

# DESBALANCE FISCAL, MODELO DE SUBSIDIOS: TENDENCIAS, LOGROS Y LECCIONES

*Fiscal deficit, subsidy system, trends, achievements and lessons*

LUIS EDUARDO AMADOR CABRA<sup>1</sup>

## PRESENTACIÓN

En los años ochenta el modelo de los servicios públicos domiciliarios prestados por el Estado entró en una profunda crisis. Desde hacía décadas se venían acumulando un sinnúmero de ineficiencias derivadas del manejo político, que se habían traducido en bajas tarifas que no permitían cubrir la expansión de la infraestructura. Además de servicios ineficientes, de baja cobertura, pobre continuidad y escasa calidad, se asignaban subsidios generalizados a todos los estratos. Eran tales las deficiencias de los servicios públicos en Colombia que al inicio de la década del noventa la Constitución de 1991 les destinó un capítulo.

La Carta de 1991 marcó el inicio de una profunda reforma política y económica y un

nuevo pacto social en el marco del Estado social de derecho, al garantizar los derechos sociales, económicos y políticos, entre otros. Su objetivo central era: el mejoramiento del bienestar, la superación de la exclusión social, la disminución de la pobreza, la mejora en las condiciones de vida y la garantía en el acceso a servicios fundamentales como la salud, la educación y los servicios públicos, mediante la concertación ciudadana, la autonomía local y la democracia participativa.

Como desarrollo de la Carta el legislativo expidió el RSPD, con lo cual la normatividad aplicable a la prestación de éstos no sólo está definida por las disposiciones de carácter constitucional, sino también por el desarrollo de la Ley. Estas normas tenían como propósito general garantizar eficiencia y calidad en la

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 22 de marzo de 2011. Aceptado el 19 de octubre de 2011. El autor es economista y magíster en economía de la Universidad Nacional de Colombia, con doctorado (C) y diploma de estudios avanzados en economía aplicada, Universidad Alcalá (Madrid-España). Actualmente es profesor investigador del Departamento de Derecho Económico de Universidad Externado de Colombia. Profesor del pregrado y la maestría en derecho económico. Correo electrónico: luis.amador@uniexternado.edu.co

prestación de los servicios, aumentar la cobertura, mejorar el espacio a la participación privada, separar los papeles del Estado regulador y empresario, garantizar la participación ciudadana y racionalizar el régimen tarifario y de subsidios.

Al cumplirse más de una década de la expedición del RSPD es necesario evaluar el impacto de la reforma en materia de subsidios e investigar los logros, las limitaciones e identificar las dificultades que aún subsisten o aquellas que surgieron como resultado de su aplicación. Bajo este contexto, el presente ensayo tiene como propósito estudiar algunas de las tendencias recientes del régimen de subsidios en los sectores acueducto y alcantarillado<sup>2</sup> en materia reglamentaria y de financiamiento.

Para cumplir con dicho propósito en la primera parte, se estudia y se realiza una aproximación a la eficiencia económica del modelo de subsidios. En la segunda, se describen los cambios legislativos más importantes desde el punto de vista normativo introducidos por la Constitución de 1991, el RSPD y los decretos reglamentarios. En la tercera parte, se presentan los datos relacionados con las contribuciones, los subsidios y el balance para los sectores antes reseñados. Por último, se presentan algunas reflexiones y se sacan las conclusiones finales.

## 1. ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS Y EFICIENCIA ECONÓMICA

El análisis microeconómico considera a los subsidios<sup>3</sup> en forma análoga a los impuestos al cambiar las señales del mercado, variar los precios de compra y venta de los bienes y servicios finales y modificar los incentivos de los agentes en sus decisiones de producción y consumo. Esto distorsiona la asignación de recursos (VARIAN, 1992, 268) y, desde la perspectiva macroeconómica, es un instrumento de política fiscal que conlleva un enorme esfuerzo presupuestal y tiene consecuencias distributivas en la medida que afecta a todos los sectores de la sociedad.

Bajo este contexto, los principios constitucionales y la teoría económica coinciden en establecer que algunos de los servicios públicos domiciliarios como los de acueducto y saneamiento básico, se consideran como bienes meritorios. Por lo tanto, el Estado debe garantizar su provisión a los hogares más vulnerables mediante subsidios como uno de los principales mecanismos costo efectivos, para los sectores de bajos ingresos que lo requieren.

Un subsidio se define como la diferencia existente entre el precio de compra de un bien o servicio y su costo de producción. Cuando el precio de venta no cubre el costo, la diferen-

<sup>2</sup> Los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo hacen parte de una gran variedad de actividades económicas agrupadas bajo el término de servicios de saneamiento.

<sup>3</sup> Los subsidios se pueden clasificar en función de cinco criterios: 1. A qué tipo de agentes están asignados a los consumidores o los productores, es decir, del lado de la demanda o de la oferta. 2. De acuerdo con la transparencia en la forma de otorgar el subsidio se pueden dividir en directos e indirectos. 3. Según la información que reciben los agentes acerca de éstos pueden ser explícitos e implícitos. 4. En función de la población objetivo focalizada o generalizada a toda la población. 5. De acuerdo con el origen y tipo de financiamiento de los recursos de carácter impositivo o fiscal.

cia debe ser cubierta mediante transferencias realizadas por el Estado o por medio de aportes solidarios de particulares; de no ser así, el operador puede incurrir en pérdida al no fijar las tarifas igual al costo incremental. El marco regulatorio del sector de saneamiento precisa que el subsidio es la diferencia entre la tarifa que paga un usuario por el servicio y su costo económico.

La teoría del bienestar muestra que el mercado no organiza en forma eficiente la producción requerida de bienes y servicios para suplir a los consumidores al no generar las señales necesarias para producir las cantidades solicitadas; en tal caso se recomienda estudiar tres parámetros bajo los cuales es deseable asignar un subsidio (BERRY, 2004, 36).

