibles de cubrir por esfuerzos fiscales que hubiera realizado la sociedad.

En el cuadro n.º 3 se presenta al el factor de subsidio promedio para las 14 ciudades otorgado a los usuarios terminar el período de transición (año 2005) para los usuarios residenciales de los estratos 1, 2 y 3 no es superior al 50% del costo medio del suministro para el estrato 1, al 40% del costo medio para el estrato 2, ni superior al 15% del mismo para el estrato 3, es decir, a partir

Cuadro n.º 2. Promedio de subsidios y sobreprecios con respecto al estrato 4.
Dic de 1996 - Dic 2006

ESTRATOS	DEC-96	DEC-97	DEC-98	DEC-99	DEC-00	DEC-01	DEC-02	DEC-03	DEC-04	DEC-05	DEC-06
Est. 1	-87	-87	-87	-85	-77	-74	-67	-62	-58	-48	-45
Est. 2	-74	-73	-73	-69	-59	-54	-49	-45	-43	-34	-31
Est. 3	-48	-47	-46	-41	-31	-25	-21	-19	-17	-13	-8
Est. 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Est. 5	96	97	98	86	83	87	98	101	100	100	111
Est. 6	235	231	233	203	198	183	188	184	181	160	170

Fuente: Tarifas CRA. Cálculos propios. Serie a precios constantes. Base 1998 = 100.

DANE, Colombia, Índice de Precios al Consumidor (IPC) Índices - Serie de empalme 1992-2007.

Para las siguientes ciudades: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Pereira, Armenia.

Pasto, Bucaramanga, Villavicencio, Popayán, Cúcuta y Manizales.

de 2005 solo se asignan subsidios inferiores a estos límites.

En contraste, los estratos 5 y 6 presentan unos sobrepagos de cerca del 100% y un poco inferior al 200% del costo del servicio para el periodo. Es importante resaltar que las contribuciones solidarias, entre diciembre de 1996 y 2006 pasan de 235% a 170%. Mientras el Estrato 4 como antes se señalo paga el costo medio del servicio, es decir no recibe subsidios o aporta sobrepagos.

En el caso de las cuatro grandes ciudades las tendencias de los promedios nacionales no cambian. En efecto, el cuadro n.º 5 pre-

senta subsidios y sobrepagos, en términos porcentuales. Al calcular el subsidio recibido por el estrato 1 con respecto al estrato, es muy semejante para estas. En efecto, este ubica entre el 88% y el 90%, para el año 1996, en otras palabras, los usuarios solo pagan entre el 10% y el 12% del servicio. El promedio de estos subsidios es 87% con una desviación estándar de apenas 2.8%.

El desajuste de estos con respecto al máximo permitido por la Ley 142 (50%) en promedio es superior a unos 30 puntos porcentuales. Sin embargo, como antes se señalo cuando termina el desmonte en la

Cuadro n.º 3. Subsidios otorgados al estrato 1 con respecto al estrato 4 a precios constantes por ciudades

ESTRATOS	DEC-00	DEC-01	DEC-02	DEC-03	DEC-04	DEC-05	DEC-06	DEC-07	DEC-08	DEC-09	DEC-10
Bogota	-88	-88	-88	-88	-88	-81	-76	-72	-63	-51	-50
Medellín	-88	-87	-85	-74	-61	-57	-51	-34	-29	-22	-34
Cali	-87	-87	-85	-77	-56	-56	-41	-40	-38	-24	22
Barranquilla	-90	-92	-92	-92	-91	-87	-83	-78	-71	-63	-63
Santa Marta	-90	-90	-90	-90	-90	-85	-83	-81	-80	-75	-74
Cartagena	-92	-91	-91	-92	-92	-92	-92	-92	-92	-70	-70
Pereira	-90	-90	-90	-86	-82	-85	-81	-68	-57	-42	-50
Armenia	-86	-86	-86	-85	-82	-78	-70	-61	-46	-23	-14
Pasto	-85	-85	-85	-83	-80	-79	-77	-76	-75	-75	-75
Bucaramanga	-90	-90	-90	-90	-70	-69	-65	-61	-56	-50	-50
Villavicencio	-87	-87	-87	-79	-65	-59	-46	-38	-53	-30	-33
Popayán	-83	-83	-83	-83	-83	-83	-58	-53	-47	-41	-41
Cúcuta	-83	-83	-83	-83	-66	-54	-48	-40	-33	-28	-24
Manizales	-86	-86	-86	-86	-79	-75	-75	-75	-75	-75	-75
Promedio	-87	-87	-87	-85	-77	-74	-67	-62	-58	-48	-45
Desviacion estandar	2.8	2.8	2.9	5.4	11.8	12.9	16.1	18.4	18.7	20.6	27.4

Fuente: Tarifas CRA. Calculos propios. Serie a precios constantes. Base 1998 = 100.

mayoría de ciudades en promedio los subsidios otorgados solo alcanzan el 45% como se observa en el cuadro n.º 5.

Es importante señalar que nuevamente ante la presión de sectores populares y ante el proceso de ajuste fiscal y macroeconómico orientado por el FMI⁵⁷ a partir de 1999, el Congreso de la República cambió nuevamente la RSPD al modificar el párrafo segundo artículo 99.6 de la ley, relacionado con los límites máximos de subsidios a otorgar.

En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo o Ley 812 de 2003, en el párrafo 1º del artículo 116, establece que para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios se aplicarán de acuerdo con la disponibilidad de recursos de los entes que los otorguen, de tal forma que en ningún caso será superior al 70% y al 40% para el estrato 1 y 2 respectivamente con respecto al costo medio de referencia.

ESTRATO	SUBSIDIO
Bajo-bajo (uno)	70%
Bajo (dos)	40%
Medio bajo (tres)	Se mantiene el régimen de la Ley 142 del 1994

Fuente: Artículo 116 del Plan Nacional de Desarrollo o Ley 812 de 2003.

Como consecuencia de esta norma, a partir de 2003, varias ciudades registran nuevamente otorgaron subsidios por encima del 50% y como límite el 70% como los estableció la ley. En efecto, ciudades como: Cartagena, Manizales, Santa Marta, Barranquilla y Pasto muestran esa tendencia. Otras ciudades como Bogotá, Pereira, Bucaramanga se mantienen el 50% señalado en los porcentajes establecidos en el RSPD. En

contraste, ciudades como: Armenia, Cali, Cúcuta, Medellín y Villavicencio se encuentran muy por debajo de los porcentajes señalado por el plan.

Se puede notar que esta medida permitió que los usuarios de los estratos 1 y 2 tuvieran un alivio tarifario al asignarle mayores subsidios, situación que contrasta, con el mayor esfuerzo fiscal que tiene que asignar el municipio mediante nuevos recursos, que como se mostrara adelante, el Gobierno ha intentado con la expedición de nuevas normas, el logro del equilibrio entre contribuciones y subsidios.

Para el caso del estrato residencial 2 los subsidios entre diciembre de 1996 y de 2006, presenta inicialmente una caída como consecuencia del desmonte de subsidios extralegales, con una disminución de los mismos en los primeros años y el posterior incremento de estos, como resultado de las nuevas reglamentaciones, particularmente con la expedición de la Ley 812 de 2003. En efecto, para ciudades como Bogotá, Medellín y Barranquilla registra un subsidios entre el 80% y el 75%.

