CUADERNOS DE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA
No. 4

El debate de los servicios públicos: privatizar o defender el Estado Social de Derecho

Compiladores
Alexander Reina Otero
Hernando Loaiza Bastidas

CUADERNOS DE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA No. 4

El debate de los servicios públicos: privatizar o defender el Estado Social de Derecho

Compiladores:
Alexander Reina Otero
Hernando Loaiza Bastidas

IPC
de la Corporación de Promoción Popular

363.6
S47 Seminario – Taller Gobierno Democrático de Ciudad (2004 : Medellín)
El debate de los servicios públicos privatizar o defender el estado social de derecho / Seminario – Taller Gobierno Democrático de Ciudad ; Alexander Reina Otero y Hernando Loaiza Bastidas, comps. – Medellín : Instituto Popular de Capacitación, IPC, 2005.
76 p. : il. (Cuadernos de Democracia y Ciudadanía; no 4)

ISBN : 958 - 97489 - 9 - 6

1. SERVICIOS PÚBLICOS. 2. ESTADO SOCIAL DE DERECHO. 3. POLÍTICAS PÚBLICAS. 4. EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN. 5. PRIVATIZACIÓN.
I. Reina Otero, Alexander, comp. II. Loaiza Bastidas, Hernando, comp. III. Tít. Serie

PRIMERA EDICIÓN
INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN -IPC
(DE LA CORPORACIÓN DE PROMOCIÓN POPULAR)
CARRERA 45 D N° 60-16
PBX: (574) 284 90 35 / FAX: (574) 254 37 44
A.A. 9690 - CORREO ELECTRÓNICO: ipc@corporacionpp.org.co
PÁGINA WEB: www.ipc.org.co
MEDELLÍN - COLOMBIA, MARZO DE 2005

COMPILADORES:
ALEXANDER REINA OTERO
HERNANDO LOAIZA BASTIDAS

COLABORADORES:
TERESA MUÑOZ LOPERA
GABRIEL CLAVIJO MARTÍN
NELSON MUÑOZ GONZÁLEZ

FOTOGRAFÍA:
CARLOS TAFUR

APOYA:
TROCAIRE - IRLANDA

AUSPICIAN:
CHRISTIAN AID - INGLATERRA
DESARROLLO Y PAZ
OXFAM

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN, IMPRESIÓN Y CARÁTULA:
L. VIECO E HIJAS LTDA.
PBX: (574) 255 9610
CORREO ELECTRÓNICO: lvieco@geo.net.co

NOTA: CUALQUIERA DE LOS CONCEPTOS AQUÍ RECOGIDOS PUEDE SER RETOMADO O TRANSCRITO, CITANDO EL AUTOR Y LA INSTITUCIÓN EDITORA RESPECTIVA.
EL INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN -IPC, EDITA ESTA PUBLICACIÓN, PERO NO SE HACE RESPONSABLE DE LOS CONCEPTOS EMITIDOS POR LOS(AS) ARTICULISTAS INVITADOS(AS).

Contenido

PRESENTACIÓN 7

SERVICIOS PÚBLICOS BAJO LA LENTE DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO 11

Martha Vanegas

1. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y EL MODELO DE PRESTACIÓN 13
2. CARÁCTER FUNDANTE Y SUPREMO DE LA CONSTITUCIÓN 15
3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 16

TRANSFORMACIÓN, CONSOLIDACIÓN, ESCISIÓN O PRIVATIZACIÓN DE LAS EPM .. 23

Gerardo Vega Medina

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS 23
2. COMPOSICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN –E.S.P. ... 24
3. UTILIDADES NETAS PRODUCIDAS POR LA EMPRESA Y TRANSFERENCIAS QUE RECIBE EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN 24
4. COMPOSICIÓN ACTUAL DEL GRUPO EMPRESARIAL EPM Y EL MONTO DE ACCIONES QUE TIENE EMPRESAS PÚBLICAS EN CADA UNA DE ELLAS 25
5. BALANCE DE LAS EMPRESAS FIALIES DE EPM QUE SE HAN ADMINISTRADO COMO PÚBLICAS Y LAS QUE SE HAN ADMINISTRADO COMO PRIVADAS 28
6. CONFORMACIÓN DE LA NUEVA EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES 30
7. CONCLUSIONES 31

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS 32

SANEAMIENTO BÁSICO: SALUD Y VIDA 35

Oscar Gutiérrez Reyes

1. ALGUNOS ELEMENTOS DE LA HISTORIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS 35
   1.1. El origen 35
   1.2. La estatización del sector 36
   1.3. La privatización de los servicios públicos 37
2. SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR DE SANEAMIENTO BÁSICO 39
   2.1. Tres componentes de los Servicios Públicos Domiciliarios 40
   2.2. Cifras actuales en el servicio de acueducto 41
   2.3. Cifras actuales en el servicio de alcantarillado 42
   2.4. Cifras actuales en el servicio de aseo 43
   2.5. Financiación de los servicios de saneamiento básico 44
   2.6. Tarifas 45
3. LAS PROPUESTAS DE URIBE 46
4. EL PAPEL DE LOS USUARIOS Y SUS ORGANIZACIONES 47

ANEXO 48

SIGNIFICADO POLÍTICO E IMPLICACIONES SOCIALES DEL ACTUAL MODELO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN COLOMBIA 53

Luis Mauricio Cuervo G.

1. SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA LEY 142/94 DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS 53
   1.1. El contexto global y la Ley de servicios públicos 54
   1.2. El significado de la ley. 56
2. LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL MODELO Y ALGUNAS DE SUS CONSECUENCIAS 62
   2.1. Flexibilidad razonada e inflexibilidad tozuda 62
   2.2. Autonomía local: vacíos de la presencia nacional, resistencia pasiva y resistencia activa 68
   2.3. De la teoría de la competencia a la práctica del monopolio 70
   2.4. Una conclusión de sentido, mas no de contenido 74

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 74

Presentación

Una de las funciones principales del Estado Social y Democrático de Derecho es su capacidad de intervención, por medio de la cual actúa a favor de los más débiles, al acentuar la igualdad de las personas, posibilitar la equidad real y no meramente formal, y poner al alcance de las amplias masas una gran cantidad de bienes materiales y culturales.

Según el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es su obligación asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes, por tanto, la prestación de los servicios públicos no queda supeditada a la rentabilidad que ofrezca esa actividad como negocio.

El Estado no puede eludir su obligación de prestar los servicios públicos a la ciudadanía y expandirlos donde no lo prestan los particulares, y tiene el Estado que prestarlos aunque esta obligación no constituya un gran "negocio" para él.

No es la eficiencia económica ni la suficiencia financiera lo que ha de tener prioridad para definir el régimen tarifario de las empresas de servicios públicos, sino un criterio de carácter social que propenda por la extensión del servicio y por su prestación oportuna, aunque para ello sea necesario que el Estado intervenga directamente en esa actividad de interés público.

Según el principio de universalidad, los servicios públicos deben asegurarse a todos y todas, porque el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los asociados *"son finalidades sociales del Estado"*. Por ello, la solución de necesidades básicas como la salud, la educación, el saneamiento ambiental y el agua potable, se tienen que extender cada vez a mayor cantidad de habitantes en el país hasta lograr una cobertura total.

El Estado, en desarrollo del principio de solidaridad ha de idearse mecanismos que le permitan cubrir en todo el territorio nacional y para todos sus habitantes la necesidad que estos tienen de que les sean atendidos los servicios públicos como requisito para acceder al bienestar general.

El Estado procediendo en justicia, no puede seguir permitiendo que a través de los usuarios, puedan los empresarios de servicios públicos financiar sus proyectos de expansión mediante el incremento de tarifas, haciendo pagar más de lo que legalmente se debe y cargando sobrecostos que no le corresponden a los usuarios.

Las tarifas no deben incluir nunca un costo ni un gasto de expansión, ya que esto ha contribuido de manera notable a que todos los colombianos que disponen de escasos recursos para su sostenimiento, estén prácticamente trabajando casi que exclusivamente para pagar las tarifas de los servicios públicos y financiando a los propietarios de las empresas que los prestan.

Estos diversos aspectos son ineludibles en el tratamiento de un tema de tanta actualidad como los Servicios Públicos Domiciliarios.

La necesidad de una postura fundamentada implica analizar esta serie de aspectos por parte de los actores sociales y políticos, facilitando su interacción en la sociedad y en los espacios de movilización.

De igual manera, corresponde una acción orgánica conducente a facilitar la participación en los espacios deliberativos y decisorios de política pública, donde se concretan eventuales negociaciones y cambios que afectan la prestación de los servicios y su usufructo.

Esta publicación, "El debate de los servicios públicos: privatizar o defender el Estado Social de Derecho" contribuye con los planteamientos expuestos, una ruta argumentativa y crítica a los diversos actores comprometidos en la defensa de lo público estatal, en su recuperación y en la redefinición de su uso, dando cuenta de la forma tradicional como lo ha venido haciendo la hegemonía, en beneficio propio y de espaldas a las grandes necesidades de la población.

Este texto, el número 4 de la Serie Cuadernos de Democracia y Ciudadanía, apoyada por la agencia de cooperación internaiconal Trocaire (Irlanda), facilita a las organizaciones no gubernamentales que propendemos por una perspectiva de democratización real, los niveles de intercambio con las organizaciones sociales y políticas que discuten el tema de los Servicios Públicos Domiciliarios y que hace parte de otros esfuerzos realizados frente a otros temas de actualidad y relativos a la ciudad, su planeamiento, su presupuesto participativo, la seguridad y su modelo de desarrollo.

Bienvenidos a la búsqueda de una perspectiva argumentada que logre enfrentar, no solo la instrumentalidad tecnocrática, sino también la apropiación de lo público estatal por una "selecta" minoría que solo valora el aumento de sus intereses corporativos privados.

Esperamos sea una decidida contribución.

Los compiladores

VENCIDO
EEPP
VENCIDO
EEPP

Servicios públicos bajo la lente del Estado Social de Derecho

Martha Vanegas*

Deseo reconocer al IPC por invitarme a participar en este debate, con el propósito de enmarcar los servicios públicos en el desarrollo constitucional de los derechos fundamentales. Este enfoque implica no solo evidenciar los cambios presentados en el modelo de prestación de los servicios públicos, sino también resaltar el desconocimiento del Estado Social de Derecho en la formulación de las políticas públicas en este campo.