En primer término, cuando se presentan fallas en los mercados<sup>4</sup> porque las cantidades requeridas no son ofrecidas en el mercado. Para el caso de los servicios de saneamiento, porque los usuarios no tienen los ingresos necesarios para pagar la tarifa y cubrir el costo de producción, aun cuando los beneficios colectivos excedan los costos sociales (BANDWIN, 1982). Por tal razón, se hace necesaria la intervención del Estado para señalar los instrumentos mediante los cuales se puede financiar su provisión mediante impuestos u otras contribuciones (STIGLITZ, 1997, 74-88).

En segundo término, cuando por objetivos de equidad y expansión del servicio universal, estos no se han logrado con el funcionamiento del mercado. Lo cual indica que

solo con la intervención pública mediante instrumentos fiscales se consigue dicho propósito. En la medida en que los servicios de saneamiento básico responden a necesidades vitales que no permiten excluir a ningún ciudadano, que no pueden interrumpir su continuidad y deben mantener su calidad, ellos deben ser suministrados por el Estado o regulados por éste con el fin de garantizar su oferta.

En tercer término, cuando la producción del bien o servicio genera externalidades positivas. Para el caso de los servicios de saneamiento presentan externalidades positivas y su carencia tiene un alto costo de oportunidad social en términos ambientales y de salud pública. En efecto, por cada “1000 niños nacidos vivos en Colombia, aproximadamente 25 no llegan a la edad de cinco años”, y [...] “muchas de esas muertes podrán evitarse de manera elemental: adecuada prestación de los servicios de agua y saneamiento básico” (SILVA, 2006, 2). Así mismo, algunos organismos internacionales, estiman que por cada dólar invertido en agua potable y saneamiento se obtiene un beneficio económico de entre dos y cuatro dólares, dependiendo de la región (STAPPER, 2008, 173).

En este orden de ideas, el Estado puede acudir a tres instrumentos para asignar subsidios: 1) crear o aumentar los impuestos, 2) incluir en cada vigencia fiscal un monto de recursos, 3) gravar a un sector de usuarios con una mayor tarifa cuyos recursos sean transferidos al cubrimiento de consumo de sectores

<sup>4</sup> Dentro de las que se destacan: asimetrías de información, mercados incompletos, provisión de bienes públicos y meritarios, existencia de externalidades, los problemas de equidad, entre otras defunciones.

Pobres. Sin embargo, es substancial reflexionar sobre la siguiente pregunta “¿Quién decide, en una sociedad, acerca de cuáles bienes públicos se ofrecerán, en qué cantidades y cómo se financiarán?” (PÉREZ, 2007, 3). Para el caso colombiano, la Constitución de 1991 señaló que los servicios públicos domiciliarios se consideran como socialmente deseables, cuya cobertura y oferta es indispensable para mejorar la calidad de vida de la sociedad.

En otras palabras, en razón del carácter meritorio de los servicios en cuestión, el Estado debe regular e intervenir mediante modelos de prestación, que permitan desarrollar los preceptos de solidaridad, libre concurrencia, expansión del servicio, acceso universal<sup>5</sup> y protección del consumidor, y tener presentes condiciones de neutralidad, igualdad, calidad, continuidad y eficiencia, tanto para productores como para consumidores.

La decisión, en términos de política pública, es identificar el mejor mecanismo que permita asignar los recursos disponibles buscando la menor pérdida de recursos y, por lo tanto, el mayor bienestar para los sectores beneficiados. Es decir, qué tipo de subsidios garantizan el acceso de bienes meritorios a todos los miembros de una sociedad. Una respuesta general debe ubicar el problema sobre tres elementos fundamentales: universalización del servicio, costos de administración y clase de incentivos que produce.

Es conveniente señalar que el esquema nacional, basado en un modelo de subsidios indirectos por estratos, contrasta con el sistema de subsidios directos a los servicios públicos de Chile, único en América Latina financiado y administrado por el Estado y cuyo propósito central es cubrir una parte de la tarifa a la población de menores ingresos. El régimen de subsidios tiene la ventaja que mejora la focalización (GÓMEZ-LOBO, 2000, 391-407). Sin embargo, incurre en altos costos de transacción al tener que seleccionar las familias elegibles mediante evaluaciones.<sup>6</sup> Esto contrasta con los bajos costos administrativos del caso colombiano, porque los cambios no son frecuentes.

## 2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y NORMATIVOS

El ajuste estructural iniciado en 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 cubierta mediante una contribución de los usuarios residenciales de mayores ingresos y los sectores de industria y comercio. Cuando las contribuciones no alcanzan a financiarlos, el déficit se cubre con recursos estatales girados por el sector central a los Fondos de Solidaridad y Redistribución

<sup>5</sup> Desde el punto de vista técnico y operativo, el suministro universal de los servicios públicos domiciliarios: facilita el acceso formal a los consumidores de menores ingresos; permite el uso intensivo de la infraestructura; mejora en la distribución del ingreso; posibilita la disminución de la pobreza y genera externalidades positivas en la salud y en el medio ambiente.

<sup>6</sup> Para hacer elegible a un subsidio un hogar debe cumplir tres requisitos: (i) Presentar la aplicación al municipio, (ii) No tener atrasos con la facturación, (iii) Demostrar la necesidad socioeconómica de éste.

del Ingreso, FSRI, con lo cual se definió un sistema de subsidios con recursos presupuestales focalizados a la población más pobre del país.

Así mismo, la Constitución de 1991, en su artículo 368, establece que la nación y los entes territoriales<sup>7</sup> podrán conceder subsidios de sus respectivos presupuestos para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas que cubran sus necesidades básicas, es decir, el Estado garantiza el principio de acceso universal a los servicios públicos.

El nuevo orden constitucional desarrolla una política de financiamiento económico al acercar las tarifas a los costos económicos, en función de los parámetros técnicos, las necesidades de inversión, el mejoramiento de la calidad y el incremento de la cobertura. Ese propósito permite mejorar la asignación de recursos al armonizar las necesidades de los suscriptores con las posibilidades de acción del sector privado. En ese sentido la Constitución tiene como objetivo explícito conciliar la asignación eficiente de recursos y la mejora en la distribución del ingreso.