Para el resto de ciudades la tendencia es muy similar, es decir, los subsidios otorgados superan el 60%, en todos los casos, la distancia respecto del máximo subsidio legal (40%) es alta, en promedio de unos 30 puntos porcentuales. Al igual que en el estrato 1 como se observa en el cuadro n.º 4 los subsidios declinaron anualmente hasta registrar en diciembre de 2006 un subsidio promedio del 31%.

A partir de la Ley 812 de 2003 varias ciudades presentan nuevamente el otorgamiento de subsidios por encima del 40% como los estableció el Plan de Desarrollo. En efecto, ciudades como Bogotá, Cartagena,

Cuadro n.º 4. Subsidios otorgados al estrato 2 con respecto al estrato 4 a precios constantes por ciudades

ESTRATOS	DEC-96	DEC-97	DEC-98	DEC-99	DEC-00	DEC-01	DEC-02	DEC-03	DEC-04	DEC-05	DEC-06
Bogotá	-75	-75	-75	-75	-75	-65	-60	-59	-50	-41	-40
Medellín	-75	-72	-69	-60	-50	-46	-41	-25	-21	-18	-25
Cali	-67	-67	-63	-55	-42	-47	-32	-32	-32	-19	29
Barranquilla	-80	-84	-84	-84	-81	-76	-72	-67	-62	-56	-56
Santa Marta	-78	-78	-78	-78	-78	-70	-67	-65	-65	-61	-58
Cartagena	-84	-81	-80	-83	-83	-83	-83	-83	-83	-40	-40
Pereira	-78	-78	-78	-62	-49	-57	-56	-46	-38	-34	-40
Armenia	-68	-68	-68	-63	-55	-46	-41	-36	-29	-19	-8
Pasto	-72	-72	-72	-69	-63	-55	-53	-52	-51	-51	-51
Bucaramanga	-80	-80	-80	-80	-53	-51	-51	-48	-44	-40	-40
Villavicencio	-69	-69	-69	-49	-41	-35	-28	-24	-43	-16	-26
Popayán	-63	-63	-63	-63	-63	-63	-39	-38	-36	-34	-34
Cúcuta	-73	-73	-73	-73	-50	-20	-18	-15	-12	-10	-9
Manizales	-68	-68	-68	-68	-51	-41	-41	-41	-41	-41	-41
Promedio	-74	-73	-73	-69	-59	-54	-49	-45	-43	-34	-31
Desviacion estandar	6.1	6.1	6.5	10.5	14.4	16.6	17.8	19.0	18.3	15.9	23.0

Fuente: Tarifas CRA. Cálculos propios. Serie a precios constantes. Base 1998 = 100.

Pereira, Bucaramanga y Manizales presentan esta tendencia. El resto de ciudades se mantienen el 50% señalado en los porcentajes establecidos en RSPD. Por último, las ciudades Armenia y Cúcuta son la excepción al otorgar solo el 8% y el 9% de subsidio a los usuarios del estrato 2.

Para el caso de los subsidios del estrato 3 se mantiene lo señalado en el RSPD y como se observa en el cuadro n.º 7 y fluctúan para todas las ciudades del país entre el 50% y 60% exceptuando Barranquilla y Cúcuta con el 35% y 27%, respectivamente.

En general, para el período analizado para los estratos 1, 2 y 3 se notan altos niveles de subsidios para todas las ciudades al inicio de la transición y se destaca un desmonte paulatino que concluyó en diciembre de 2005. Se pueden evidenciar dos tipos de comportamiento en la tendencia histórica de los subsidios en los estratos 1, 2 y 3. El primer comportamiento, ocurre cuando se han presentado desmontes de subsidios, con una disminución de los mismos en los primeros años, entre 1996 y 2003, y el posterior incremento de los mismos como re-

sultado de las nuevas reglamentaciones en esta materia, como se muestra en los cuadros números 2 al 4.

Como contrapartida se siguen observando altos porcentajes de aportes tarifarios en los estratos 5 y 6 al final del periodo de transición cuya tendencia fue también desmontar durante los sobreprecios como antes se señaló. En efecto, para diciembre de 2006 las contribuciones al estrato 5 superan en promedio el 100% del costo del servicio.

Debe notarse que en promedio las contribuciones del estrato 5 para las 14 ciudades, es de una magnitud bastante similar a la encontrada en el grupo de grandes ciudades,

donde se destaca Medellín y Bogotá con el 75% y Cali y Barranquilla con sobreprecios por encima del 100%. Sin embargo, es necesario advertir que estos promedios están acompañados de altas dispersiones (alta desviación estándar superior al 30%). El caso de Cartagena y Armenia presentan los mayores sobreprecios cobrados del estrato 5 en 137% y 115% respectivamente. Por debajo de los promedios están las ciudades de Popayán (50%) y Manizales (60%) como se observa en el siguiente cuadro n.º 5.

En términos generales, los sobreprecios observados en el estratos 6 son bastante elevados y distantes del máximo legal del

Cuadro n.º 5. Contribuciones otorgadas del estrato 5 con respecto al estrato 4 a precios constantes

ESTRATOS	DEC-00	DEC-01	DEC-02	DEC-03	DEC-04	DEC-05	DEC-06	DEC-07	DEC-08	DEC-09	DEC-10
Bogotá	75	75	75	75	75	98	100	80	89	98	99
Medellín	75	75	75	75	75	75	74	115	115	110	122
Cali	150	150	153	120	111	96	159	155	155	78	184
Barranquilla	100	69	69	69	75	87	94	94	94	94	94
Santa marta	86	86	86	86	86	138	130	159	143	153	152
Cartagena	137	180	191	146	143	135	135	135	135	181	181
Pereira	83	83	83	66	78	66	78	67	66	66	78
Armenia	115	115	115	78	78	78	78	78	78	78	78
Pasto	100	100	100	67	67	67	67	67	67	67	67
Bucaramanga	100	100	100	100	86	86	94	94	94	94	106
Villavicencio	100	100	100	100	100	100	127	127	127	152	152
Popayán	50	50	50	50	50	50	93	93	93	93	93
Cúcuta	110	110	110	110	68	82	78	78	78	78	78
Manizales	60	60	60	60	65	65	65	65	65	65	65
Desv. estándar	27.4	34.9	37.3	26.3	22.9	25.2	28.8	32.5	30.2	36.4	41.0
Promedio	96	97	98	86	83	87	98	101	100	100	111

Fuente: Tarifas CRA. Cálculos propios. Serie a precios constantes. Base 1998 = 100.

20%. El promedio para diciembre de 1996 es de 235%. Donde se destacan ciudades como Cali con el 400% y Villavicencio y Armenia con valores superiores al 300%. Sin embargo, como se observa el cuadro No 6 para diciembre del 2006 los sobrepuestos se habían declinado para todo el periodo, no obstante, se mantenían en cerca del doble con respecto a la tarifa del estrato 4.

Es necesario anotar que las tarifas meta de los estratos 5 y 6 que exceden las máximas permitidas, involucran aportes solidarios superiores al 20%, dado que la Ley 632 de 2000, permite la modificación de éste factor, en aras de balancear las contribucio-

nes con los subsidios que se apliquen, que al tenor del artículo 2º establece que "para las entidades prestadoras de estos servicios, el factor a que se refiere el artículo 89.1 de la Ley 142 de 1994 se ajustará al porcentaje necesario para asegurar que el monto de las contribuciones sea suficiente para cubrir los subsidios que se apliquen, de acuerdo con los límites establecidos en dicha ley, y se mantenga el equilibrio". Esta norma permitió a los entes territoriales mantener niveles demasiados elevados de sobre precios como antes se señaló.