Los operadores han impuesto la libertad de empresa sobre el imperativo constitucional del Estado Social de Derecho que debe ser el principio fundante, en tanto involucra los principios y valores, los cuales se constituyen en el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico, independientemente que tengan una consagración explícita o implícita. Esta visión por si sola se constituye en asunto suficientemente complejo, porque antepone la finalidad social del Estado a la lógica del modelo económico o del mercado que se acogió en América Latina en la década del 90 y particularmente en Colombia, y que hoy es el tema central de la discusión de los organismos financieros internacionales y de las cumbres mundiales de comercio.

Desde aquí, el régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios plantea una fuerte tensión entre dos modelos de desarrollo representados, de un lado, por el Estado Social de Derecho que en principio pone su acento en el interés general sobre el particular, entendido como derecho de acceso y por ende en el carácter social y redistributivo frente a un Estado de corte neoliberal y privatizador que libera la actividad económica de la sociedad a las fuerzas del mercado[1] priorizando el interés particular sobre el general[2].

---

* Abogada egresada de la Universidad Autónoma Latinoamericana-Unaula, Medellín. Especialista en Derecho Comercial de la Universidad Pontificia Bolivariana. Especialista en Servicios Públicos de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Tributario de la Universidad de Salamanca -España.

1 Significa remover las estructuras que obstaculizan el libre funcionamiento de los mercados, que trae consigo un ataque frontal contra el carácter social del Estado, recortando derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales y reduciendo sus funciones económicas y redistributivas, poniendo como paradigma la vigencia de los principios del mercado y por ende el desmonte de la intervención del Estado o, cuando dicha intervención se requiera, se debe aproximar a los principios del mercado. "De aquí se derivan varias políticas, dentro de las que se destacamos cinco: desregulación, subsidios a la demanda, privatización, impuestos neutrales, descentralización y disciplina fiscal".

2 En los servicios públicos la prioridad del interés general no puede ser interpretada de tal manera que ella justifique la violación de los derechos fundamentales de unos pocos en beneficio de todos –Sentencias C-546 de 1992, y C-150 de 2003.

Los servicios públicos, y en especial los domiciliarios, son derechos de interés colectivo y por lo mismo asuntos de interés público que requieren para su satisfacción de la configuración, ejecución y permanente acción positiva del Estado. Esta vía, es desde nuestro punto de vista impensable dentro de un esquema neoliberal que genera fuertes restricciones al Estado para intervenir y regular los negocios entre los particulares, ya que este modelo propende porque el Estado se desprenda de la injerencia en el mercado y facilite a este último la autorregulación; por el contrario, en el Estado Social de Derecho la regulación del mercado tiene su fundamento en un escenario de protección de los derechos de los usuarios[3].

Sobre este último aparte referido a los derechos es necesario precisar las percepciones del colectivo social respecto al tema de los derechos. Por ello, cuando se hace referencia a los Derechos Humanos, casi siempre el colectivo se traslada a las imágenes de torturas, asesinatos y desapariciones de pobladores, dirigentes sociales y populares. Sin embargo, en toda América Latina, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), en el mismo rango que los civiles y políticos, son parte de los Derechos Humanos, que es lo que se denomina la **visión integral de los derechos humanos.**

En virtud de lo anterior, es claro que los derechos sociales, económicos y culturales, son derechos de prestación, lo que significa un **imperativo de hacer** de parte del Estado; por el contrario, los derechos de libertad no están a disposición del Estado constituido y se pueden entender como previos y por encima, y no posteriores y por debajo a él –específicamente del legislador–, tal como consta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, la Declaración sobre Garantías Sociales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador.

Todos los anteriores instrumentos descritos, han facilitado a los Estados la incorporación de estos derechos a sus ordenamientos jurídicos, para el caso de Colombia en la Carta Política de 1991, donde la noción de "derechos" pasó de ser una simple declaración programática a convertirse en una auténtica norma jurídica, consagrando además mecanismos eficaces para su protección[4].

Bajo la concepción del principio fundante, que es el Estado Social de Derecho, el presente texto pretende abordar el tema de los Servicios Públicos Domiciliarios. Para ello se parte de la Constitución Política, en la medida que prevé el derecho de todos los ciudadanos a los servicios públicos al establecer, en su artículo 365, que estos "son inherentes a la finalidad del Estado" y que debe "asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional". Esta misma norma exige su real y efectiva prestación, responsabilizando al

---

[3] Corte Constitucional C-150 de 2003, M.P.

[4] Art 8. Declaración Universal de los Derechos Humanos. "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o la ley"

Pacto de San José. Artículos: 2 (...) Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos." 25 "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución (...)

Estado de su prestación, independientemente que sean prestados "por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares".

Este tema nos genera un gran interés por conocer y proponer una discusión en torno a los Servicios Públicos Domiciliarios, al procedimiento para su reclamación, pero no sólo desde el procedimiento como tal, sino y más importante aún, desde los fines esenciales consagrados en la Constitución y desde los derechos fundamentales, es decir, una combinación práctico-dogmática de los servicios públicos.

1. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y EL MODELO DE PRESTACIÓN

En el articulado de la Constitución, como ya lo habíamos anotado, se expresa una fuerte tensión entre una concepción pública de los servicios domiciliarios y el interés privatista del mercado. Cuando el artículo 365 señala que "Los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado", correspondiéndole asegurar su prestación de manera eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, se mantiene intacto el compromiso social de los poderes públicos, sin embargo, a renglón seguido se reconocen los derechos a la libre empresa y a la competencia de los agentes económicos del mercado[5].

No obstante lo anterior y a la luz de la misma Constitución, el esquema de regulación económica y de prestación de los servicios públicos se debe realizar bajo los principios constitucionales: i) Colombia como un Estado Social de Derecho[6], uno de cuyos fines esenciales es "servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución"; ii) El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable; iii) el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios tendrá en cuenta además los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos; iv) el Estado debe promover la igualdad real y efectiva, mediante la adopción de medidas a favor de grupos marginados o discriminados y a proteger especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; v) promover el pleno empleo así como el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de menores ingresos; vii) dar prioridad sobre cualquier otra asignación al gasto social para la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales; viii) La propiedad es una función social, que implica obligaciones; ix) la solidaridad como principio conlleva unos deberes, en la medida que todas las personas contribuyan al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, bajo criterios de justicia y equidad.

---

5 Artículos 334, 365 y 366 de la Constitución Política colombiana.

6 Sentencia Corte Constitucional C-530 de 1993. "(...) los derechos plenos son la regla general y sus limitaciones son la excepción. Ello porque en un Estado social de derecho la vida digna de las personas es el fin último del poder. Tal dignidad, que bebe en las fuentes del humanismo y la democracia, implica entonces que allí donde por circunstancias excepcionales sea necesario limitar los derechos debe hacerse con el mínimo de sacrificio de los mismos (...)" (resaltado fuera de texto).

De lo anterior, se infiere que los derechos consagrados en materia de Servicios Públicos Domiciliarios en la Carta Política, están íntimamente ligados con los fines esenciales del Estado definidos en el artículo 2[7], los cuales pretenden maximizar y realizar los principios y valores constitucionales; desde aquí, podemos afirmar que los servicios públicos que involucran la satisfacción de los derechos fundamentales salieron de la órbita constitucional por mandato de la misma Constitución para ser consagrados en una ley con trascendencia política, económica y dogmática, como es la Ley 142 de 1994 –Ley de Servicios Públicos Domiciliarios–. Situación que no significa que en Colombia el derecho incluido, el constitucional, no sea un medio para el logro de los fines que tienen como razón última la **dignidad del hombre**.

Significa lo anterior que los servicios públicos al estar íntimamente ligados a los fines esenciales del Estado, involucran la satisfacción de los derechos fundamentales, pero que en principio su prestación hace parte de los derechos sociales, económicos y culturales que requieren de una actuación del Estado para su materialización, y que pueden verse como fundamentales, cuando por el criterio de conexidad están íntimamente ligados con derechos que son fundamentales, y al no protegerse aquellos, estos últimos serían vulnerados.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-060 de 2005, manifestó: "El Estado Social de Derecho , principio fundante incorporado en la Constitución de 1991, produjo un cambio radical en la forma de entender el Estado Colombiano.

> Esta concepción trajo consigo, ya no solo el respeto por parte del Estado de los derechos fundamentales, sino que aunó la necesidad imperante de que este garantice el ejercicio de dichos derechos. Es decir, el Estado ya no solo debe omitir acciones que produzcan vulneraciones en los derechos fundamentales sino que debe efectuar actos tendientes a garantizar de manera efectiva el uso y disfrute de los derechos constitucionales de carácter fundamental.
>
> De esta manera, el Servicio Público Domiciliario es uno de los mecanismos por los que el Estado ha optado para salvaguardar de manera efectiva los derechos fundamentales. A través de la prestación de estos se busca garantizar derechos como la vida, la integridad personal, la salud, la educación, etc.
>
> Pues bien, por medio de estos servicios se pretende primordialmente satisfacer en forma general necesidades de manera regular y continua, que tengan como respuesta principal la salvaguarda permanente de los derechos y deberes constitucionales (...)"

Así pues, el modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios consagrados en la Constitución, marca su existencia en un mercado inscrito dentro de un Estado Social de Derecho, lo que implica que los órganos del Estado forjen la realidad institucional según

---

[7] Artículo 2º—Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (...)"

los principios fundamentales de una organización social justa, digna y que conlleva la vinculación jurídica de las autoridades a unos principios tendientes a asegurar la efectividad de los derechos

2. CARÁCTER FUNDANTE Y SUPREMO DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución es fuente de la validez y unificación del ordenamiento jurídico, es su inspiración, y ella en sí misma es una norma jurídica de aplicación prevalente e inmediata. "Prefigura" un modelo de sociedad, la cual no señala al poder público los límites de lo permitido sino que impone también el **deber positivo** de crear un orden; de ahí que el carácter vinculante está dado por la bilateralidad de la norma, esto es, por la vinculación de las autoridades y de los ciudadanos sin que se confundan las responsabilidades de cada una de las partes de la relación política, es decir, la gran dicotomía, Estado-Sociedad, en términos de Norberto Bobbio[8].