Además, por mandato constitucional, se estableció que “será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier

otra asignación”.<sup>8</sup> El objetivo legal permite al Estado crear mecanismos para permitir a toda la población tener acceso a los servicios de agua y saneamiento básico, cuando éstos estén disponibles, por los beneficios que produce su consumo y las externalidades negativas que su carencia genera. (BETANCOURT, 1998, 54).

El modelo constitucional en el otorgamiento de subsidios es un instrumento económico que busca gravar, en términos impositivos<sup>9</sup>, con tarifas altas a los estratos de mayores ingresos, con el fin de otorgar subsidios a los sectores de menores ingresos. En otras palabras, los requerimientos presupuestales para financiar los subsidios de los servicios públicos otorgados a los usuarios de menores ingresos son de origen público, en el entendido que los sobrepagos, o contribuciones a cargo de los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6 y los sectores industrial y comercial, se constituyen en un impuesto con destinación específica.

En ese sentido la Corte Constitucional aclaró la anterior afirmación al señalar que “el legislador, en uso de sus competencias y de los recursos y mecanismos fiscales a su alcance, puede imponer contribuciones como las que regula la Ley 142 de 1994, con el objeto de que determinado sector de la población [...] tenga acceso a los servicios públicos<sup>10</sup>. La Corte argumenta que la contribución solidaria en las tarifas es un impuesto porque “el legislador, en uso de su facultad impositiva (artículo

<sup>7</sup> Es decir, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas.

<sup>8</sup> Constitución política de Colombia, tercera edición, Bogotá, Temis, 2002, artículo 366.

<sup>9</sup> Es relevante enfatizar que la mayor innovación legal en materia de subsidios fue la de establecer que éstos son una contribución fiscal y, por tanto, solo las autoridades respectivas pueden fijar el porcentaje que se debe cobrar como contribución.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-086 de 1998. Magistrado ponente: Arango Mejía, Jorge, 18 de marzo de 1998, p. 11.

150, numeral 12), y en aplicación del principio de solidaridad que exige la Constitución en materia de servicios públicos, como de los principios de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9 y 338 de la Constitución), decidió gravar a un sector de la población que, por sus características socio económicas, podría soportar esta carga”<sup>11</sup>.

La Corte también se ha pronunciado acerca de varios artículos relacionados con el sistema de subsidios contenidos en el RSPD<sup>12</sup> que han sido cuestionados por no encontrarlos ajustados a la Carta. En efecto, un demandante sostenía que “el régimen tarifario debe formarse en los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos, lo que no puede hacerse si éste se establece a partir de las características físicas de las viviendas y de su entorno, que no expresan adecuadamente la verdadera capacidad de ingreso de las familias”<sup>13</sup>.

Al declarar exequibles los artículos del RSPD cuestionados, acerca de la estratificación, el juez constitucional, al efectuar una comparación entre el modelo de subsidios y el sistema impositivo, frente a los principios de equidad horizontal y progresividad, encontró que la equidad horizontal se alcanza mediante contribuciones proporcionales a los distintos niveles de ingreso, y la progresividad se consigue cuando el ingreso se redistribuya de manera más equilibrada<sup>14</sup>. Es decir, la estra-

tificación intenta corregir las fallas del mercado que se derivan del funcionamiento de éste y de la redistribución del ingreso, lo cual explica el carácter progresivo de la medida al cobrar una tarifa mayor al que tiene más posibilidades.

Para la Corte es claro que la estratificación de las viviendas muestra diferentes capacidades económicas de sus moradores, hecho que se expresa en atributos de pobreza o riqueza de sus habitantes y de sus barrios, lo cual está relacionado con sus ingresos, activos, gastos, ahorros, estándares de salud, educación, prestigio social, preferencias, maneras de obrar y movilidad social (URIBE, 2007, 3): todos ellos factores que determinan el conjunto de comportamientos y estilo de vida, que se relacionan con su capacidad de pago y el nivel de vida de sus habitantes.

Por lo tanto, el modelo de estratificación tiene como propósito clasificar la población en grupos que presentan características similares, lo cual implica que se debe garantizar cierta homogeneidad dentro de cada grupo y heterogeneidad entre éstos, como describe, en forma elocuente, la sentencia de un reconocido economista: “El concepto de igualdad económica es difícil de definir o de evaluar. Si la igualdad total existiera, sería muy difícil de reconocerla, pero es fácil de reconocer la desigualdad. Un corto trayecto de los barrios bajos hasta los barrios distinguidos de los suburbios en un viaje

<sup>11</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>12</sup> El proceso de inconstitucionalidad fue contra los artículos 86 numeral 4º, 87 numeral 3º, 89 numeral 1º, 99 numerales 6º y 7º, 101, 102, 103 y 104 del RSPD.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 2003. Magistrado ponente: Córdoba Triviño, Jaime, 25 marzo de 2003, p. 19.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 21.

interplanetario, medido por las diferencias económicas” (OKUN, 1975, 93).

## 2.1 Régimen legal de subsidios de los servicios públicos domiciliarios

La Ley 142 de 1994 preceptúa que el régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, suficiencia financiera, simplicidad, transparencia y solidaridad y redistribución<sup>15</sup>. Para este último crea dos instrumentos:

El primero de carácter obligatorio que consiste en el cobro de una contribución o impuesto como antes se señaló a los estratos altos con el fin de financiar los estratos más pobres. La ley<sup>16</sup> establece la contribución a los estratos 5 y 6, incluidos los sectores comerciales e industriales, con el fin de financiar los estratos más pobres (1, 2, 3) los primeros con un sobreprecio máximo del 20% y los segundos con subsidios del 50%, 40% y 15% respectivamente<sup>17</sup>. Posteriormente, la Ley del Plan de Desarrollo modificó los porcentajes de los estratos 1 y 2<sup>18</sup>.