Ante estos abusos y excesos en el monto de los sobrepuestos, por parte de algunos

Cuadro n.º 6. Contribuciones otorgadas del estrato 6 con respecto al estrato 4 a precios constantes

ESTRATOS	DEC-00	DEC-01	DEC-02	DEC-03	DEC-04	DEC-05	DEC-06	DEC-07	DEC-08	DEC-09	DEC-10
Bogotá	241	241	241	241	241	250	222	162	149	137	136
Medellín	209	209	209	209	209	209	179	246	246	237	231
Cali	400	400	406	340	296	266	384	378	378	99	219
Barranquilla	250	133	133	133	133	149	157	157	157	157	157
Santa Marta	186	186	186	157	157	230	218	198	197	175	171
Cartagena	269	336	353	399	393	377	377	377	377	473	473
Pereira	99	99	99	84	99	84	99	85	84	84	99
Armenia	347	347	347	110	110	109	106	104	99	99	99
Pasto	140	140	140	168	259	74	74	78	78	78	77
Bucaramanga	250	250	250	250	156	156	116	116	116	116	129
Villavicencio	344	344	344	200	200	200	244	240	240	249	249
Popayán	117	117	117	117	117	117	176	176	176	117	117
Cúcuta	256	256	256	256	251	250	199	169	149	134	134
Manizales	183	183	183	183	157	83	83	83	83	83	83
Desv. estandar	88.2	96.2	98.4	88.8	83.0	87.8	97.8	98.4	99.4	104.8	102.7
Promedio	235	231	233	203	198	183	188	184	181	160	170

Fuente: Tarifas CRA. Cálculos propios. Serie a precios constantes. Base 1998 = 100.

operadores y los entes territoriales el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió el Decreto 57 de 2006⁵⁸ que en su artículo tercero determinaba el nuevo nivel mínimo del factor de aporte solidario para los cada uno de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, a que hace referencia el artículo 89.1 de la RSPD, es decir la contribución de los estratos 5 y 6 y de los sectores comerciales e industriales quedaron definidos a continuación:

ESTRATO-USO	FACTOR DE APOORTE SOLIDARIO
Residencial Estrato 5	50%
Residencial Estrato 6	60%
Uso comercial	50%
Uso industrial	30%

Fuente: Decreto 57 de 2006 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En la misma norma se aclara que los factores de contribución de solidaridad establecidos mediante Acuerdo Municipal con anterioridad a la fecha de publicación del Decreto 57 de 2006, en aplicación de otros actos administrativos, podían mantener durante el año 2006 por lo tanto, no se aplicarán los factores previstos en el referido decreto. Es relevante señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, había planteado que las contribuciones de los sectores industrial y comercial serían a tarifa plena y se estudiaría la posibilidad de un aumento del factor de aporte solidario para los usuarios pertenecientes a los estratos 5 y 6⁵⁹.

Con la expedición del Decreto 057 de 2006 se *traslada* a un sector de la sociedad (los usuarios 5 y 6 y los comerciales e industriales) la financiación del servicio universal. Por lo tanto, es necesario reiterar

que la Constitución y la RSPD no buscan un equilibrio entre subsidios y contribuciones, su objetivo es llevar los servicios públicos a los sectores pobres, financiado con contribuciones y con recursos de los presupuestos municipal, departamental o nacional como quedo establecido en el artículo 7º de la Ley 632 que modifico la RSPD⁶⁰.

Como muy bien lo sostiene el dr. ATEHORTÚA citando una sentencia del Consejo de Estado⁶¹, "la expedición de un Decreto como el 057 de 2006, que impone cargas fiscales indeterminadas a los usuarios, interfiere en la autonomía de las entidades territoriales e impone cargas especiales a los prestadores oficiales de estos servicios, genera unas enormes incertidumbres sectoriales, pues dada la presunción de legalidad las empresas y los municipios deben aplicarlo, pero no obstante lo anterior el Consejo de Estado en salvamento de voto del dr. ALIER HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ en la sentencia radicada como AP 0 543 de 2006, ha planteado la inaplicación del mismo por razones de ilegalidad"⁶².

El Decreto 2825 de 2006⁶³ del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que modifica el Decreto 057 de 2006, señaló en el artículo 7 que si se agotan los procedimientos para el equilibrio entre subsidios y contribuciones, hasta el 31 de diciembre de 2006, ordenados en el artículo 6 del Decreto 057 de 2006, las personas públicas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo deberán asumir los montos necesarios para alcanzar dicho equilibrio.

En resumen, se muestra que para las 14 ciudades principales analizadas como producto de la transición tarifaria se desmonto los subsidios y posteriormente se ha presentado una relativa estabilización de éstos, a pesar de las reglamentaciones expedidas

por el Ministerio de Ambiente, el Decreto 1013 de 2005 y el Decreto 057 de 2006, han permitido incrementar los porcentajes de subsidios asignados a los diferentes estratos. Asimismo, como ya se anotó, la Ley del Plan de 2003 incrementó el nivel máximo de subsidio del Estrato 1 al 70%, en función de la disponibilidad de recursos para tal fin.

De la anterior reflexión sería deseable analizar si una de las consecuencias de la aplicación de la normatividad expedida en términos de subsidios, para el sector se ha registrado avance en los niveles de cobertura, los cuales tendrían que estar acompañados de mejoras en la calidad del servicio. Dado que de acuerdo con la RSPD los alcaldes y concejales realizarían apropiaciones del presupuesto municipal, para subsidiar los consumos básicos de los servicios de agua potable y saneamiento básico a los usuarios de menores recursos y extender la cobertura y mejorar la calidad del servicio dando prioridad a ese gasto⁶⁴.

3.2 Balance entre subsidios y contribuciones y restricciones fiscales

La Constitución de 1991 y la teoría económica establecen que algunos de los servicios públicos deben considerarse como "bienes meritorios". En otras palabras, servicios socialmente deseables, cuya cobertura y oferta es indispensable para todos los ciudadanos. Por tanto, la sociedad y el Estado deben garantizar la provisión de estos servicios a los sectores más vulnerables, a través de subsidios de oferta o de demanda. Sin embargo, los recursos del Estado son muy limitados, por lo tanto, es necesario crear mecanismos claros para focalizar estos en los hogares más pobres. El aumento de las responsabilidades estatales en otras áreas de mayor impacto y

retorno social, como la educación, la salud y la justicia, ordenado por la Constitución de 1991, ha limitado en forma importante la posibilidad del Estado y los entes territoriales de continuar financiado indiscriminadamente los servicios públicos.

En efecto, como se observa en el cuadro No.7 de acuerdo con la encuesta de calidad de vida realizada por el DANE en el año 2003, para el grupo 1 conformado por las cuatro grandes ciudades la población subsidiable es del 69% mientras los usuarios aportantes son el 18%. En contraste, para el caso del grupo 2 (42 municipios intermedios de más de 70 mil habitantes) el grupo 3 (171 municipios entre 12.500 y 70.000 habitantes), y el grupo 4 (868 municipios menores de 12.500 habitantes) la evidencia es contundente: a medida que disminuye el tamaño de los municipios crece de manera dramática el grupo de usuarios subsidiables, como se observa en el cuadro n.º 7 para los grupos 2, 3 y 4 la participación pasa de 70,8%, a 88,1% y 92,1% respectivamente, mientras los sectores aportantes caen de 15% a 1,3%.