En virtud del carácter fundante de la Constitución, en Colombia no es posible realizar interpretaciones exegéticas, sino que se deben tener en cuenta los principios, fines y valores de la Constitución, siendo uno de ellos la **dignidad humana**, la cual debe entenderse como un valor constitucional que ilumina y sirve de fundamento a los principios y derechos fundamentales y por ende es una fuente de interpretación y aplicación de la Constitución. Ello, porque la Constitución de 1991, diseñó un marco detallado en materia de Servicios Públicos Domiciliarios, bajo el cual deben ser interpretadas las normas relativas a su prestación.

Este marco lo componen algunos principios fundantes consagrados en el título I de la Constitución: dignidad humana, solidaridad, gasto social, trabajo, justicia social[9]; algunos derechos específicos consagrados en el título II: artículos 48, 49, 58, 64, 67 y 78; normas del régimen económico y de la hacienda pública: artículos 333 y 334; y el Título XII, capítulo 5, De la Finalidad Social del Estado y de los Servicios Públicos.

Además, consagra la intervención del Estado en la economía bajo los principios del Estado Social de Derecho, función social de la propiedad, democratización de la propiedad, diversidad étnica y cultural, universalidad.

Con base en este marco y a pesar de la dicotomía *modelo interventor* y *modelo de libre mercado* en la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, la Corte Constitucional ha

---

8 Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la Política. Fondo de Cultura Económica, Bogotá 1997.

9 Corte. Constitucional, Sentencia. T-505, agosto. 28/92, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

"(...)El principio de justicia distributiva según el cual en la asignación de los recursos económicos de una sociedad se deberá tender a privilegiar a los sectores desfavorecidos sirve de fundamento al régimen impositivo, a las reglas de elaboración presupuestal, a la jerarquización del gasto y a la fijación de prioridades en materia de prestación de los servicios públicos.

El Estado social de derecho, los principios de dignidad humana y de solidaridad social, el fin esencial de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales y el derechos fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la Constitución económica e irradian todos los ámbitos de su regulación, propiedad privada, libertad de empresa, explotación de recursos, producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios, régimen impositivo, presupuestal y de gasto público".

señalado en varios pronunciamientos que "la fórmula Estado Social de Derecho, exige que los órganos del Estado forjen la realidad institucional según los principios fundamentales de una organización justa de hombres y mujeres igualmente dignos" (Preámbulo y Artículos 1,2, 13,42 a 50, 363, y 366 de la C.P.)[10].

Significa lo anterior que en la Constitución de 1991 se superó el concepto formal de Estado de Derecho, limitado a la provisión de garantías y procedimientos necesarios para asegurar la libertad legal de las personas.

Dicha superación implica la vinculación jurídica de las autoridades a unos principios tendientes a asegurar la efectividad de los derechos y deberes de todos, mediante la provisión del mínimo vital, la promoción de la participación de los individuos en la vida política, económica y cultural, la protección especial de personas y grupos excluidos y la intervención de la economía con miras a corregir, garantizar e imponer medidas tendientes a obtener la redistribución de los ingresos en situaciones de grave desigualdad e inequidad.

En los términos anteriores, el Estado social de derecho no sólo busca garantizar el mínimo vital, sino que además pretende hacer efectivo **el derecho de inclusión**[11].

3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde el marco constitucional aquí referido, para materializar el principio fundamental del Estado Social de Derecho en materia de servicios públicos, se requiere la estructuración de unas políticas públicas que den cuenta del mandato constitucional de INTERVENCIÓN[12]; es así como el artículo 370 de la Constitución señaló que corresponde al Presidente de la República la formulación de las políticas generales de administración y control de eficiencia de los Servicios Públicos Domiciliarios, la planeación, la coordinación, la ejecución y el control de esas políticas, con el único fin de que las personas puedan gozar efectivamente de sus derechos. Esta reserva es la expresión del principio democrático que busca un régimen de los servicios públicos, resultado de un proceso democrático.

Bajo este contexto la definición de la prestación de los servicios públicos es una decisión esencialmente política, que tal como lo ha señalado la Corte "Se trata de preservar el origen deliberativo, pluralista y participativo del régimen de los servicios públicos habida cuenta de su trascendencia para la vida cotidiana de los habitantes del territorio nacional."

---

10 Corte Constitucional, Sentencias C-521 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-383 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández G., C-700 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández G, C-1064 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda E., C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda E.

11 Corte Constitucional Tutela T-499 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes M. "(...) La Constitución hace especial énfasis en la atención de los colombianos que se encuentran en situaciones de miseria o indigencia, cuya carencia de recursos y capacidades productivas los colocan en situaciones de manifiesta marginalidad, debilidad y vulnerabilidad. Por ese motivo, los pobres quedan incluidos dentro del ámbito normativo de los incisos 2 y 3 del artículo 13 de la Carta lo cual determina la obligación del Estado de implementar políticas de acción afirmativa que propendan por la igualdad real y efectiva de este grupo de la población, que se orienta a resolver problemas acuciantes de su mínimo vital (...)"

12 A través de la regulación y la fijación de políticas que busquen garantizar la efectividad de los principios sociales y el adecuado funcionamiento del mercado.

Así pues, la política debe alcanzar los siguientes objetivos. i) garantizar la calidad del bien objeto del servicio y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de todos los usuarios; ii) ampliación permanente de la cobertura; iii) atención prioritaria a las necesidades básicas insatisfechas; iv) prestación continua e ininterrumpida; v) mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios públicos y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación; vi) definir el régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdos con los principios de solidaridad y equidad.

De lo aquí expuesto, podemos inferir que para el caso de servicios públicos, la formulación de las políticas se constituyen en el momento de la puesta en movimiento de las tensiones entre los dos modelos, no sólo de prestación, sino también de concepción, el cual marca el inicio del proceso de estructuración de políticas públicas, esto es, la puesta en escena de distintas alternativas de gobierno; es el momento en que el Estado, los agentes y los usuarios exponen la particularidad y potencia de sus intereses frente a los intereses contrarios, configurando un escenario en el que cada uno va reconociendo el complejo de intereses en juego y la correlación de fuerzas presente en la confrontación para lograr el equilibrio entre las tensiones y conflictos en relación con la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, carácter de esencial o no, relación con los usuarios, régimen tarifario, entre otros aspectos.

En segundo lugar, se deben tener en cuenta para la formulación de la política la territorialidad e institucionalización como referentes claves para abordar la autonomía de los gobernantes en la estructuración de las políticas, lo cual determina el espectro analítico de los problemas cruciales del gobierno y la gobernabilidad.

De esta manera, de los problemas territoriales en materia de Servicios Públicos Domiciliarios, se pueden encontrar los del ente territorial como centro de poder organizado (más precisamente de los problemas de su responsabilidad en la prestación del servicio que se produce con la irrupción de agentes estatales distintos del gobierno- y no estatales); los problemas de institucionalización y competencias de los distintos entes públicos de regulación y control del gobierno (más precisamente de los quiebres que produce la multiplicación de reglas y normas desconociendo los principios y valores constitucionales al momento de regular el servicio, tal es el caso de la tarifas, la limitación y corte de suministro, etc.); por último, la recuperación del concepto de lo público reafirma la naturaleza pública de las políticas públicas en la medida que permite precisar que el objeto de las políticas está en los espacios de relación que se producen entre la sociedad y el Estado. Son esos terrenos de la interacción entre uno y otra, los que justifican la diferenciación entre políticas privadas, políticas estatales y las políticas públicas, pues las tensiones y conflictos intra e inter-organizacionales adquieren un sentido distinto cuando son observadas desde lo público.

Desde esta lente, y a manera de conclusión, podríamos preguntarnos ¿cuál es el tipo de Estado que se requiere para hacer efectivos los Servicios Públicos Domiciliarios como

derechos de interés colectivo?, ¿cuál es el modelo de desarrollo que los posibilita? Sin lugar a dudas, por lo expuesto en la líneas anteriores, el modelo estatal que más hace efectivos los Servicios Públicos Domiciliarios de los conocidos hasta hoy, es un Estado de corte interventor y social, es decir, un Estado que tiene como responsabilidad y fin la prestación de los servicios públicos, que realiza inversión social redistributiva y aplica criterios de solidaridad y universalidad.

El complejo papel que debe cumplir el Estado Social en virtud de las diversas tareas que vienen ordenadas desde la Constitución, tanto para garantizar los derechos fundamentales como para garantizar el orden político-administrativo y en ocasiones las contradicciones a que se ve sometido por la colisión de normas del mismo rango como los principios constitucionales, abre espacios que son ocupados por actores distintos a los estatales imponiendo sus principios bajo un marco aparente de legitimidad, por lo cual se debe partir de una perspectiva de integralidad de Derechos Humanos. Los derechos colectivos que también forman parte de esa unidad inescindible que tiene que ver con el principio de dignidad humana y que en virtud de su eficacia se pueden desconocer, incluso principios liberales como la libre empresa, en la medida que la prestación de los servicios públicos se dan bajo una situación de desigualdad entre el operador y el usuario, en virtud de lo cual el ordenamiento jurídico ha considerado trascendental la protección de la parte más débil de esta relación.

En esta misma dirección, las dificultades y problemas que viven constantemente los ciudadanos por un acceso inadecuado o nulo a los servicios públicos domiciliarios, nos pone en la tarea de seguir trabajando por la preeminencia de la dignidad humana y la realización de los derechos fundamentales en cualquier tipo de acción que implemente el Estado. La manera eficaz de realizar los derechos económicos, sociales y culturales es a través del diseño y puesta en marcha de **políticas públicas**, lo que no implica que los ciudadanos no puedan acudir a estrategias de judicialización cuando las políticas públicas incumplan los preceptos básicos de este Estado Social de Derecho, porque desde la perspectiva de la titularidad son derechos que están en cabeza de todos y cada unos de los miembros de una comunidad y por ello cualquier persona puede defenderlos, es decir, ejercer los mecanismos dispuestos para su defensa, no a *motu propio* sino en beneficio de la colectividad.