La asignación de subsidios cruzados en la práctica se efectúan mediante dos modalidades señaladas en el RSPD: la primera, es lo que la teoría económica denomina discriminación de precios de primer grado, que consiste en cobrar tarifas diferentes según la cantidad consumida. De conformidad con lo establecido por la RSPD, los subsidios no exceden el valor de los consumos básicos o de subsistencia<sup>19</sup>. La segunda forma de discriminación de tarifas, análoga a la de primer grado, es cobrar a cada usuario su disposición a pagar por el servicio, puesto que los servicios domiciliarios son abastecidos mediante redes es posible discriminar las tarifas entre los diferentes usuarios en distintos grados (PINDYCK, 2003, 385). El sistema de estratificación permite que a un mismo usuario de una red se le puedan cobrar tarifas diferenciadas.

El segundo, con el fin de que el modelo cuente con los recursos suficientes, los concesiones municipales están en la obligación de crear los fondos de solidaridad, con el objetivo de recibir recursos provenientes del fisco nacional para cubrir sus necesidades de financiación. En otras palabras, el modelo cruza las contribu-

<sup>15</sup> RSPD, artículo 87.1 a 87.9.

<sup>16</sup> *Ibid.*, artículo 99.6.

<sup>17</sup> De acuerdo con el artículo 101 del RSPD la estratificación la establecen los alcaldes de acuerdo con las metodologías suministradas por el DNP.

<sup>18</sup> Congreso de la República, Ley 812 de 2003 “por medio la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”. Señaló en el párrafo 1° del artículo 116 que para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios se aplicarán condicionados a 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.

<sup>19</sup> El sector de agua y saneamiento básico fue definido en 20 m<sup>3</sup> mensual.

ciones solidarias recaudadas con los subsidios otorgados y se determina la diferencia que debe aportar el presupuesto nacional mediante el Sistema General de Participaciones SGP<sup>20</sup>.

En este orden de ideas, el modelo de subsidios del RSPD permite conciliar tres criterios: 1) Asignación de recursos: al generar las señales para que nuevos recursos e inversiones sean atraídas a la industria de tal manera que se pueda asegurar la prestación futura del servicio. 2) Suficiencia financiera al relacionar los ingresos de las empresas con el cubrimiento de los costos y la ganancia y la expansión del sistema. 3) Distribución del ingreso al permitir que sectores de menores ingresos tengan acceso al servicio.

## **2.2 Régimen de subsidios y potestad reglamentaria**

El gobierno nacional, ante la carencia de recursos públicos por el elevado monto del valor de las contribuciones, como se mostrará en el punto tres, en todo el territorio nacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) expidió el Decreto 57 de 2006<sup>21</sup> que en su artículo tercero

determinaba que en adelante no sería el 20% el valor máximo de aporte solidario para los estratos 5 y 6, y para los sectores industriales y comerciales, como lo señalaba el artículo 89.1 del RSPD<sup>22</sup> para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, sino que por vía reglamentaria, el aporte contributivo máximo del 20% pasa a unas contribuciones mínimas en su orden de 50%, 60%, 50% y 30% para los estratos 5 y 6 y los sectores comercial e industrial respectivamente.

En consecuencia, de acuerdo con la interpretación del ejecutivo, mediante un acto administrativo le trasladó buena parte de la carga fiscal de los subsidios de los servicios públicos domiciliarios de saneamiento básico otorgados a los estratos 1, 2 y 3, a los usuarios residenciales de estratos altos comerciales e industriales, puesto que el monto no es un porcentaje máximo sino un porcentaje mínimo de la tarifa, con lo cual no existen límites para el monto contributivo en términos porcentuales de parte de esos usuarios.

En otras palabras, el gobierno, teniendo en cuenta el desbalance generalizado entre los montos de subsidios y contribuciones, en los sectores de acueducto y alcantarillado,

<sup>20</sup> Congreso de la República, Ley 715 de diciembre 21 de 2001, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

<sup>21</sup> Artículo 3 del Decreto 57 de 2006, “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, enero de 2006”, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

<sup>22</sup> El RSPD, en su artículo 89.1 sostiene lo siguiente: “se presume que el factor aludido nunca podrá ser superior al equivalente del 20% del valor del servicio y no podrán incluirse factores adicionales por concepto de ventas o consumo del usuario. Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta Ley, las comisiones sólo permitirán que el factor o factores que se han venido cobrando, se incluyan en las facturas de usuarios de inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, y en las de los usuarios industriales y comerciales”.

posterior a la transición tarifaria<sup>23</sup>, ha realizado esfuerzos para racionalizar los subsidios, orientándolos hacia los grupos poblacionales con mayores necesidades. Sin embargo, con la expedición del Decreto 57 de 2006 le traslada, por vía reglamentaria, a un sector de la sociedad (los usuarios 5 y 6 y los comerciales e industriales) la financiación del servicio universal y, en la práctica deja sin efectos los FSRI al quitar la responsabilidad al Estado de cumplir con la obligación legal y constitucional de cubrir los desequilibrios de esos fondos.

Tal hecho muestra que ante la carencia de recursos por parte del Estado, los suscriptores de mayores niveles de ingreso asumen la carga de financiar los servicios de los más pobres. En efecto, los decretos reglamentarios establecen que los entes territoriales realizarán los estimativos de recaudo por aporte solidario y señalan que cuando el monto de los recursos aprobado por las autoridades competentes en el FSRI no sea suficiente para cubrir la totalidad de los subsidios previstos, la entidad prestadora de los servicios públicos deberá ajustar las tarifas hasta conseguir el equilibrio requerido<sup>24</sup>.

En ese sentido, el MAVDT le da a la Ley 632 de 2000<sup>25</sup> una interpretación, muy particular, que deja sin piso legal a los FSRI y por esa vía le quita al Estado la responsabilidad de financiación y asignación de subsidios que señala el artículo séptimo de la Ley. Es nece-

sario preguntarse ¿de dónde proviene dicha interpretación según la cual puede modificar los porcentajes de contribución solidaria como quedó consignado en el Decreto 57, en aras de balancear los subsidios con las contribuciones?

La respuesta se encuentra en el artículo 2° de la Ley 632 que establece que “para las entidades prestadoras de estos servicios, el factor a que se refiere el artículo 89.1 del RSPD 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”. ¿Cuáles son los límites designados por el RSPD? La contribución máxima para los estratos 5, 6, industriales y comerciales es del 20% como ya se anotó.