Cuadro n.º 7. Mercado de acueducto, alcantarillado y aseo según tipo de usuario

USUARIOS	GRU- PO 1	GRU- PO 2	GRU- PO 3	GRU- PO 4	PRO- MEDIO
Subsidia- bles	69.4	70.8	88.1	92.7	80.25
Neutro	12.6	13.5	4.8	1.3	8.05
Aportan- tes	18	15.7	7.1	6	11.7
Total	100	100	100	100	100

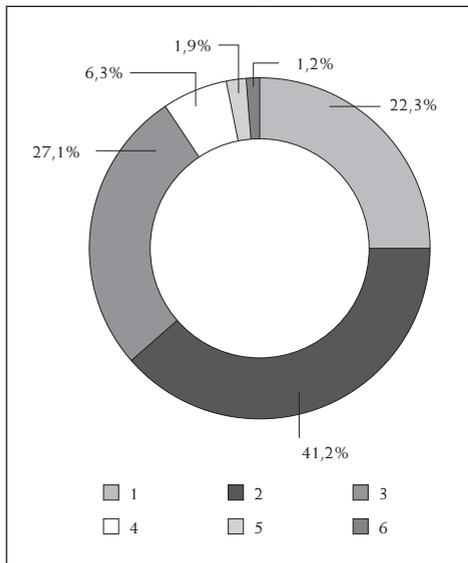
Fuente: MAVDT.

Grupo 1: cuatro grandes ciudades. Grupo 2 (49 municipios): mayores de 70.000 hab.

Grupo 3 (171 municipios): entre 12.500 y 70.000 habitantes. Grupo 4 (868 municipios): menores de 12.500 habitantes.

Cuando se toma la encuesta a nivel nacional las tendencias y las conclusiones anteriores son muy similares. Como se observa el cuadro n.º 8 los hogares a nivel nacional los estratos 1, 2 y 3 registran las mayores participaciones con el 22,3%, 41,2% y 27,1% respectivamente, lo que significa que el 90,6% de las familias son objeto de subsidio. En contraste, el porcentaje de hogares que contribuyen solo representan 3,1%. Mientras el porcentaje de familias sin subsidios o contribuciones es el 6,3%.

Cuadro n.º 8. Mercado de acueducto, alcantarillado y aseo según tipo de usuario



De acuerdo, con la composición de los hogares la conclusión es simple, en la mayoría de municipios del país no hay suficientes usuarios residenciales (estratos 5 y 6) e industriales y comerciales que permitan generar los recursos necesarios, para cubrir los subsidios requeridos de los estratos 1, 2, y 3, en concordancia con lo establecido por la RSPD. En otras palabras, las contribucio-

nes aportadas por los usuarios no residenciales y de los estratos altos, han sido muy inferiores a los subsidios otorgados a los usuarios de los estratos bajos, a lo cual ha generado un desbalance entre subsidios y contribuciones, con un problema adicional que se incrementan más rápido las familias o usuarios objeto de subsidio que la población aportante.

En consecuencia, existe la obligación legal de *crear* los FSRI con el fin de incorporar al presupuesto del municipio las transferencias que a dichos fondos deberán efectuar las empresas de servicios públicos. En el evento en que los estos no cuenten con los recursos suficientes para cubrir los subsidios requeridos, la diferencia será cubierta, con otros recursos del orden departamental o nacional⁶⁵.

Esta situación se ha mitigado parcialmente, con en primer lugar, con la expedición de decretos y actos administrativos modificatorios, como antes se señaló, en segundo lugar, con la transición en la aplicación de los factores de subsidios y contribuciones dispuesta por la Ley 142 de 1994 y en tercer lugar, con la focalización en determinados estratos en la asignación de subsidios, definidas en el marco regulatorio de cada sector y en cuarto lugar, con el incremento al porcentaje del monto de las contribuciones a la población que paga sobreprecios.

En este sentido, una de las dificultades en la focalización de subsidios es el relacionado con el sistema de estratificación, dado que la correlación entre vivienda y pobreza no es tan clara como sugiere la evidencia econométrica⁶⁶, en razón a que el sistema focaliza subsidios a las viviendas de acuerdo a sus características y no las familias en fun-

ción de sus niveles de pobreza, bajos niveles de ingreso o gasto o cualquier variable que determine su vulnerabilidad.

Es necesario señalar que las dificultades operativas y prácticas encontradas para establecer el nivel de ingreso o gasto familiar y dado la característica residencial de los servicios públicos domiciliarios como equipamiento colectivo urbano, se determinó que se clasificaran las viviendas y no sus habitantes. Para lograr los objetivos buscados por la Constitución y la ley de focalizar el beneficio de los subsidios en los estratos bajos era necesario desarrollar una metodología con el objetivo de estratificar las viviendas⁶⁷.

De acuerdo con una investigación realizada por el Banco Mundial⁶⁸ a partir de la información de las Encuestas de Calidad de Vida del DANE para 1993, 1997 y 2003, y de los datos disponibles de tarifas por estrato, al estudiar el esquema de subsidios recomienda tres instrumentos de política que permitirían focalizar estos, en la población pobre y disminuir las distorsiones existentes en su asignación:

El primero, focalizar sólo en el 40% de la población la asignación de subsidio, situación que contrasta con el 90% establecido con el criterio de estratificación. Segundo, eliminar parcialmente el subsidio al estrato 3 cuyas familias no sean pobres. La recomendación es que en lugar de otorgar un subsidio automático las personas de este estrato, lo soliciten y lo renueven por un periodo de tiempo definido, cumpliendo unos requisitos de acuerdo con un puntaje establecido, para lo cual debe introducirse *"una figura bajo la cual los hogares no reciban subsidios automáticamente sino que deban solicitarlos, de tal forma que la población que realmente necesita de la ayuda estatal se auto-seleccione"*⁶⁹. Tercero,

el estudio es crear una los mecanismos legales que obliguen a los alcaldes a revisar la estratificación con el fin de eliminar abusos y desmontar privilegios, dado que muchos casos la reestratificación no se produjo porque existen familias pobres sino como mecanismo para recibir subsidio.

En este mismo sentido el CONPES⁷⁰ No 3386 del Consejo Nacional de Política Económica y Social, DNP, "Plan de acción para la focalización de los subsidios para servicios públicos domiciliarios", en este recomienda desarrollar acciones para: la definición y aplicación de nuevas metodologías de estratificación socioeconómica, usar los resultados del Censo General 2005 con el fin de evaluar la estratificación económica. Así mismo, estudiar una estrategia para asignar subsidios a los usuarios del estrato 3 combinando con el puntaje del SISBEN⁷¹.

A MANERA DE CONCLUSIONES

El modelo propuesto por la JNT origina grandes distorsiones, en efecto, este se soportaba en un principio: a mayores niveles de ingreso, mas altos consumos, de acuerdo con este singular principio, la política pública dirigía subsidios a los usuarios de menores ingresos que registraran bajos niveles de consumo. Sin embargo, dado que el grueso de los hogares consumía cantidades similares o inferiores al promedio, terminó subsidiando a la mayor parte de los usuarios residenciales que solo pagaban solo un porcentaje de los costos de prestación de los servicios.