Entendidos los Servicios Públicos Domiciliarios como un derecho colectivo, éstos deberían definir el sentido que orienta la acción de los poderes públicos y el sentido de las interacciones entre la ciudadanía y sus autoridades en la formulación de las políticas públicas, cumpliendo un papel central en la construcción del Estado Social de Derecho. La Corte Constitucional lo ha expresado así: "Los servicios públicos son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales. (C.P., art. 2)[13]"

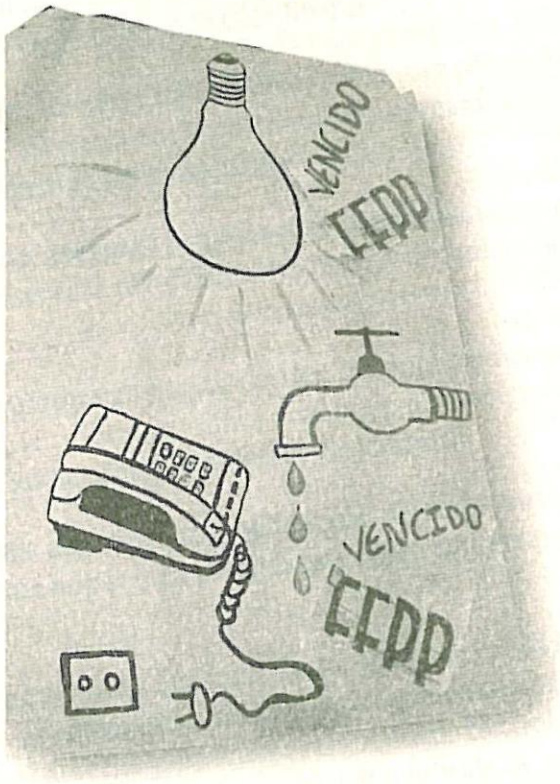
[13] Corte constitucional Sentencia T.092/95.

La prestación de los servicios públicos no se soporta sobre una decisión discrecional del poder público sino en la aplicación concreta del principio fundamental de la *solidaridad social* (arts. 1 y 2, C.P.). A través de tal instrumento el Estado puede alcanzar el objetivo de la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva (art. 13, C.P.). Prestar los servicios públicos comporta una transferencia de bienes económicos y sociales con base en el principio de la *justicia redistributiva* que mediante el pago discriminado de los servicios públicos, basado en la estratificación socioeconómica del usuario, permite un cubrimiento a sectores marginados que en otras circunstancias no gozarían de estos beneficios del desarrollo económico.

Por ello, sería muy interesante que el Instituto Popular de Capacitación -IPC, apunte a la construcción de un referente de identidad colectiva, para lo cual debe repensar los servicios públicos no sólo desde la defensa, sino desde la profundización de los valores fundantes del ordenamiento jurídico, con la pretensión de que principios como la libertad de empresa y el desarrollo económico tengan nuevas interpretaciones a la luz de los principios axiológicos que protegen al ser humano como **actor central** de una sociedad.

Para desarrollar esa labor contamos con un fuerte arsenal dogmático y argumentativo que debe ser expuesto, no solo en las instancias judiciales, sino también en los espacios políticos de decisión, de socialización y materialización de la políticas. Además, no perder de vista que este tema de los servicios públicos se debe promover dentro de las organizaciones de usuarios y partidos políticos para el diseño y desarrollo de acciones tendientes a la ampliación de la cobertura eficiente del servicio a toda la población, de tal forma que el Estado cumpla con su responsabilidad social constitucional determinando las fuentes de financiación, subsidios y contribuciones.

Por último, hay que tener presente que dentro de nuestra tradición política, jurídica e institucional, los servicios públicos son un aspecto esencial en la construcción de la cohesión e integración social, es decir, un factor de inclusión.


VENCIDO
EEPP
VENCIDO
EEPP

Transformación, consolidación, escisión o privatización de las EPM

Gerardo Vega Medina*

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La Constitución Política de Colombia consagra en el Título XII, capítulo 5, de la finalidad social del Estado y de los servicios públicos, las normas que expresan elementos propios de un Estado benefactor, pero también de un Estado liberal.

La Carta Política establece la posibilidad de que los servicios públicos puedan ser prestados por el Estado de manera directa o indirecta, así como por las comunidades organizadas y también consagra la posibilidad de que los presten los particulares.

Se establece como función propia del Estado, asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio colombiano y se reserva la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Es de destacar que nuestra Constitución normatiza que la nación, los departamentos y municipios en su gasto social deben darle prioridad, sobre cualquier otra asignación presupuestal, a la prestación eficiente de los Servicios Públicos Domiciliarios.

También la Constitución, en el artículo 368, autoriza a los municipios, departamentos y a la propia nación a conceder subsidios de sus respectivos presupuestos para las personas de menos ingresos.

Es en los anteriores preceptos donde interpretamos que nuestra Constitución da vía libre a la iniciativa privada, al libre mercado, a la competencia, rasgos estos característicos de un Estado liberal, pero a la vez se reserva el derecho para intervenir, regular, controlar, y si fuere preciso, prestar el servicio de manera directa. Esta composición híbrida de nuestra

* Abogado - Especialista en Desarrollo Económico y Social.

Constitución, en criterio de muchos es el resultado de la participación de muchas fuerzas políticas del país, que hicieron parte como constituyentes de su elaboración, pero que a su vez este evento ha sido catalogado como el más democrático en la historia reciente de Colombia.

El espíritu de la Constitución de 1991 fue desarrollado tres años después a través de las leyes 142 y 143 de 1994, llamadas Ley de Servicios Públicos Domiciliarios y la Ley Eléctrica, respectivamente.

Esta nueva legislación sobre Servicios Públicos Domiciliarios esta concebida para que funcione bajo la lógica de los negocios privados y que el Estado este focalizado únicamente en las funciones de planificar, regular, controlar y vigilar su prestación.

2. COMPOSICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN –E.S.P.

Desde la creación de las Empresas Públicas de Medellín, en 1955 a través de Acuerdo Municipal, la participación del municipio de Medellín ha sido de un cien por ciento en la propiedad de ella, en lo que corresponde a la casa matriz EPM quien presta en la actualidad los servicios de acueducto, alcantarillado, energía, telefonía y gas.

A partir de la Ley 142 de 1994 que regula la prestación de los servicios públicos en el país, se incluye la liberalización para la prestación de los servicios lo que permite que en el mercado participen operadores privados. Esta nueva normatividad ha llevado a que por lo menos en tres ocasiones se discuta la naturaleza jurídica de las Empresas Públicas hasta 1997, año en que el Concejo de Medellín aprobó su conversión de Establecimiento Público Autónomo a Empresa Industrial y Comercial del Estado, naturaleza jurídica que hasta hoy se mantiene.

A la fecha de este artículo, en la gerencia del señor Juan Felipe Gaviria, se discute nuevamente una estrategia de la consolidación del grupo empresarial, la que incluye la escisión del área de telecomunicaciones con la respectiva creación de una nueva empresa aún sin definirse su naturaleza jurídica, con mayor participación del capital privado.

La característica más importante a resaltar es que las EPM en toda su historia han sido de carácter público y exitosas; para decirlo de otra manera, su administración y liderazgo han estado en cabeza de los alcaldes de la ciudad y del Concejo Municipal, quienes han hecho que a través de lo público se tenga un 99% en la cobertura, calidad, eficiencia y rentabilidad en el manejo de los recursos, dándole unas fortalezas que le permiten incidir en la definición de la política nacional en el mercado de los Servicios Públicos Domiciliarios.

3. UTILIDADES NETAS PRODUCIDAS POR LA EMPRESA Y TRANSFERENCIAS QUE RECIBE EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

Por Acuerdo Municipal, la ciudad de Medellín se beneficia ampliamente de la transferencias que debe hacerle la empresa para la inversión social y los planes de desarrollo local.

A continuación se presenta un cuadro que nos indica las utilidades netas que obtiene y las transferencias que realiza EPM a Medellín.

CUADRO 1
Utilidades netas y traslados ordinarios-extraordinarios de excedentes al Municipio de Medellín ($ en miles de millones)

AÑO	UTILIDAD NETA $ en miles de millones	TOTAL $ en miles de millones	TRASLADO UTILIDAD NETA AÑO ANTERIOR
1999	334.220	80.642	
2000	465.681	100.000	30%
2001	577.771	139.704	30%
2002	264.470	173.331	30%
2003	564.313	140.000	53%
2004	740.610	326.268	58%
TOTAL	**2.947.065**	**959.945**	

Fuente: Estados contables de EPM 2004. Contraloría General de Medellín. Elaboró: Gerardo Vega Medina.

Las utilidades netas de las EPM alcanzan una importante cifra de dos billones 947 mil millones de pesos después de pagar los gastos de operación del servicio, impuestos, tasas, intereses y transferencias a la ciudad de Medellín

4. COMPOSICIÓN ACTUAL DEL GRUPO EMPRESARIAL EPM Y EL MONTO DE ACCIONES QUE TIENE EMPRESAS PÚBLICAS EN CADA UNA DE ELLAS

A continuación se presentan las empresas filiales de EPM de Medellín, con su respectiva naturaleza jurídica y razón social.

Empresas de Aguas

- Empresa de Aguas del Oriente Antioqueño S.A. –E.S.P.
- EPM Bogotá Aguas S.A. –E.S.P.

Empresas de Energía

- EADE, Empresa Antioqueña de Energía S.A. –E.S.P.
- BONYIC, HET S.A. Central Hidroeléctrica en Panamá.
- EdeQ, Empresa de Energía del Quindío S.A.
- CHEC , Empresa de Energía de Caldas.