En este orden de ideas, es necesario realizar algunas precisiones: el modelo constitucional en el otorgamiento de subsidios es un instrumento económico que busca gravar en términos impositivos, con tarifas altas, a los estratos de mayores ingresos, con el fin de otorgar subsidios a los sectores de menores ingresos. En otras palabras, los requerimientos presupuestales para financiar los subsidios de los servicios públicos otorgados a los usuarios de menores ingresos son únicamente de origen público, en el entendido que los sobreprecios

<sup>23</sup> El período de transición tarifaria consiste en ajustes mensuales en las tarifas con el objetivo de desmontar los subsidios previstos por el RSPD y poder llegar a las tarifas meta el 31 de diciembre de 2005, según lo estipula la Ley 632 de 2000 de forma que las contribuciones sean suficientes para cubrir los subsidios.

<sup>24</sup> Artículo 5 del Decreto 565 de marzo de 1996, “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”, Ministerio de Desarrollo Económico.

<sup>25</sup> Ley 632 de 2000 “por la cual se modifican parcialmente las leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996”.

o contribuciones a cargo de los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6 y los sectores industrial y comercial se constituyen en un impuesto con destinación específica.

Sin embargo, el parágrafo 1 del artículo 5 del Decreto 57 de 2006 le quita funciones al Congreso de la República al otorgar a las empresas prestadoras de servicios públicos la facultad de modificar el porcentaje de las contribuciones de solidaridad al señalar que “cuando los concejos municipales y/o distritales no hayan expedido acuerdos señalando los porcentajes de contribución por aporte solidario a aplicar en el respectivo municipio y/o distrito, y hasta tanto se expida el mismo, la persona prestadora aplicará como factor de aporte solidario el mayor porcentaje entre el nivel mínimo establecido en el artículo 3o del presente decreto y aquel aplicado en sus tarifas vigentes a diciembre de 2005”.

En consecuencia, debe quedar claro que los organismos encargados de regular y establecer las metodologías de asignación de subsidios como son las comisiones de regulación y el MAVDT carecen de la facultad por vía reglamentaria de alterar los porcentajes de las contribuciones al vaivén fiscal y restricción presupuestal del Estado. En razón a que las contribuciones son un impuesto o tributo que solo lo pueden modificar los cuerpos de

elección y representación popular como la rama legislativa, puesto que la Carta de 1991 le confirió dicha función<sup>26</sup>. En otras palabras, el ejecutivo no podía otorgar la facultad de fijar los porcentajes de contribución a las entidades prestadoras o empresas de servicios públicos.

Con expedición del Decreto 57 de 2006 el gobierno nacional excedió su facultad reglamentaria al señalar que el déficit entre subsidios y contribuciones debería ser cubierta por los prestadores de servicios públicos domiciliarios de agua, alcantarillado y aseo de carácter público. En otras palabras, el MAVDT al señalar el Decreto 57 contribuciones mínimas y sin establecer topes máximos para los estratos 5 y 6, y los sectores comerciales e industriales, la financiación del servicio universal queda a cargo de esos usuarios y no del Estado. Tal hecho viola lo señalado por el constituyente primario y plasmado en la Carta de 1991 en el artículo 368, en el numeral 89.8 del RSPD<sup>27</sup> y el artículo 7º de la Ley 632 de 2000<sup>28</sup>.

No obstante, si se reconoce que las contribuciones y subsidios no se equilibran como se demostrará enseguida para el caso del servicio de acueducto y alcantarillado, el RSPD contempló la posibilidad de que la nación y las entidades territoriales realizaran aportes presupuestales para complementar los recursos asignados a los subsidios al consumo o

<sup>26</sup> Constitución, Op. cit., artículo 338 señala que “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”.

<sup>27</sup> Al tenor del artículo 89.1 del RSPD establece que se “presume que el factor aludido nunca podrá ser superior al equivalente del 20% del valor del servicio y no podrán incluirse factores adicionales por concepto de ventas o consumo del usuario.

<sup>28</sup> Ley 632, Op. cit., el artículo 7 señala 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”.

la financiación de la inversión mediante los FSRI. Esto contrasta con la idea del gobierno de que el sistema es sostenible, si se le traslada la pesada carga del gasto de los subsidios a los estratos que contribuyen.

Presentado de otra manera, lo que debe quedar claro es que ante la carencia de recursos, el gobierno nacional no puede solucionar tal penuria mediante la expedición de un acto administrativo que modifica normas tributarias por la vía reglamentaria, así sea para conseguir el espíritu de los fines del Estado social de derecho, como se señaló en la primera parte del ensayo. Por lo tanto, es importante insistir que la Constitución y el RSPD no buscan un equilibrio entre subsidios y contribuciones, su objetivo es llevar el servicio a los sectores desfavorecidos, financiado con contribuciones y con recursos presupuestales, como quedó establecido en la Ley.

### **3. BALANCE DE SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES.**

Para complementar el análisis se desarrollan algunos parámetros que permiten establecer las tendencias de los balances entre las contribuciones solidarias y los subsidios en los servicios de agua y alcantarillado. El estudio se enfoca en las contribuciones que realizan

los estratos 5 y 6 y los sectores industrial y comercial y los subsidios otorgados en las tarifas con destino a los estratos 1, 2 y 3. La información proviene del Sistema Único de Información que administra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. De una muestra de 640<sup>29</sup> empresas del país, entre los años 2006 y 2009, se calculó el monto de las contribuciones, los subsidios y el balance del sector siguiendo la ecuación: Subsidios (estratos 1, 2, y 3)–Contribuciones (estratos 5 y 6 y sectores comerciales e industriales) = Balance superavitario (+) o deficitario (-).