De acuerdo, con el marco legal las tarifas y los costos son iguales para todos los usuarios. Sin embargo, estos pagan una contribución definida que permite financiar los subsidios de los sectores de menores

ingresos. Un elemento central de la mayor importancia de las reformas estructurales introducidas a partir de la constitución de 1991 fue separar el valor de las tarifas del monto de los subsidios y sobreprecios. Es importante resaltar que las contribuciones o sobreprecios que aunque facturados por las empresas prestadoras, no les corresponde a ellas, si no tienen una destinación específica es subsidiar a los más pobres.

El modelo tarifario presenta dos componentes. En primer termino, las tarifas que deben reflejar el costo económico con parámetros de mínimo costo y eficiencia. En segundo término, los recursos generados por el sobreprecios a los usuarios de mayores ingresos sumados a los recursos públicos, asignados por los presupuestos nacional y territorial y cuya monto y determinación corresponde al Gobierno, el Congreso y los entes territoriales, es decir gobernadores y alcaldes. De esta manera, se cumple en forma simultánea con los criterios de suficiencia financiera y redistribución del ingreso.

Desde el punto vista económico, el sistema de subsidios tiene como objetivo garantizar que el prestador mantenga el equilibrio financiero, entre los usuarios que pagan una tarifa y las empresas que mediante el recaudo prestan el servicio, lo que debe garantizar la recuperación de sus costos económicos, no importando si reciben subsidios o otorgan sobreprecios.

Los servicios públicos tienen una característica especial y es que al ser abastecidos mediante redes es posible discriminar las tarifas entre los diferentes usuarios ya que al ser producidos, generados y distribuidos mediante una infraestructura específica puede ser objeto de discriminación de precios. Esto significa que a un mismo usuario de una red eléctrica, de telefonía, de agua o sanea-

miento básico, es posible cobrarle tarifas diferenciadas permitiendo el cumplimiento de una política pública solidaria mediante subsidios cruzados.

Con la expedición del Decreto 057 de 2006 se traslada a un sector de la sociedad (los usuarios 5 y 6 y los comerciales e industriales) la financiación del servicio universal. Por lo tanto, es necesario reiterar que la Constitución y la RSPD no busca un equilibrio entre subsidios y contribuciones, su objetivo es llevar el servicio a los sectores pobres, financiado con contribuciones o con recursos fiscales como quedo establecido en ley.

Se puede señalar que en el momento que las empresas señalaron las tarifas meta de acuerdo con el costo de referencia, se produjeron incrementos importantes anuales en términos reales que varían de magnitud en las ciudades, ya que este depende del rezago tarifario de cada uno de ellas. Sin embargo, en la mayoría de los casos se observa que el incremento proporcionalmente mayor en los estratos 1 y 2 y en menor magnitud en el estrato 3, explicado por el exceso de subsidios otorgados a estos estratos y como contrapartida se siguen observando altos porcentajes de aportes tarifarios en los estratos 5 y 6 que superan en promedio el 100% del costo del servicio.

De acuerdo, con la composición de los hogares la conclusión es sencilla pero contundente, en la mayoría de municipios del país, no hay suficientes usuarios residenciales (estratos 5 y 6) e industriales y comerciales que permitan generar los recursos necesarios, para cubrir los subsidios requeridos de los estratos 1, 2, y 3, en concordancia con lo establecido por la RSPD. Los gobiernos teniendo en cuenta el desbalance generalizado en subsidios y contribuciones, en el sector de agua y saneamiento básico, posterior a la

transición tarifaria y han realizado esfuerzos para racionalizar los subsidios, orientándolos hacia los grupos poblacionales con mayores necesidades.

Esta situación se ha mitigado parcialmente, en primer lugar, con la expedición de decretos y actos administrativos modificatorios, como antes se señaló, en segundo lugar, con la transición en la aplicación de los factores de subsidios y contribuciones dispuesta por el RSPD y en tercer lugar, con la focalización en determinados estratos en la asignación de subsidios, definidas en el marco regulatorio de cada sector y en cuarto lugar, con el incremento al porcentaje del monto de las contribuciones a la población que paga sobreprecios.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO JESÚS, la política distributiva en los servicios públicos como instrumento de solidaridad y cohesión del Estado. VELILLA MARCO ANTONIO (copm.), 2005, Biblioteca Millennium.
- ATEHORTÚA RÍOS CARLOS ALBERTO, Mutaciones y transfiguraciones en el sector de los servicios públicos domiciliarios, junio de 2007 Mimeo, Informe Presentado a Andesco.
- ALZATE MARÍA CRISTINA, La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o focalización? estudios y perspectivas, n.º 14, Cepal Bogotá, D.C., septiembre del 2006.
- AMADOR LUIS EDUARDO, Análisis Costo Eficiencia en la promoción de un sistema de indicadores para las empresas de servicios públicos de acueducto y alcantarillado. Revista Contexto, agosto de 2004, Universidad Externado de Colombia.

ÁNGEL JORGE ENRIQUE, AGUILERA CESAR, El problema Tarifario en los servicios de acueducto alcantarillado y aseo, Revista Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, n.º 8, febrero de 2002, p. 24.

Aspectos generales de las metodologías para el régimen tarifario de acueducto, alcantarillado y aseo. Situación anterior de los servicios públicos domiciliarios. Pagina web www.sspd.gov.co.

Banco de República, sección de precios, índice de precios al consumidor y productor total año completo, www.banrep.gov.co

BEATO PAULINA y A. VIVES, RISIK, fiscal, and efficiency Issues in Public Private Arrangements for the provision of services, vol. 1, n.º 3 pp. 3-14, 1996.

BETANCOURT LUIS IGNACIO, Avances y perspectivas de la regulación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. Mimeo, Bogotá, agosto de 1998, Consultoría presentada a la CRA.

BETANCUR LUIS IGNACIO, Política pública y regulación en algunos servicios públicos, en LIZARAZO LIANA y ANZOLA MARCELA GIL, La regulación económica tendencias y desafíos, Universidad del Rosario, Colección de Textos de Jurisprudencia, 2004.

CARLOS EDUARDO VÉLEZ, Secretario Ejecutivo de la JNT, Documentos Revista de Planeación y Desarrollo, vol. XVIII, n.º 1, marzo de 1986. Publicada por el Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.

CARLOS EDUARDO VÉLEZ, Secretario Ejecutivo de la JNT, La nueva política de tarifas para el sector eléctrico, Revista de Planeación y Desarrollo, vol. XVII, n.º 1, marzo de 1985. Publicada por el Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.