Empresas de Telecomunicaciones

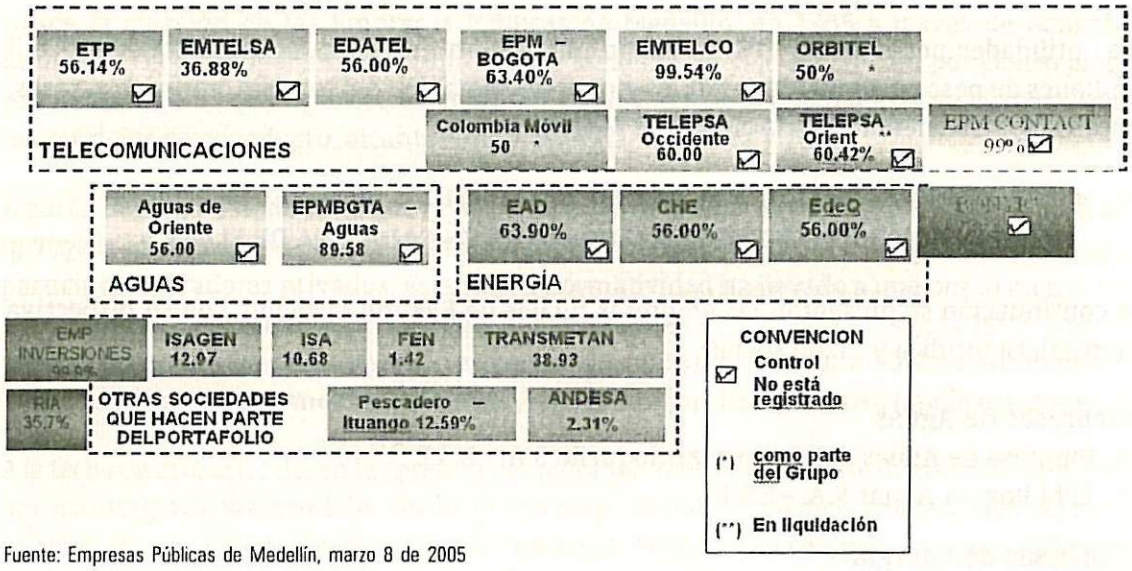
- ETP, Empresa de Telecomunicaciones de Pereira S.A. –E.S.P.
- EMTELCO S.A., Empresa de telecomunicaciones y servicios agregados
- EPM Bogotá S.A. –E.S.P.
- EDATEL S.A. –E.S.P.
- COLOMBIA MOVIL S.A.
- EMTELSA S.A –E.S.P., Empresa de Telefonía de Manizales.
- TELEPSA de Oriente S.A.
- ORBITEL S.A.

- TELEPSA de Occidente S.A.
- EPM CONTACT, Empresa de Comunicaciones.

Otras inversiones

- RIA - Empresa Reforestadora de Antioquia.
- ISAGEN
- ISA
- FEN
- TRASMETANO
- EPM INVERSIONES
- PESCADERO ITUANGO
- ANDESAT

CUADRO 2
Porcentaje de participación Accionaria de Empresas Públicas de Medellín en sus filiales y en otras empresas donde tiene negocios



Fuente: Empresas Públicas de Medellín, marzo 8 de 2005

Como puede observarse en el cuadro 2, ha sido política de las EPM ser socia mayoritaria para tener el control de las empresas donde tiene inversiones, en las áreas de aguas, telefonía y energía. Se presenta una única excepción en la empresa EMTELSA, donde su participación accionaria únicamente llega al 36.88%.

Para establecer si el manejo de los negocios de EPM Medellín y las inversiones efectuadas en el grupo empresarial de sus filiales han sido exitosas, o por el contrario no han reportado las utilidades esperadas, bien sea por la dispersión de su portafolio de servicios o por la propia competencia entre ellas en telecomunicaciones, presentamos un comparativo de las **inversiones** efectuadas por EMP en sus filiales desde 1997 hasta 2004 versus los **dividendos** recibidos por EPM de estas filiales en el mismo período.

CUADRO 3
Inversión efectuada por EPM en filiales
(cifras en miles de millones de pesos)

INVERSIONES EFECTUADAS POR EPM EN SUS FILIALES PRECIOS CORRIENTES									
FILIAL	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total capitaliz.
EMTELCO	5.491	10.330	38.914	9.983	19.953			61.838	146.509
EMTELSA	0	89.475	0						89.475
EPM BOGOTA	15.013	0	45.440	38.156	20.000				118.709
EPM TELEVISIÓN	9.771	3.996	3.000	6.080					22.847
ORBITEL	0	60.000	30.000	22.500					112.500
TELEPSA	0	0	5.250	2.907	2.388	3.911			14.456
TELEFÓNICA DE PEREIRA			132.155						132.155
EDATEL				87.745					87.745
COLOMBIA MOVIL							425.398	200.000	625.398
TOTAL	**30.275**	**163.801**	**254.859**	**167.371**	**42.341**	**3.911**	**425.398**	**261.838**	**1.349.794**

Fuente: Contraloría General de Medellín

El resultado de las capitalizaciones efectuadas por EPM en ese período en el sector de las comunicaciones en sus filiales asciende a la suma de un billón 349 mil millones en pesos corrientes.

CUADRO 4

Dividendos recibidos por EPM de sus filiales en telecomunicaciones
(cifras en miles de millones de pesos)

DIVIDENDOS RECIBIDOS POR EPM DE SUS FILIALES PRECIOS CORRIENTES									
FILIAL	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total Dividendos
EMTELCO									
EMTELSA			689	500	2.778	3.128	3.425	6.606	17.126
EPM BOGOTA									
EPM TELEVISIÓN									
ORBITEL						3.664	18.938	16.028	38.630
TELEPSA									
TELEFÓNICA DE PEREIRA				6.966	6.634	5.614	8.298	7.852	35.364
EDATEL			2.152	3.765	7.188	8.437	11.926	31.802	65.270
COLOMBIA MOVIL									
TOTAL	**0**	**0**	**2.841**	**11.231**	**16.600**	**20.843**	**42.587**	**62.288**	**156.390**

Fuente: Contraloría General de Medellín

Los dividendos recibidos por EPM de sus filiales en telecomunicaciones fueron de 156 mil millones de pesos en los últimos ocho años. Estableciendo el comparativo de los resultados de los cuadros 3 y 4, capitalización versus dividendos, concluimos que los dividendos son minúsculos frente a las capitalizaciones efectuadas en ese mismo período. En precios corrientes podemos afirmar que únicamente se ha recuperado el 12% del capital invertido.

5. BALANCE DE LAS EMPRESAS FIALIES DE EPM QUE SE HAN ADMINISTRADO COMO PÚBLICAS Y LAS QUE SE HAN ADMINISTRADO COMO PRIVADAS

De público conocimiento es en Antioquia que las EPM en tres ocasiones se ha intentado privatizar: primero, en 1995 con un estudio presentado por la Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica (CIDE), institución de la cual hacía parte como consultor el señor Juan Felipe Gaviria. En 2003, en la crisis con el cambio de gerente, también se volvieron a expresar las voces privatizadoras; y en la actualidad (2005), con el señor Gaviria como Gerente, a través de un estudio presentado por la firma Teletraining. El argumento común de los tres estudios es que la empresa pública no tiene capacidad para competir en el libre mercado y, en las tres oportunidades se ha asegurado que las EPM no resiste más de cuatro años en el negocio de las telecomunicaciones y que su única alternativa es la privatización total o parcial en este sector, y que de no hacerlo, se asegura, su futuro es la quiebra. Predicciones que hasta la fecha no han resultado ciertas y muy por el contrario EPM sigue creciendo en un 10% de acuerdo al plan estratégico que guía sus negocios hasta el año 2015. Ese crecimiento también se manifiesta en telecomunicaciones, área que ha sido la de mayor interés para privatizar.

Así mismo, los estudios señalan de manera coincidente en defensa de la privatización, supuestos riesgos, y entre ellos destacan de manera prevaleciente que la intervención política en la gobernabilidad de las empresas crea una vulnerabilidad y una dependencia en su máximo órgano de gobierno que es la Junta Directiva. Para mitigar este riesgo proponen disminuir la incidencia del Alcalde de la ciudad, recortando sus facultades para que solamente pueda nombrar algunos miembros de la Junta Directiva; que los períodos de la Junta no coincidan con los períodos de gobierno; dedicación exclusiva y remuneración para los miembros de la Junta; los demás miembros de la Junta deberán ser nombrados por los integrantes de la Junta Directiva que representen las acciones del capital privado como nuevo propietario o copropietario de las empresas.

Oportuno es entonces, hacer un análisis del resultado de las empresas, que siendo filiales de las EPM, se han manejado con un régimen público donde participa el Alcalde, el Concejo y la política en el sentido altruista del término, y las filiales que se han manejado con un régimen privado.

En el grupo Empresarial EPM han actuado y se han administrado como públicas EPM Medellín, EMTELSA telefónica de Manizales, ETP telefónica de Pereira y EDATEL. Y han operado como privadas, sin la participación de concejos y alcaldes, ORBITEL, EMTELCO, EPM Bogotá, TELEPSA de Oriente S.A., TELEPSA de Occidente, EPM CONTACT y EMP televisión.

Los estados contables de las propias empresas y los análisis financieros realizados por la Contraloría de Medellín nos indican que las filiales de las EPM que han operado con el régimen público se han valorizado, reportan dividendos a la casa matriz EPM, dan ganancias y reparten utilidades. EPM Medellín reportó utilidades netas en los últimos ocho años por

valor de tres billones de pesos, y en ese mismo período le ha transferido a la ciudad de Medellín un billón de pesos para inversión social. EMTELSA de Manizales produce ganancias cercanas a los 30 mil millones de pesos anuales, le entrega dividendos a EPM Medellín y reparte utilidades para inversión social en Manizales. ETP de Pereira, en los últimos tres años, en promedio produjo utilidades del orden de 22 mil millones de pesos anuales y también transfiere dineros a la ciudad de Pereira. EDATEL, en los últimos tres años, produjo utilidades de 30 mil millones de pesos anuales y de igual manera le ha entregado dividendos a EPM Medellín.

Las empresas que han operado con el régimen privado en la categoría de Sociedades Anónimas y que en su razón social y naturaleza jurídica no se catalogan como Empresas de Servicios Públicos (E.S.P.) no han sido exitosas, algunas se encuentran en liquidación o han tenido que ser vendidas o absorbidas por EPM o se encuentran en serias dificultades. Estas empresas no reparten utilidades, con excepción de ORBITEL, que le ha reportado unos dividendos muy mínimos a EPM Medellín. Por el contrario, estas empresas han tenido que ser constantemente recapitalizadas por la casa matriz EPM. Tal es el caso de EMTELCO que desde su nacimiento no ha repartido utilidades: EPM le ha invertido 146[1] mil millones de pesos y en la actualidad está valorada en 96 mil millones de pesos, se ha perdido una tercera parte de la inversión y está a punto de su liquidación.

La filial EPM Bogotá viene dando pérdidas, nunca ha repartido utilidades y la inversión de EPM Medellín ha sido de 118 mil millones de pesos y fue recapitalizada por EMTELSA, EDATEL Y ETP, quienes contribuyeron con 33 mil millones de pesos cada una. En 2002 fue valorada en 100 millones de dólares y para 2004 en 28 millones de dólares en el estudio de Teletraining. Es inconcebible su pérdida de valor en cerca de un 73%.