Para los sectores de acueducto y alcantarillado el total de las contribuciones a nivel nacional registradas en el cuatrienio ascendieron a un poco más de \$2.07 billones de pesos, mientras los subsidios alcanzaron \$1.36 billones, lo que representa un desbalance de \$732 mil millones. En otras palabras, para los cuatro años analizados, los subsidios otorgados para los sectores estudiados fueron financiados con el 65% de las contribuciones otorgadas de los estratos 5 y 6 y los sectores comercial e industrial. Sin embargo, para el período analizado el déficit entre subsidios y contribuciones de los servicios de acueducto y alcantarillado aumentó en 25% en precios corrientes al pasar de \$148 mil millones a acerca de \$200 mil millones como se registra en el Cuadro 1.

<sup>29</sup> La muestra está conformada por las empresas de acueducto y alcantarillado de las principales ciudades del país a saber: Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cali, Bucaramanga, Pereira, Manizales, Cartagena, Cúcuta, Envigado, Santa Marta e Itagüí, y un segundo grupo está compuesto por las empresas de las ciudades intermedias y municipios pequeños que suman 629.

CUADRO 1

Subsidios, contribuciones y desequilibrio (-) en los sectores de acueducto y alcantarillado 2006 - 2009								
Años	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Estrato 1	129.351.438	31,6	160.853.498	30,4	180.963.260	32,0	191.417.690	32,2
Estrato 2	229.243.767	56,0	283.784.033	53,6	301.777.614	53,4	311.570.158	52,4
Estrato 3	51.007.739	12,5	84.395.700	16,0	81.959.543	14,5	91.613.734	15,4
Total Subsidios	409.602.943	100,0	529.033.232	100,0	564.700.416	100,0	594.601.583	100,0
Estrato 4	0	0	0	0	0	0	0	0
Estrato 5	60.047.525	23,0	79.667.290	23,3	84.556.461	23,0	93.070.445	23,6
Estrato 6	59.031.229	22,6	70.614.852	20,7	75.185.437	20,4	83.443.375	21,1
Industrial	45.345.020	17,4	50.414.122	14,8	52.547.978	14,3	53.623.866	13,6
Comercial	94.393.079	36,2	136.636.624	40,0	151.907.353	41,2	160.920.195	40,7
Otros	2.123.781	0,8	3.878.452	1,1	4.116.876	1,1	4.065.080	1,0
Total Contribuciones	261.022.630	100,0	341.258.110	100,0	368.376.722	100,0	395.176.677	100,0
Desequilibrio	-148.580.313		-187.775.122		-196.323.694		-199.424.906	

Fuente: SSPD-SUI, cálculos propios.

Es interesante indicar que para los años estudiados, las contribuciones vienen ganando participación en el financiamiento de los subsidios. En efecto, pasan de ser el 63% en el 2006 al 66,5% para el 2009; lo cual significa que el déficit para cada año es en menor proporción financiado con la asignación de recursos provenientes de los entes territoriales y por los FSRI. Dicha tendencia en parte es explicada por la aplicación, por parte de los entes territoriales, de los decretos reglamentarios expedidos por el MAVDT.

Dentro del análisis es interesante conocer cuáles son los usuarios que reciben subsidios y otorgan contribuciones solidarias. Como antes se mencionó, el régimen tarifario se basa en un principio básico: que los usuarios de los estratos altos, incluidos usuarios comerciales e industriales, ayuden a financiar el pago de las tarifas de los servicios públicos a los suscriptores de estratos bajos. Para el caso de los servicios de acueducto y alcantarillado, del total de subsidios otorgados, correspondieron a los estratos 1, 2 y 3 en 34,3%, 51,1% y 14,6% respectivamente para el 2009 como se observa en el Cuadro 2.

CUADRO 2

Subsidios, contribuciones y desequilibrio (-) en los sectores de acueducto y alcantarillado 2006 - 2009								
Años	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Estrato 1	85.253.287	33,2	105.772.191	31,83	116.214.529	34,1	122.292.385	34,3
Estrato 2	141.730.090	55,3	174.388.479	52,48	178.891.574	52,4	182.264.548	51,1
Estrato 3	29.473.678	11,5	52.127.390	15,69	46.182.571	13,5	52.133.497	14,6
Total Subsidios	256.457.055	100,0	332.288.060	100,0	341.288.674	100,0	356.690.429	100,0
Estrato 4	0	0	0	0	0	0	0	0
Estrato 5	34.175.411	21,9	44.593.363	22,87	46.982.703	22,6	52.243.923	23,2
Estrato 6	34.460.024	22,1	40.459.302	20,75	43.204.854	20,8	48.281.253	21,5
Industrial	27.445.140	17,6	27.646.951	14,18	27.899.062	13,4	28.843.962	12,8
Comercial	58.670.133	37,6	79.753.054	40,90	86.977.097	41,9	92.902.790	41,3
Otros	1.310.676	0,8	2.501.212	1,28	2.576.537	1,2	2.530.948	1,1
Total Contribuciones	156.112.147	100,0	194.979.194	100,0	207.671.022	100,0	224.823.391	100,0
Desequilibrio	-100.344.907		-137.308.866		-133.617.652		-131.867.038	

Fuente: SSPD-SUI, cálculos propios.

Para el período estudiado, el estrato 2 es el que mayores contribuciones recibe con un porcentaje superior al 50%. Para el 2009 los estratos 1 y 3 absorben en promedio la tercera parte del total asignado. Al sumar los estratos 1 y 2 los subsidios asignados alcanzan el 85%. Ese comportamiento se explica con la expedición de la Ley 812 de 2003 que permitió que los subsidios asignados para los estratos 1 y 2 se aumentaran al 70% y 50% respectivamente. Dicha Ley permitió que los usuarios de los estratos 1 y 2 tuvieran un alivio tarifario al otorgárseles mayores subsidios, situación que contrasta con el mayor esfuerzo fiscal que tuvieron que realizar los municipios y la nación para los años estudiados.