CRA, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, Caracterización del

- Servicio de Aseo. Plan de Gestión 1998-2002.
- CRA, El Estado del Arte de la Regulación en el Sector de Agua y Saneamiento Básico. Bogotá 2001, ediciones CRA.
- CRA Resolución 160 por el cual revisa las Tarifas y Fórmulas Tarifarias Aplicadas al Servicio de Aseo en el Distrito Capital y si es Necesario Modificarlas de Oficio.
- CRA, Metodología de costos y tarifas para el servicio público de aseo, documento de trabajo, versión para discusión. Bogotá D.C., marzo de 2005.
- CRA, Resolución 15 de 1997 donde se establece la metodología de costos y tarifas para el sector de aseo.
- CRA, Resolución 19 de 1996, mediante la cual se establecen los criterios y se adopta la metodología con arreglo a los cuales las entidades prestadoras del servicio público domiciliario de aseo con menos de ocho mil usuarios deben determinar las tarifas de prestación del servicio ordinario.
- CRA, Resoluciones 151 de 2001, 164 de 2001, 236 de 2002, 243 de 2002 y 247 de 2003.
- CRA, Resolución 04 de 1994, Con base en el estudio "Determinación de Consumos Básicos de Agua Potable en Colombia, 1991.
- CRA, Resolución 15 de 1997 mediante la cual se establecen los criterios y se adopta la metodología con arreglo a los cuales las entidades prestadoras del servicio público domiciliario de aseo con más de ocho mil usuarios deben determinar las tarifas de prestación del servicio ordinario.
- CRA, Resolución 156, por la cual se modifica la Resolución CRA 151 de 2001, en relación con el establecimiento del plazo, las condiciones y celeridad para que las entidades prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo alcancen los límites establecidos en la Ley 142 de 1994 de conformidad con lo dispuesto en la Ley 632 de 2000.
- CRA, Resolución 153 de 2001, Por la cual se adiciona a la Resolución CRA n.º 151 de 2001, en relación con el establecimiento del plazo, las condiciones y celeridad para que las entidades prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo alcancen los límites establecidos en la Ley 142 de 1994 de conformidad con lo dispuesto en la Ley 632 de 2000.
- Constitución Política de Colombia 1991, Edición Temis, 2002.
- Corte Constitucional, Sentencia C 1043 de 2003.
- Decreto 196 de enero 26 de 1989. Por el cual se reglamentan los Decretos-Leyes 3069 de 1968 y 149 de 1976 y se establece una estructura nacional de tarifas para el servicio de aseo.
- Decreto 3069 de 1968, "Por el cual se crea la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, se establecen los criterios básicos para la aprobación de las mismas, y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 605 de 1996 Leyes 142 de 1994, 632 de 2000 y 689 de 2001.
- Decreto 1013 de abril de 2005, Por el cual se establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Decreto 2167 de diciembre de 1992 por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación, donde se suprime la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos y la División Especial Secretaría Técnica de la Junta Nacional de Tarifas.
- Decreto 565 de marzo de 1996 el Ministerio de Desarrollo Económico, Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con los FSRI del orden departamental, municipal

- y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Decreto 2825, agosto de 2006, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Diario oficial 46.369, Por el cual se modifican los artículos 4.º y 7.º del Decreto 057 del 12 de enero de 2006.
- DÍAZ URIBE, EDUARDO, *El Clientelismo en Colombia*, Ediciones Ancora, Bogotá, 1986.
- Documento CONPES 3386 Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, El plan de acción para la focalización de los subsidios para servicios públicos domiciliarios, 2003 DNP.
- DOMÍNGUEZ, CAROLINA; URIBE, EDUARDO, *Evolución del servicio de acueducto y alcantarillado durante la última década*, Documento Cede 2005-19, marzo de 2005.
- FERNÁNDEZ DIEGO, *Definición de un esquema de regulación de tarifas para el servicio ordinario de aseo*, Mimeo CRA, 2000.
- FERNÁNDEZ GIRALDO, DIEGO, *modelación de costos del servicio de aseo*, Mimeo CRA, 1997.
- GIRALDO VÉLEZ CARLOS, *Estudios IV, el sistema de agua potable y alcantarillado de Medellín*, en *Análisis de costos marginales y diseño de tarifas de electricidad y agua*, editor YVES ALBOUY, Mimeo 1983.
- Junca Salas, JUAN CARLOS, *Determinación del consumo básico de agua potable subsidiable en Colombia*, Archivos de Macroeconomía, DNP, Documento 139 de agosto de 2000, Bogotá.
- LEAL BUITRAGO, FRANCISCO, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Ed. Siglo XXI, Cerec, 1984.
- Ley 142 del 11 de julio de 1994, "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".
- Ley 286 de 1996, "Por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142 y 143 de 1994".
- Ley 632 de 2000, "Por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996".
- London Economic-Capital Web. Promoción de la competencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. Informe final, abril 1999, Bogotá, pp. 72 a 84.
- MALDONADO MARÍA y GONZALO VARGAS, *Archivos de Economía*, Departamento Nacional de Planeación, Documento 166 noviembre de 2001, Bogotá.
- MELÉNDEZ MARCELA *¿Hacia donde Movernos? Elaborado por Fedesarrollo en el Marco de la Misión de Servicios Públicos*. Septiembre de 2004, Balanceando las necesidades sociales y productivas de infraestructura Informes de Base Subsidios al Consumo de los Servicios Públicos en Colombia, Documento del Banco Mundial, Desarrollo Económico Reciente en Infraestructura (REDI) Finance, Private Sector and Infrastructure Unit Latin America and the Caribbean.
- MONTENEGRO ARMANDO y RIVAS RAFAEL, *las Piezas del Rompecabezas*, Editorial Taurus, Bogotá Colombia, abril de 2005.
- OCHOA FRANCISCO, *Tarifas y falsas alternativas*, en el Libro Foro Nacional sobre los servicios Públicos. Asociación para la modernización del Estado, Contraloría General de la República, Bogotá, 1989.
- Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994, *la Revolución Pacífica*, Departamento Nacional de Desarrollo.
- Resolución 0355 de 2004 del DNP.
- Resolución 114 de 1996 de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).
- Resolución 124 de 1996 de la Comisión de Regulación de Energía eléctrica y Gas