ORBITEL, empresa en la cual EPM ha invertido a precios corrientes la suma de 112 mil millones de pesos y tan solo ha recuperado por dividendos 38 mil millones de pesos, no reparte utilidades. Su futuro es incierto, teniendo como criterio que el mercado de las comunicaciones se desarrolla mucho más en la telefonía móvil. En el año 2000 fue valorada por consultores privados en 470 millones de dólares; hoy el nuevo estudio le establece un precio de 199 millones de dólares (menos del 50%). Sorprendente es que el actual estudio de Teletraining (en la página 59 del informe ejecutivo) proponga a ORBITEL como empresa base para la unificación de todo el negocio de telecomunicaciones que se pretende escindir en EPM.

Otras filiales de las EPM que también se han administrado con régimen privado han tenido un mal final: TELEPSA que se quebró, EPM televisión que fue creada a partir de Veracruz T.V. Cable, siempre dio altas pérdidas y tuvo que ser absorbida en un 100% por EPM; igual situación vivió Gases de Antioquia que por sus altas pérdidas tuvo que ser vendida.

---

[1] Dato suministrado por la Contraloría General de Medellín.

6. CONFORMACIÓN DE LA NUEVA EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES

A lo largo de la ultima década, en los tres intentos por privatizar las EPM de Medellín, se ha propuesto como fórmula para la transformación, modernización, o como se le llama hoy en día, la consolidación del grupo empresarial, dividirla en tres negocios diferentes: aguas, telefonía y energía.

Dividir las EPM en tres empresas implica dividir la facturación para cada uno de los servicios, lo que tendría como primera consecuencia el aumento en las tarifas entre un 17% y 20% para los estratos 1, 2 y 3 de la población.

La facturación por separado en los servicios es uno de los componentes de la fórmula en energía que mas encarece el costo final al usuario. En EPM el costo promedio del kilovatio hora (kwh) es de seis pesos, contra un costo promedio kwh en EADE de 56 pesos, lo que significa un 94% más caro para la gente de las regiones.

A la fecha de este artículo, la empresa consultora señala que los negocios de energía y agua pueden permanecer dentro de las Empresas Públicas de Medellín, conservando su actual naturaleza jurídica de Empresa Industrial y Comercial del Estado de orden municipal.

El estudio de Teletraining propone la escisión de todos los negocios de telecomunicaciones de EPM para la conformación de una nueva entidad, teniendo como posibles socios accionistas a la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB), la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, la Organización Sarmiento Angulo, el grupo empresarial Bavaria, los fondos de pensiones y cesantías, los accionistas minoritarios en EMTELSA, Empresa de teléfonos de Pereira y EDATEL, y las mismas sociedades como accionistas de EPM Bogotá, Infimanizales, así mismo al Distrito Capital de Bogotá, Departamento de Antioquia, municipios de Pereira y de Manizales[2].

La participación del sector privado en empresas filiales de las EPM está representado así: en ORBITEL la composición accionaria es de propiedad, en un 50%, de EPM Medellín; 25% Sarmiento Angulo; 25% el grupo Bavaria. En EDATEL, a las EPM corresponde el 55% de las acciones, al Departamento de Antioquia 19% y sector privado, a través del Fondo de Pensiones, participa con un 22.57%. En el caso de EMTELSA de Manizales, EPM participa con un 36% e Infimanizales con un 45%, y los privados, a través del Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir, con un 18.07%.

De configurarse una sola empresa en telecomunicaciones, la participación del sector privado representaría un 24% del total de ella, que indiscutiblemente abre camino a la privatización en EPM de Medellín.

Para la configuración de una sola y una nueva empresa se pretende contar con la anuencia del Concejo Municipal de Medellín; desde luego también tendrán que contar con los concejos

---

[2] Remitirse a la páginas 55, 56 y 57 del Informe Ejecutivo de Teletraining.

de Pereira, Manizales y Bogotá, sin que se manifieste con claridad y certeza su naturaleza jurídica, pues el estudio de Teletraining lo que señala sobre el tema, es que tenga una naturaleza jurídica flexible, tanto en la gobernabilidad como en la composición del capital, lo que nos hace pensar en una empresa de economía mixta en la cual los socios del sector privado se sientan representados en la Junta Directiva de acuerdo al número de acciones que posean.

Teletraining propone a ORBITEL (la más privatizada de todas – 50%), como empresa base para la nueva mega-empresa de telecomunicaciones que se conforme, siendo contradictoria con sus propias conclusiones, pues entre ellas, ha afirmado que la telefonía fija está siendo sustituida por la móvil; ORBITEL no cuenta con telefonía móvil. Usuarios en Colombia de telefonía móvil son 10 millones, y usuarios en telefonía fija son 8 millones.

7. CONCLUSIONES

La realidad inmodificable es que en EDATEL, EMTELSA y ORBITEL, todas filiales de EPM Medellín, hoy participan de capital privado. Más allá de discutir si la transformación y modernización qué requiere EPM es privatización, lo que es urgente decidir es que hacer con la porción de capital privado. Y los únicos tres caminos a seguir serían: se les compra su parte, se les vende la parte pública o estas filiales se dejan por fuera de la creación de la nueva mega-empresa en telecomunicaciones.

Inaceptable que amparado en la cláusula de reserva comercial, la gerencia de las EPM niegue la totalidad de la información y del análisis a los concejales del municipio y a la totalidad de la ciudadanía. Se podrán esconder en la figura jurídica, pero no es de sano juicio pensar que se puede decidir sobre el futuro de la empresa más importante de la ciudad sin tener el conocimiento integral de ella. Aceptar este criterio es la arbitrariedad más alta contra la ética pública, la moral social y las reglas de la democracia.

Obligado es afirmar, que las inversiones realizadas por EPM Medellín en empresas de telecomunicaciones, no valen ni siquiera lo que se invirtió en ellas y nunca podrán retornar el capital invertido.

Varias de las empresas filiales en telecomunicaciones exigen aún inversiones de capital, lo cual reduce la capacidad financiera de EPM Medellín y trae como consecuencia que las empresas filiales rentables terminen financiando a las filiales que producen déficit.

La Contraloría de Medellín estima que la gestión de EPM como inversionista ha sido deficiente, razón por la cual no sería prudente que los negocios básicos de mayor rentabilidad salgan de su orbita al asociarlos con el sector privado; tal es el caso de la inversión privada en el área de energía que es donde se mantiene el mayor retorno de inversión.

Se considera pertinente que un proyecto de consolidación y modernización de las EPM, para poder competir eficientemente, no necesariamente requiere modificar la naturaleza de carácter público que hoy tienen las EPM de Medellín.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BALANCES CONTABLES Y FINANCIEROS DE EPM, años 1997 a 2004. Contraloría General de Medellín y Empresas Públicas de Medellín.

Boletín de prensa No. 6 Contraloría General de Medellín. Marzo de 2005

EVALUCIÓN DE LA PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN. CIDE, Medellín, diciembre 21 de 1995.

INFORME EJECUTIVO "Consolidación del grupo empresarial, estrategia y estructura 2005-2015. Teletraining, Medellín, febrero de 2005

INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ABREVIADA DE EPM, Contraloría General de Medellín, mayo de 2004

GAVIRIA BETANCUR, Javier. EPM Gerencia insólita, Medellín, febrero de 2005

PEREZ GUTIERREZ, Luis. Sobre la Privatización de EPM. En: El Mundo, Medellín, Marzo 14 de 2005.

PRESENTACIÓN : sesión ordinaria Honorable Concejo de Medellín. Marzo 8 de 2005

TOBON FRANCO, Mauricio. A capella, Hood Robin. En: El Mundo, Medellín, Marzo 14 de 2005.

VEGA MEDINA, Gerardo. Cara y sello de la Energía en Antioquia, Medellín, julio 24 de 2004.

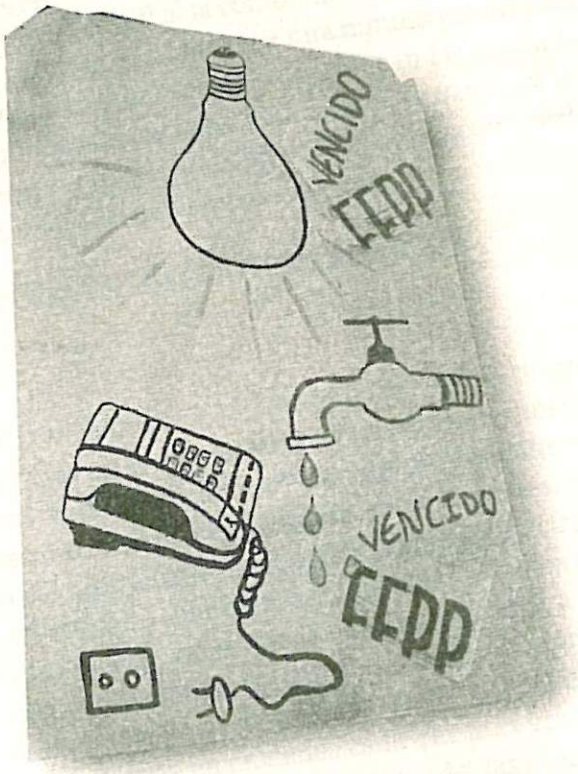
_____, Brecha tarifaría, EPM-EADE. Medellín, marzo de 2005.

VELEZ, Martha Cecilia. Presentación para sesión ordinaria del Concejo. Contraloría General de Medellín, Medellín, abril 1 de 2004.

www.contraloriagdem.gov.co

www.sui.gov.co

www.medellin.gov.co


VENCIDO
CEPP
VENCIDO
CEPP

Saneamiento básico: salud y vida

Oscar Gutiérrez Reyes*

Este análisis básico de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo está dividido en tres temas. En primer lugar, se presentan algunos aspectos generales de la historia y el desarrollo de los servicios públicos, pues es difícil la comprensión de las políticas particulares y del desarrollo de las políticas públicas, si no se tiene una mirada general del tema. En segundo lugar, se analiza el estado actual del sector y se explican las políticas estatales en relación con los tres servicios públicos esenciales. Finalmente, se exponen los criterios de las ligas de usuarios que se vienen construyendo en todo el país, acerca de lo que debería ser una política pública en los servicios que hoy nos ocupan.