En cuanto a las contribuciones realizadas por los estratos 5 y 6 presentaron una leve caída frente al total de estas durante el cuatrienio (2006-2009) al mantenerse en promedio

entre el 42% y 44%. Esta tendencia se explica porque se observó una caída en los aportes tarifarios en los estratos 5 y 6 al final del período de rebalanceo tarifario. Igualmente, se destaca que el sector comercial viene ganando participación en la financiación de los subsidios al pasar del 36% en el 2006 al 40,6% en el 2009, siendo el sector que mayores recursos aporta al monto de las contribuciones. En contraste, el sector industrial registra una caída de cuatro puntos para el período, al pasar de financiar las contribuciones con el 17% en el 2006 a 13% para el 2009.

De las anteriores tendencias, se pueden desprender dos conclusiones: la primera, para el caso de los servicios de acueducto y alcantarillado, los subsidios otorgados a los usuarios de los estratos bajos han sido muy superiores a las contribuciones aportadas por los usuarios no residenciales y de los estratos altos, lo cual

ha generado un desbalance entre subsidios y contribuciones. El problema se agudiza más porque crecen más rápido los usuarios objeto de subsidio que la población aportante, como se registra en el Cuadro 2. Por tal razón, para el 2009 el 75% faltante del sector analizado, debió ser cubierto por transferencias del orden nacional.

La segunda, que las anteriores cifras permiten concluir, que de acuerdo con la composición socioeconómica de los hogares, no hay suficientes usuarios residenciales o sectores industriales y comerciales, que permitan generar los recursos necesarios con los cuales se puedan cubrir los recursos requeridos de acuerdo con lo señalado por la Ley. En efecto, el Banco Mundial había indicado que la estratificación, aunque es un “sistema ingenioso y ha facilitado políticamente la apertura de varios sectores infraestructurales a la participación privada, su aplicación se ha visto complicada porque no todas las compañías cuentan con el equilibrio entre consumidores ricos y pobres” (GIUGALE, 2004, 61), lo cual exige cuantiosos recursos del fisco, explicado en parte porque el proceso de certificación de estratos, no es preciso y riguroso.

Igualmente, en un estudio realizado por el Banco Mundial a partir de las “Encuestas de Calidad de Vida”, elaboradas por el Dane para 1993, 1997 y 2003, y con los datos disponibles de tarifas, encontró errores de inclusión en la asignación de subsidios. Los errores se definen con el porcentaje de personas que reciben subsidios sin ser pobres (MELÉNDEZ, 2004, 43). Los errores de inclusión estimados por servicio fueron: 58% en alcantarillado, 56% en aseo, 54% en acueducto y 50% en energía eléctrica.

Lo cual indica que para el caso colombiano sólo el 40% más pobre de la población debe ser objeto de subsidio, situación que contrasta con cerca del 85% establecido con el criterio de estratificación.

Así mismo, la Misión de Pobreza contratada por el DNP calculó para el 2005 el monto destinado a subsidios en 24.5 billones de pesos, lo que equivale a 10,6% del PIB y al 14% de los ingresos totales de los hogares. Estos valores incluyen servicios sociales como salud, educación, pensiones, atención a la niñez, vivienda y servicios públicos. Para el caso del sector de saneamiento, el sector participa con el 5% dentro del total, lo que equivale a 0,53% del PIB y 0,71 del ingreso de los hogares (LÓPEZ, 2005, 3).

Según la Misión para ese año los subsidios lograron disminuir la pobreza en once puntos porcentuales al pasar de 56% a 45%. Esta reducción podría ser superior si se tiene en cuenta que más de la mitad de los recursos, es decir 12.6 billones de pesos, se encuentran mal focalizados. En efecto, los errores de inclusión para el caso de los servicios públicos se encuentran alrededor del 50% y para el resto se ubican entre el 9% y el 70% y se presentan casos dramáticos como los de la educación superior y el subsidio familiar que presentan porcentajes del 74,6% y 70% respectivamente (DNP, 2005, 45).

Las anteriores conclusiones son similares a las observadas por otros estudios realizados en Colombia por VÉLEZ (1993) y ECONOMETRÍA S.A.(2008), en donde con diferentes metodologías establecieron que la estratificación, como instrumento de política pública, no refleja el diferencial de ingresos de los hogares

y por ello ocasiona una deficiente focalización de los subsidios que desde distintos niveles estatales se canalizan hacia los estratos bajos.

Los estudios reseñados ponen de manifiesto la necesidad de analizar con profundidad la focalización de subsidios con el propósito de reducir los recursos públicos requeridos y, por ende, en número de subsidiados. Para cumplir con ese propósito es necesario disminuir los errores de inclusión, es decir, los hogares que reciben subvenciones sin ser merecedores de esta (MELÉNDEZ, 2004, 25-30). Como la correlación entre vivienda y pobreza no es tan clara como sugiere la evidencia empírica, puesto que el sistema focaliza subsidios a las viviendas de acuerdo con sus características y no a las familias en función de sus carencias.

Por lo tanto, para que el modelo de servicios públicos resulte más equitativo, es necesario que se introduzcan otras variables, como la participación del gasto de las familias en el pago de los servicios públicos, los diferenciales de costos del servicio entre ciudades y la heterogeneidad de los ingresos por estrato en estas, entre otros, es decir, “el ingreso y el patrimonio son dos rubros en el registro de la posición económica de las personas. El ingreso es el más importante de los dos, porque indica el poder adquisitivo básico para mantener un nivel de vida” (OKUN, 1975, 93).

## **REFLEXIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIONES**

Con base en los resultados expuestos interesa destacar que a pesar de estar consagrado el principio de acceso universal de servicios

públicos como mandato constitucional, el modelo en la práctica tiene significativas limitaciones de carácter macroeconómico. Por un lado, los cuantiosos recursos fiscales requeridos para cumplir ese propósito y, por otro, su vulnerabilidad ante el ciclo económico, ante caídas del ritmo de la actividad económica, declinan los recaudos y con ello el gasto público. Ante las restricciones fiscales, los gobiernos se han inclinado por desarrollar una política de focalización del gasto a la población pobre. Tal hecho contrasta con el espíritu de la Carta y las recomendaciones de la literatura sobre el tema, que defiende la política de servicio universal con el objetivo de conseguir una sociedad justa, igualitaria y democrática.