- Resolución 125 de 2005 de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.
- Revista de Planeación y Desarrollo, vol. XVIII, n.º 1, marzo de 1986. Publicada por el Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
- Revista Regulación de Agua y Saneamiento Básico, CRA, Consultoría Centro de Estudios de Transporte e Infraestructura S.A.-Deloitte Touche Tohmatsu International. Marco conceptual de la función reguladora en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, feb. de 1998.
- RUBIANO NÉSTOR, Costos de Transacción y Redistribución del Ingreso en el servicio público de recolección domiciliar de basuras en Colombia, Mimeo UESP 1999.
- SOLANES MIGUEL, servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas del mercado. Serie n.º 2, Recursos naturales e Infraestructura, CEPAL septiembre de 1999.
- SPILLER PABLO, Costos y beneficios de la regulación, en revista Regulación de agua potable y saneamiento básico, n.º 2, agosto de 1997, CRA. Bogotá.
- STIGLITZ JOSEPH, La economía del sector público, Antoni Bosch Editor, 2.ª ed., Barcelona, 1997.
- VÉLEZ CARLOS EDUARDO, Gasto Social y desigualdad. Logros y extravíos. Tercer Mundo. DNP. 1995.
- VÉLEZ CARLOS EDUARDO, Secretario Ejecutivo de la JNT, La nueva política de tarifas para el sector eléctrico, pp. 37 a 58, Revista de Planeación y Desarrollo, vol. XVII, n.º 1, marzo de 1985. DNP Bogotá, Colombia.
- VIVIEN FOSTER, Diez años de reforma del servicio de agua potable en Latinoamérica hacia un modelo anglo francés, en Revista Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, n.º 8, febrero de 2002.
- YEPES GUILLERMO, Los Subsidios Cruzados en los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. Octubre, 2003. www.iadb.org.
- * Contexto: Revista de Derecho y Economía, n.º 25, 2008, pp. 101 a 132.
- 1 La JNT estaba compuesta por cuatro miembros permanentes: el jefe del Departamento Nacional de Planeación quien la preside, el jefe de la División Especial de Tarifas del DNP, quien es el secretario y por dos miembros nombrados por el Presidente de la República.
 - 2 Decreto 3069 de 1968, "Por el cual se crea la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, se establecen los criterios básicos para la aprobación de las mismas, y se dictan otras disposiciones".
 - 3 Véase, Decreto 196 de enero 26 de 1989. Por el cual se reglamentan los Decretos-Leyes 3069 de 1968 y 149 de 1976 y se establece una estructura nacional de tarifas para el servicio de aseo.
 - 4 Decreto 3069 de 1968, "Por el cual se crea la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, se establecen los criterios básicos para la aprobación de las mismas, y se dictan otras disposiciones". Artículo 3.
 - 5 Decreto señala en el punto 2 "Parágrafo. Se define como tasa de rentabilidad la relación entre los ingresos anuales netos de operación y el valor promedio de activos destinados a prestar el servicio. Los ingresos anuales netos de operación son la diferencia entre los ingresos anuales por concepto de venta del servicio y los gastos anuales de operación y mantenimiento, incluyendo en éstos la depreciación y excluyendo intereses.
 - 6 Ley 14 de 1983 "Por la cual se fortalecen los fiscos de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones" Congreso de República de Colombia.
 - 7 Como calidad de techos, pisos fachada, puertas, ventanas, jardines, su entorno comercial, residencial y calidad de las vías, entre otras.
 - 8 Decreto n.º 969 de 1991, Por el cual se reglamentan el Decreto Ley 3039/68 y la Ley 81/88, cap. V.
 - 9 Los estratos socioeconómicos eran: bajo-bajo (1), bajo (2), medio-bajo (3), medio (4), medio-alto (5), y alto (6).
 - 10 Determina que ninguna zona residencial urbana que carezca de la prestación de por lo menos dos

- servicios públicos domiciliarios básicos podrá ser clasificada en un estrato superior al cuatro (4).
- 11 Es importante señalar que de acuerdo con el RSPD en el artículo 101 la estratificación la establece mediante Decreto los alcaldes y a través de un comité permanente de estratificación socioeconómica cuya función principal es auditar la aplicación de las metodologías suministradas por el Departamento Nacional de Planeación.
 - 12 Véase, VÉLEZ CARLOS EDUARDO, Gasto Social y desigualdad. Logros y extravíos. Tercer Mundo. DNP. 1995.
 - 13 Véase MONTENEGRO y RIVAS RAFAEL, las Piezas del Rompecabezas, p. 264.
 - 14 Véase CARLOS EDUARDO VÉLEZ, Secretario Ejecutivo de la JNT, La nueva política de tarifas para el sector eléctrico, pp. 37 a 58, Revista de Planeación y Desarrollo, vol. XVII, n.º 1, marzo de 1985. Publicada por el Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
 - 15 Se definen subsidios de oferta cuando el productor de un servicio disminuye su costo de producción y vender este por debajo del precio del mercado gracias a las transferencias que recibe del Estado. Es importante mencionar que la LSPD en el artículo 87.9 también incluye subsidios de oferta cuando las entidades públicas pueden aportar bienes o derechos a las empresas de servicios públicos, con la condición de que su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios de los estratos que pueden recibir subsidios.
 - 16 Véase, Ley 142 del 11 de Julio de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil rural.
 - 17 Es decir los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas
 - 18 Véase Constitución Política de Colombia, 1991 Edición Temis, 2002.
 - 19 Véase, artículo 2º Ley 142 del 11 de Julio de 1994.
 - 20 Véase, artículo 3.7 de la Ley 142 del 11 de Julio de 1994
 - 21 Véase YAPES GUILLERMO, Los Subsidios Cruzados en los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. www.iadb.org.
 - 22 Véase. PINDYCK ROBERT y RUBINFELD DANIEL, Microeconomía, pp. 381 a 385, Prentice Hall, Madrid 2003.
 - 23 Véase el Decreto 1006 de junio de 1992.
 - 24 Véase la Resolución CRA 04 de 1994, con base en el estudio "Determinación de Consumos Básicos de Agua Potable en Colombia", 1991.
 - 25 Véase Resolución 0355 de 2004 del DNP.
 - 26 Este valor fue incluido en la Ley 188 de 1995 y adoptado en la Resolución 114 de 1996 de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).
 - 27 Véase la Resolución 124 de 1996 de la Comisión de Regulación de Gas.
 - 28 Véase la Resolución 125 de 2005 de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.
 - 29 Véase YEPES GUILLERMO, Los Subsidios Cruzados en los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Op cit., p. 19, presenta 9 estudios alrededor del mundo donde se muestra esta tendencia
 - 30 Véase, el Documento Conpes 3386 Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, El plan de acción para la focalización de los subsidios para servicios públicos domiciliarios.
 - 31 Véase. PINDYCK ROBERT y RUBINFELD DANIEL, Microeconomía, p. 385, Prentice Hall, Madrid, 2003.
 - 32 Véase, artículo 101 de Ley 142 del 11 de julio de 1994,
 - 33 Véase, artículo 89.6 de Ley 142 del 11 de julio de 1994,
 - 34 Es necesario señalar que para las entidades prestadoras de estos servicios, el factor a que se refiere el artículo 89.1 de la Ley 142 de 1994 se ajustará al porcentaje necesario para asegurar que el monto de las contribuciones sea suficiente para cubrir los subsidios que se apliquen, de acuerdo con los límites establecidos en dicha ley, y se mantenga el equilibrio y que las entidades prestadoras destinarán los recursos provenientes de la aplicación de este factor para subsidios a los usuarios atendidos por la entidad, dentro de su ámbito de operaciones.
 - 35 Véase, artículo 87.1 a 87.9 o Criterios para definir el régimen tarifario. Ley 142 del 11 de julio de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.
 - 36 Véase, artículo 7º de la Ley 632 de 2000.
 - 37 "Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con los FSRI del orden departamental, mu-

- nicipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo".
- 38 Costo económico de referencia del servicio es el resultante de aplicar los criterios y las metodologías que defina la CRA.
 - 39 Si en un municipio un mismo servicio es prestado por diferentes entidades, cada una de ellas deberá llevar la contabilidad de aportes solidarios y subsidios de su zona.
 - 40 Véase el artículo 7 de la Ley 44 de 1990, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
 - 41 En virtud de la Ley 141 de 1994.
 - 42 Las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios deberán informar a la comunidad, a través de medios de información masiva y por lo menos una vez al año, la utilización de manera precisa que dieron de los subsidios presupuestales. (artículo 53 de la Ley 142 de 1994).
 - 43 Aporte solidario se define como la diferencia entre el valor que se paga por un servicio público domiciliario y el costo económico de referencia, cuando éste costo es menor que el pago que efectúa el usuario o suscriptor.
 - 44 Véase el artículo 5 del Decreto n.º 565 de marzo de 1996 el Ministerio de Desarrollo Económico, Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con los FSRI del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
 - 45 Persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de los servicios públicos.
 - 46 Se entiende por subsidio la diferencia entre el valor que un usuario o suscriptor paga por el consumo básico del servicio público domiciliario y su costo económico de referencia, cuando tal costo es mayor que el pago que efectúa el usuario.
 - 47 Véase YEPES GUILLERMO, Los Subsidios Cruzados en los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Op cit., p. 13, presenta 9 estudios alrededor del mundo donde se muestra esta tendencia
 - 48 Las tarifas se ajustan regularmente por dos conceptos. El primero, corresponde a la actualización de las tarifas por efecto de los cambios en el índice de precios al consumidor (inflación). La actualización de tarifas está regulada por la Resolución CRA 200 del 21 de diciembre de 2001, la cual establece que las tarifas se actualizarán a partir del primero de enero de 2002 en el mes en que el acumulado del IPC nacional sea el 3%. El segundo, corresponde a al transición tarifaria.
 - 49 Véase, artículo 1.º de la Ley 286 de 1996, "por la cual se modifican parcialmente las leyes 142 y 143 de 1994".
 - 50 Es importante señalar que esta Ley modificó el concepto del servicio de aseo al incluir actividades complementarias como el corte de césped y la poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, el lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento entre otras, las actividades complementarias.
 - 51 Véase, artículo 2º de la Ley 632 de 2000, "Por la cual se modifican parcialmente las leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996".
 - 52 Véase, Resolución n.º CRA-153 de 2001, "Por la cual se adiciona a la Resolución CRA n.º 151 de 2001, en relación con el establecimiento del plazo, las condiciones y celeridad para que las entidades prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo alcancen los límites establecidos en la Ley 142 de 1994 de conformidad con lo dispuesto en la Ley 632 de 2000".
 - 53 Véase, Resolución CRA 156, por la cual se modifica la Resolución CRA 151 de 2001, en relación con el establecimiento del plazo, las condiciones y celeridad para que las entidades prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo alcancen los límites establecidos en la Ley 142 de 1994 de conformidad con lo dispuesto en la Ley 632 de 2000.
 - 54 Por el cual se establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Publicado en el Diario Oficial 45.871 del 6 de Abril de 2005.
 - 55 Véase artículo 3 del Decreto n.º 1013 de abril de 2005, Por el cual se establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
 - 56 De acuerdo con las reportadas por las empresas a al CRA y consolidado dichos valores entre diciembre de 1999 y de 2006 y con otras fuentes como la base de datos de Económica Consultores, las tarifas fueron organizadas por las catorce principales ciudades del país y deflactadas con el índice de IPC base 100 = 1998, publicado por el DANE.
 - 57 Acuerdo Extendido de Colombia con el FMI 1999.
 - 58 Por el cual se establecen unas reglas para la aplicación del factor de aporte solidario para los

- servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, Publicado en el Diario Oficial n.º 46.150 del 13 de enero de 2006.
- 59 Véase, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario. DNP, 2002, p. 128.
- 60 Véase, El artículo 7 de la Ley 635 señala que "en el evento de que los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden municipal, distrital, departamental o nacional".
- 61 Véase, ATEHORTÚA RÍOS CARLOS ALBERTO, Mutaciones y transfiguraciones en el sector de los servicios públicos domiciliarios, junio de 2007 Mimeo, Informe Presentado a Andesco.
- 62 Se afirma en el salvamento de voto del ALIER HERNÁNDEZ a la Sentencia AP 543 de 2006, lo siguiente: "La última precisión resulta útil porque, recientemente, el Gobierno expidió el Decreto reglamentario n.º 057, de enero 12 de 2006, en virtud del cual estableció, en contravía de la ley 142, que corresponde a las empresas SPD, de carácter público, que presten los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, cubrir la diferencia entre subsidios y contribuciones, cuando no sean suficientes las contribuciones ni los recursos que los municipios destinan para estos efectos. Esta norma viola, sin duda y de manera ostensible, la Ley de SPD, *de un lado*, porque ésta no establece, para las empresas, la obligación de cubrir subsidios de los estratos de menores ingresos, al paso que el reglamento, excediendo la ley, sí les impone esta obligación, y, *de otro lado*, porque impone esta carga sólo las empresas públicas de SPD, exonerando a las privadas, lo que viola el derecho a la igualdad de tratamiento a quienes se encuentran en las mismas condiciones fácticas. Se impone, pues, en este punto, la aplicación de la excepción de ilegalidad, instrumento de control que la ley ha puesto en manos del juez contencioso administrativo, dado que la contradicción entre las normas que se analizan surge con caracteres de evidencia. De lo dicho se concluye que, salvo para el servicio de energía en el cual, como se ha visto, la ley 143 dispone la manera como la Nación asume el pago de los subsidios, los usuarios de los demás SPD gozan, en forma general, del derecho a que se les subsidie el "consumo de subsistencia" o las "necesidades básicas", pese a que no esté garantizado legalmente el porcentaje mínimo o máximo que deben aportar las entidades estatales encargadas de subsidiar estos servicios".
- 63 Véase, Decreto n.º 2825, agosto de 2006, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Diario oficial 46.369, Por el cual se modifican los artículos 4º y 7º del Decreto 057 del 12 de enero de 2006.
- 64 De acuerdo con el artículo 99.4 de la Ley 142 de 1994, la omisión de esta norma da lugar a sanción disciplinaria el Presidente y los gobernadores podrán suspender a los alcaldes cuando sean negligentes en la aplicación de las normas relativas al pago de los subsidios.
- 65 De conformidad con lo establecido en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994
- 66 Véase, MELÉNDEZ MARCELA ¿Hacia donde Movernos? Elaborado por Fedesarrollo en el Marco de la Misión de Servicios Públicos. Septiembre de 2004, Documento del Banco Mundial, Desarrollo Económico Reciente en Infraestructura (REDI) Balanceando las necesidades sociales y productivas de infraestructura Informes de Base Subsidios al Consumo de los Servicios Públicos en Colombia Finance, Private Sector and Infrastructure Unit Latin America and the Caribbean.
- 67 Las dificultades prácticas encontradas para establecer el nivel de ingreso familiar y dada la característica netamente residencial de los servicios públicos regulados, creó la necesidad de clasificar las viviendas y no sus habitantes.
- 68 Véase, MELÉNDEZ MARCELA ¿Hacia dónde Movernos? Elaborado por Fedesarrollo en el Marco de la Misión de Servicios Públicos. Septiembre de 2004, Documento del Banco Mundial, Desarrollo Económico Reciente en Infraestructura (REDI) Balanceando las necesidades sociales y productivas de infraestructura Informes de Base Subsidios al Consumo de los Servicios Públicos en Colombia Finance, Private Sector and Infrastructure Unit Latin America and the Caribbean.
- 69 Véase, MELÉNDEZ MARCELA ¿Hacia donde Movernos? Documento del Banco Mundial, Óp cit. p. 44.
- 70 El Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– fue creado por la Ley 19 de 1958. Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de do-

cumentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y los Ministros del despacho, el Director del DNP, entre otros.

71 Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los Programas Sociales –SISBEN– es un sistema de información diseñado por el Gobierno Nacional para identificar a las personas y familias más necesitadas y vulnerables, y establecer quienes requieren el apoyo del Estado. El objetivo general de esta clasificación es establecer un mecanismo técnico y uniforme con el fin de seleccionar los beneficiarios del gasto social.