1. ALGUNOS ELEMENTOS DE LA HISTORIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1.1. El origen.

La historia de los servicios públicos es relativamente nueva, como el país. Pero el origen, y especialmente el desarrollo de estos servicios en el mundo, está ligado a dos hechos: uno, el desarrollo de las fuerzas productivas y, en particular, el cambio del feudalismo al capitalismo; y dos, la consecuente concentración de seres humanos en poblaciones. Antes del desarrollo de los inventos producto del capitalismo, tales como la energía eléctrica, el teléfono, el tratamiento de las aguas y los residuos sólidos, el hombre hacía uso energético simple de la madera y el carbón, no disponía de saneamiento básico y, menos aún, de formas ágiles de telecomunicación. Tras los inventos, en particular la utilización de la energía eléctrica en los procesos de producción, se acelera el desarrollo del capitalismo naciente y con éste, la concentración de personas en ciudades cada vez más grandes, lo que obliga a la construcción de infraestructuras y tratamientos para atender las necesidades

* Asesor Nacional Ligas Usuarios de Servicios Públicos

básicas de la creciente población. Desde ese momento, queda claro que los servicios públicos tienen como finalidad la atención de necesidades básicas.

A Colombia el desarrollo llegó tarde. Solo a finales del siglo XIX y a comienzos del XX se dan los primeros pasos para la atención de la población concentrada en las pequeñas ciudades del país. El nivel de atraso de la nación es muy grande y el desarrollo de los servicios públicos es lento porque el cambio del feudalismo heredado de España, al capitalismo, también lo es. Las primeras empresas de servicios surgen a causa de la presencia de inversión extranjera en la explotación de recursos naturales, el nacimiento de pequeñas industrias, la concentración de gente y el ingreso al país de los inventos del capitalismo. Dentro de las pioneras están las de acueducto y alcantarillado; las de aseo, que son otro componente clásico del saneamiento básico, aparecen posteriormente.

A finales del siglo XIX la ciudad más grande era Bogotá, con escasos 100 mil habitantes; Cali, Medellín y Barranquilla apenas superaban los 50 mil. Al comienzo, las empresas son privadas, casi todas, y muestran los problemas propios del enclenque desarrollo del capitalismo nacional, débil, sin músculo financiero, sin amplias opciones para construcción de infraestructura y con poco conocimiento técnico y científico. Pronto, las debilidades de las empresas generan rechazo por parte de los usuarios. Los primeros paros cívicos en Colombia tienen origen en la pésima prestación del servicio. En Manizales, por ejemplo, hubo un movimiento conocido como "El paro del zancudo": la empresa que prestaba el servicio de alcantarillado lo que tenía era unos cuantos tubos y unos inmensos charcos donde se criaban miles de zancudos.

También al comienzo hubo presencia de capital extranjero: en Barranquilla y en las zonas de explotación de recursos naturales como Barrancabermeja, Tibú, la zona bananera del Magdalena y las zonas de explotación de oro y platino del Chocó, en donde, compañías norteamericanas desarrollaron servicios de energía y telefonía para su uso exclusivo. Aparecieron además, compañías de energía en algunas ciudades del país, pero la carencia de una burguesía nacional fuerte y, por ende, la condición semifeudal de la nación, conllevaron a la necesidad de entregar el sector de servicios públicos a la administración del Estado, tal y como había sucedido en las naciones desarrolladas, pero con la diferencia de que en éstas últimas, la construcción de infraestructura, redes, tratamientos y la aplicación de conocimientos técnicos y científicos, se hizo sobre la base del esfuerzo propio y la acumulación de riqueza nacional. En Colombia, por el contrario y como siempre ocurre, el problema del apalancamiento financiero para el desarrollo del sector se dio sobre la base del endeudamiento externo y la inversión extranjera, condenándonos a préstamos y pagos de intereses que se llevaron, y se siguen llevando, una buena porción de las utilidades, el trabajo y el ahorro nacional.

1.2. La estatización del sector.

En las décadas del 30 y el 40, se llevaron a cabo una serie de reformas que eliminaron la participación del sector privado en la prestación de los servicios, promoviendo la presencia

del Estado, ya que ello garantizaba al prestamista extranjero el pago de los créditos y los réditos de su inversión. Las reformas propuestas por la Misión Kemmerer (1923) y acogidas por el gobierno colombiano, facilitaron la creación, expansión y fortalecimiento de empresas públicas municipales y departamentales, y la atención de generación de energía y una red nacional de telecomunicaciones por parte del gobierno nacional. Las compran todas: las de acueducto, alcantarillado, generación de energía y comunicaciones, y hacia 1960, el proceso de estatización había concluido. Entre 1930 y 1990 o unos años más, de cada tres dólares que el país pidió prestados, uno se destinó a la inversión en servicios públicos. ¡Una tercera parte de los casi 16 mil millones de dólares que debíamos a 1990, tienen su origen en inversión de servicios públicos!

Los servicios públicos son un filón de negocios muy importante. De un lado, son mercados de monopolio, más o menos fijos, con pago de contado, con una alta rotación de cartera, y con clientes cautivos, obligados a consumir y a pagar. Son además, mercados en expansión y que normalmente crecen año tras año, no son estáticos. Independientemente de los incrementos tarifarios, la gran mayoría se esfuerza por comprarlos porque constituyen una necesidad básica. Tanto crecen, que entre 1930 y 1990, en Colombia casi todos los servicios públicos crecieron en promedio un 14% anual, mientras la economía del país crecía a tasas del 4% y 5%.

Ese porcentaje de crecimiento de las empresas se dio por los aportes del Estado, el pago de los usuarios y la inversión extranjera indirecta. La forma como el capital extranjero succionaba riqueza de los colombianos fue, y sigue siendo, el préstamo. Hoy, las EPM transfieren millonarios recursos al capital nacional y extranjero, no por la vía de inversión directa como sucede en otras empresas del país debido a las políticas de privatización, sino a la vieja usanza, es decir, por el camino del endeudamiento. Esas transferencias, producto de los pagos de los usuarios, reducen las utilidades de la empresa, las opciones de reinversión en más y mejores servicios, y la posibilidad de tarifas más bajas. El pago de los créditos y sus intereses termina irrigando al capital financiero, en detrimento no sólo de los usuarios sino de la acumulación de riqueza en el país. Hasta 1995, ésta fue la forma más usual de la inversión extranjera en el sector.

1.3. La privatización de los servicios públicos.

A partir de 1995, lo que se da es un proceso de inversión directa por medio de la compra a menos precio de las empresas, lo que conocemos como *privatización*, política definida por el Consenso de Washington, que es aplicada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros organismos de crédito. Esta política, conocida también como apertura económica o neoliberalismo, no es otra cosa que un mayor control imperial. Y aunque el sector sigue creciendo, ya no lo hace como en años anteriores: por ejemplo, entre 1990 y 2004, los servicios de acueducto y alcantarillado crecieron apenas un 1% anual. ¿Cómo se explica este hecho? La razón es que en la inversión directa, el inversor espera garantías para el pronto retorno de sus capitales y réditos y por tanto no tiene interés en hacer inversiones de largo plazo, atender los sectores más pobres de la población ni promover el

desarrollo tecnológico. Los capitales son cobardes, y los imperialistas sí que lo son: no invierten sino en aquellos negocios en los que se les garanticen altas utilidades y buenas y rápidas tasas de retorno.

¿Y por qué llegamos a esta situación? Porque en la década del 80, acontecimientos nacionales e internacionales obligan la modificación de la política de control e injerencia del capital extranjero. La disolución de la Unión Soviética liquida la contradicción de esta potencia con los Estados Unidos, conduciendo a la hegemonía de éstos últimos sobre el resto del planeta. Y aunque para algunos la desaparición de la Unión Soviética no fue sorpresa, dada la transformación sufrida en la década del 60 en la que se cambió el socialismo por una nueva forma de capitalismo, lo cierto es que en los Estados Unidos aprovecharon esta situación para expandir su poderío y aumentar su explotación sobre naciones como la nuestra, lo que no implica que demos cabida a la idea de que el imperio norteamericano es indestructible.

Un segundo acontecimiento es la crisis de la deuda externa, sobre todo, en los países de América Latina, que condujo a la cesación de pagos en Brasil, Méjico y Argentina. Los capitales colocados en estos países y en otros más, pierden su garantía y dejan de rentar, de manera que se hacen necesarias precisas modificaciones que acaben con este desorden. Un tercer hecho, del que poco se habla, pero que es tanto o más importante que los anteriores, es la crisis de superproducción de la economía norteamericana, no sólo en bienes industriales y agrícolas, sino en inmensos capitales sin modo de ponerse a rentar. Es decir, el capital financiero no encontraba donde colocar su dinero para seguir generando utilidades. La función del prestamista es prestar, y si no lo puede hacer, está perdiendo dinero, está mermando su utilidad.

Son estos tres hechos los que generan profundas modificaciones en la política externa norteamericana y las propuestas de solución a su crisis surgen del Consenso de Washington, en el cual se estipuló que había que garantizarles mercado a todos los productos, bienes y servicios excedentes de la economía norteamericana. ¿Y cómo? con la aplicación de las políticas neoliberales. Frente al problema de la deuda externa, exigir a los países la ejecución de ajustes fiscales, reformas tributarias, reducción de subsidios, menos inversión en salud y educación, para garantizar que los Estados paguen. En relación con los excedentes de bienes norteamericanos, exigir que los países abran sus fronteras y garantizar que los Estados Unidos puedan, con la menor restricción, exportar alimentos, bienes industriales, bienes agrícolas, en una palabra, dar salida a su producción. Y para los capitales norteamericanos, buscar nuevos nichos donde hacer negocios.

En los países, estas exigencias del Consenso de Washington se traducen en procesos de apertura, privatización y flexibilización de mano de obra, es decir, reformas laborales. Y en Colombia -estamos en 1990-, César Gaviria accede al poder, y para dar trámite a las exigencias del Consenso de Washington, adopta la política de "internacionalización de la economía", nombre con el que también se conoce la apertura. Aprovechando el proceso de paz y las ansias de cambio de los colombianos, promueve la séptima papeleta y la

reforma constitucional de 1991. La nueva Constitución incluye, de una parte, la adecuación de la estructura jurídica nacional para permitir la aplicación de la apertura, la privatización y las reformas laborales. Y de otra parte, contiene una serie de artículos que consagran algunos derechos económicos, políticos, sociales y culturales, y un articulado que garantiza algunas expresiones de un Estado Social de Derecho. En este aspecto debe quedar claro que la esencia de la reforma, su eje, es el ajuste de la estructura jurídica para garantizar los cambios que acomoden la estructura económica nacional a la política imperial.