El esquema antes analizado tiene una restricción de carácter presupuestal que busca, que la medida en que los recursos para cubrir los déficits originados por los fondos de Solidaridad compitan en el Congreso de la República con otros gastos en bienes y servicios, con igual o mayor impacto y retorno social como la educación, la salud y la justicia, puede ocurrir que en una vigencia fiscal no exista la disponibilidad de recursos públicos para atender el gasto en subsidios.

En efecto, la reforma constitucional mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 puso al descubierto la imposibilidad del Estado de cubrir mediante recursos públicos lo señalado por la Carta en lo que tiene que ver con el gasto social mediante la transferencias. El hecho puede ser originado por la carencia de valoración del costo que significaba el aumento y la expansión del gasto social por parte de los constituyentes o una contradicción entre

la visión garantista de la Carta al otorgar derechos sin la capacidad fiscal del Estado para financiarlos.

Como consecuencia del Acto legislativo 01 de 2001 las transferencias en el sector de acueducto, alcantarillado y aseo declinaron alrededor de 1,5% por año de los recursos asignados para el sector a través del SGP. Este comportamiento sometió a los entes territoriales, después de 2001 y hasta la fecha, a una dramática disminución de la expansión de la infraestructura y de los subsidios asignados al sector<sup>30</sup>.

Por último, se puede concluir, con la información analizada, que la estratificación como instrumento de política pública no refleja el diferencial de ingresos de los hogares y por ello ocasiona una deficiente focalización de los subsidios que desde distintos niveles estatales se canalizan hacia los estratos bajos. Por lo tanto, para que el modelo sea sostenible y resulte más equitativo, es necesario que se introduzcan otras variables, como la participación del gasto de las familias en el pago de los servicios públicos, los diferenciales de costos del servicio y la heterogeneidad de los ingresos por estrato en las ciudades.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANDWIN, ROBERT & CAVE, MARTIN. (1999). *Understanding Regulation*, Oxford London, University Press.
- BERRY, ALBERT. (2004). “Focalización y subsidios ¿por la demanda o por la oferta?”, en Laguado Arturo (editor). *La política social desde la constitución de 1991 ¿Una década perdida?*, Colección Bogotá CES, Universidad Nacional, pp. 35-61.
- BETANCOURT, LUIS. (1998). “Avances y perspectivas de la regulación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico”, Bogotá, Consultoría presentada a la CRA.
- Congreso de la República, Ley 142 de 1994, “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.
- Constitución Política de Colombia, tercera edición Bogotá, Temis, 2008
- Corte Constitucional, Sentencia C-086 de 1998. Magistrado Ponente: JORGE ARANGO MEJÍA, 18 de marzo de 1998. Referencia: Expediente D-1771. Demanda de inconstitucionalidad del artículo 5° de la ley 286 de 1996 “Por la cual se modifican parcialmente las leyes 142 y 143 de 1994”. Actor: Andrés Botero Bernal.

<sup>30</sup> El Acto Legislativo 01 de 2001 al desligar las transferencias de los ingresos corrientes de la nación permitió un ahorro sustancial de recursos, cambiando la senda fiscal de la nación en detrimento del gasto social; para el tercer año, el 2004, la disminución del gasto fue de 1 billón de pesos (0,48% del PIB). Sin embargo, después de 2006 los ahorros son más de \$2 billones de pesos por año, sumando un total de \$8.6 billones en precios constantes entre 2002 y el 2007, lo que representa un valor cercano al 5,7% del PIB.

- Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 2003. Magistrado Ponente: JAIME, CÓRDOBA TRIVIÑO, 25 marzo de 2003. Referencia: expediente D-4180. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 48, numeral 48, y 51, inciso 3°, de la Ley 734 de 2002. Actora: MARCELA PATRICIA JIMÉNEZ ARANGO.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005, 2019). *Visión Colombia II Centenario, propuesta para discusión*, tercera edición, Bogotá, Planeta-DNP.
- Econometría Ltda. (2008). “Evaluación de la estratificación socio-económica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios”. Documento presentado al DNP.
- GIUGALE, MARCELO, Lofourcade, Oliver & Luff, Connie. (2004). *Colombia. Fundamentos económicos de la paz*, Washington, Banco Mundial, Alfa y Omega.
- GÓMEZ-LOBO, ALFONSO & DANTE CONTRERAS. (2003). “Subsidy Policies for the Utility Industries: A Comparison of the Chilean and Colombian Water Subsidy Schemes”, *The World Bank Economic Review*, vol. 17, No. 3, pp. 391-407.
- LÓPEZ, HUGO. (2005). *¿Quién se beneficia del gasto social?* Bogotá, Presentación al DNP sobre la Misión de pobreza.
- MELÉNDEZ, MARCELA. (2004). “¿Hacia dónde movernos?” Documento del Banco Mundial, Finance, Private Sector and Infrastructure Unit Latin America and the Caribbean.
- OKUN, ARTHUR. (1975). *Igualdad y eficiencia. La gran disyuntiva*, primera edición, Buenos Aires, Suramericana.
- PÉREZ, MAURICIO. (2007). “Economía y fallos constitucionales: la experiencia colombiana desde la vigencia de la carta política de 1991 hasta 2003”, Documentos de Trabajo No. 21, Universidad Externado de Colombia.
- PINDYCK, ROBERT & RUBINFELD, DANIEL. (2003). *Microeconomía*, segunda edición, Madrid, Prentice Hall.
- SILVA, MIGUEL. (2006). *No más niños muertos por falta de agua: transformación institucional y coberturas del 100%*. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- STIGLITZ, JOSEPH. (1997). *La economía del sector público*, segunda edición, Barcelona, Antoni Bosch.
- URIBE, CONSUELO. (2007). “Separate and Unequal: A Public Policy with Effects on Social Stratification”, documento de circulación interno, Bogotá, Universidad Javeriana.
- VARIAN, HAL. (2002). *Análisis Microeconómico*, tercera edición, Barcelona, Antonio Bosch.
- VÉLEZ, CARLOS. (1995). *Gasto social y desigualdad, logros y extravíos*, primera edición, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación - Tercer Mundo.