Tras la aprobación de la reforma constitucional, se tramitan y aprueban un conjunto de leyes marco, con el fin de facilitar la aplicación de las exigencias del imperio en cada uno de los sectores. En Educación, se expidió la Ley 115, que es menos lesiva gracias a la lucha de los maestros; en Salud y Seguridad Social, la Ley 100; las leyes 50 y 60 de Reforma Laboral, y la Ley 142, que modifica toda la legislación en Servicios Públicos. También se dieron modificaciones en política exterior, aduanera, arancelaria y de impuestos, y en el estatuto cambiario. Se modificaron las leyes y se eliminaron las instituciones que protegían la producción industrial y agraria y el trabajo nacional. O sea, todo el paquete de reformas que promovió César Gaviria. En lo que a servicios públicos respecta, las leyes 142 y 143 definen las políticas que se aplicarían desde ese gobierno y que continúan en el de Uribe Vélez.

Es en este marco teórico en el que abordamos la discusión sobre la apertura económica y sus implicaciones en los servicios públicos. Hoy, podemos seguirlo discutiendo, pero hay hechos que son evidentes. En este punto podemos hacer comparaciones, porque ya no se da un debate teórico ni se especula como en 1991 y a partir de la expedición de las leyes. Hoy no decimos "lo que va a ocurrir es..." sino que es posible hacer balances sobre las políticas de "Bienvenidos al Futuro", mirar resultados y sacar conclusiones. ¿Es o no cierta la presencia imperialista en Colombia? ¿Es cierto o no, que todas estas políticas profundizaron la toma de la economía colombiana por parte del capital extranjero? Este aspecto no se puede sustraer ni ocultar porque el debate quedaría cojo. ¿Es cierto o no que las reformas en servicios públicos lo que hacen es facilitar la presencia del capital privado con objetivos precisos de colocar capitales, hacer utilidades, ganancias, etc.? No se puede hacer el análisis hoy, como si estuviéramos parados en 1991, llevamos 14 años de aplicación de políticas, por lo tanto podemos hacer balances. ¿Para qué? ¿Para quedarnos criticando? No. Lo hacemos para elaborar programas que nos permitan orientar lo que debemos hacer con el fin de resolver, como organizaciones sociales, hacia dónde dirigimos nuestros esfuerzos, cómo nos organizamos, qué acciones desarrollamos para lograr una Colombia mejor para la gran mayoría de sus habitantes.

2. SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR DE SANEAMIENTO BÁSICO

Cuando se habla de saneamiento básico se hace alusión a tres servicios: *acueducto*, aguas limpias, tratamientos, potabilización, etc.; *alcantarillado*, aguas negras, conducción de las mismas, plantas de tratamiento, disposición final de residuos líquidos, etc.; y *aseo*, recolección de basuras, barrido de vías, disposición final de residuos sólidos.

En saneamiento hay dos aspectos definitivos en el análisis: uno, cuando hablamos de *agua*, hablamos del derecho a la vida. El agua es un líquido vital. El ser humano es 90% agua. Estamos hablando de un derecho esencial. En el análisis, el criterio fundamental tiene que ser el derecho a la vida, que garantice la atención de las necesidades básicas y ofrezca condiciones de vida dignas. Y dos, cuando hablamos de *alcantarillado y aseo*, nos referimos a otro derecho básico esencial, el derecho a la salud. Aguas contaminadas significan insalubridad, riesgo de enfermedad, epidemias e incontables perjuicios para las comunidades. Por lo tanto, cuando se habla de saneamiento básico estamos haciendo alusión a dos derechos fundamentales: derecho a la vida y derecho a la salud.

¿Cuál es la política pública que debemos proponer sobre la base de esta consideración? ¿Será acaso que el criterio rector debe ser la tasa de rentabilidad de los capitales o la eficiencia económica y la suficiencia financiera? Es evidente que el criterio rector debe ser la protección y promoción de la vida y la salud. Y esos son dos derechos que deben tener cualquier ciudadano, independientemente de su nivel de ingreso, su credo religioso, su militancia política, el color de la piel, el que sea hombre o mujer. Así como no debe haber pobres que no gocen del servicio de agua y aseo, tampoco se debe pretender que los sectores medios carguen con la responsabilidad de garantizar esos servicios para todos, por la vía de las contribuciones. Es el Estado el que debe tener como política pública la prestación, así sea "a pérdida", de dichos servicios.

2.1. Tres componentes de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Cuando se habla de servicios públicos, y ésta es otra consideración importante, hay que referirse a tres componentes: ***cobertura***, es decir, que los servicios sean universales y se presten a todas las personas. Y no puede ser cualquier servicio, éste debe cumplir con unos requisitos mínimos de ***calidad***, el segundo componente. Por ejemplo, aunque en Barranquilla hay acueducto y redes, miles de personas tienen que comprar el agua a los aguateros que distribuyen el preciado líquido porque la empresa Triple A no está en capacidad de hacerlo llegar a las casas de muchos de los usuarios, que aunque "tienen el servicio", la verdad es que no disponen de continuidad en su prestación.

Otro componente es el costo de prestación del servicio para el usuario, es decir, la ***tarifa.*** ¿Cómo debe ser la tarifa? ¿Qué debe garantizar la tarifa? Como consecuencia de la Ley 142 y de las reformas, en Colombia, las tarifas están calculadas para garantizar la tasa de utilidad y el retorno de la inversión del propietario. En la propuesta de política pública que haríamos, las tarifas deben garantizar el acceso al servicio por parte de todos los usuarios, independientemente de su capacidad de pago. ¿Cómo lograrlo? El Estado tiene que subsidiar a miles de ciudadanos, con los recursos que sean necesarios, a fin de garantizar la prestación universal de estos servicios básicos esenciales ligados a la vida y a la salud. Es inaceptable considerar que los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se conviertan en negocios y que el criterio tarifario sea, no el acceso universal, sino la rentabilidad de las empresas. Hoy, millones de colombianos no disponen de acueductos, ni sistemas de alcantarillado ni recolección de basuras. Pretender resolverlo por el camino de la inversión privada es

perpetuar esta iniquidad, porque el capital privado no está en disposición de entrar negocios en los que los costos operativos superan la capacidad de pago de los usuarios. Eso explica, en buena parte, que los privados no compren acueductos sino que los pidan en concesión y que el Estado se vea obligado a transferir importantes recursos para la atención del saneamiento básico. Para demostrar este hecho basta preguntarse ¿dónde se concentra el capital privado en el sector? ¿Será acaso en la construcción de infraestructura o lo será en los procesos de administración de empresas ya constituidas que cuentan con la infraestructura necesaria? El privado lo que quiere es la administración en concesión de las empresas.

2.2. Cifras actuales en el servicio de acueducto.

- **En cobertura**: en *áreas urbanas*, en acueducto, en 1990 había una cobertura del 94.5%, y en 2004, del 97.3%, es decir, un crecimiento del ¡2.8% en catorce años! En alcantarillado, en 1993 la cobertura era del 81.3% y en 2003, del 83.6%, o sea que creció ¡2.3% en diez años! Y en las *áreas rurales*, en 1993, el cubrimiento en acueducto era del 39.8% y en alcantarillado del 13.6%; diez años después, la cobertura en acueducto es del 50.3% y en alcantarillado pasó a un 13.7%. El irrisorio crecimiento reflejado en estas cifras ratifica el desinterés del capital privado en la inversión en infraestructura en las áreas rurales y en los sectores deprimidos de las grandes ciudades. Según el DANE, 12.6 millones de colombianos viven en el campo, y con base en este dato, hay de más de cinco millones que no tienen servicio de acueducto y más de 9 que no tienen alcantarillado. Y lo más grave, de esos 12.6 millones, apenas 1.5 millones toman agua tratada, ¡que no es sinónimo de potable! ¿Qué beben los habitantes de las zonas rurales? Esta deficiencia les significa a los hogares campesinos, a los hospitales y a los servicios de salud, cientos de miles de millones de pesos al año. Y los campesinos, ¿cuántos días de trabajo pierden a causa de enfermedades infecto-contagiosas? Y los niños del campo, ¿cuántos problemas de desarrollo motriz, psíquico y físico tienen? Estos son problemas que se resolverían si en el campo dispusieran de servicios eficientes de saneamiento básico. Y este otro dato, por demás aberrante: ¡8.2 millones de colombianos no tienen unidad sanitaria!, es decir, no tienen un sitio adecuado para su necesidad más elemental. ¡Ese es el país!
- **En calidad y continuidad del servicio**: veamos ahora cómo es la *calidad* del agua en las áreas urbanas. El asunto es sencillo. En las 23 grandes ciudades del país hay sistemas de tratamiento de agua para que sea potable. Según datos de 2003, de 439 acueductos municipales, en poblaciones con menos de 500 mil habitantes, solamente 72 tienen agua potable; de otros 255 acueductos, 58 no pasan la prueba mínima en calidad, es decir, lo que tienen son tuberías para repartir aguas crudas y enfermedades. Otro dato impactante es que el 30% de los municipios de Colombia que tienen acueductos no compran cloro y la explicación que da el Estado es que no lo hacen porque la tarifa no permite invertir en cloro. Es decir, lo están haciendo a plena conciencia. En 2002, se recogieron 10.367 muestras de agua, se les hicieron pruebas y se encontró que el 49% de ellas no eran aptas para el consumo humano. Encontramos aquí un problema de

marca mayor, porque además de que hay unas deficiencias inmensas en cobertura, cuando se mira la calidad, se encuentran deficiencias aún mayores.

La situación en cuanto a *continuidad del servicio* es la siguiente: según informe del Ministerio del Medio Ambiente (octubre de 2004), se afirma que prefieren no hablar del asunto porque la estadística no es confiable. Una situación muy complicada, pues hay municipios en los que el servicio se presta sólo algunas horas del día; otros, en los que se recibe agua cada tres, cuatro y hasta ocho días, e inclusive, ciudades como Barranquilla, Sincelejo y otras, son objeto de recurrente discontinuidad en el servicio. Como consecuencia, en Colombia ha surgido un nuevo oficio, el de aguatero, y un nuevo inversionista, el tanquero (alguien que construye grandes tanques para almacenar agua y venderla después al detal).

- **Niveles de consumo**: en relación con los *consumos* hay que decir que este país es definitivamente extraño. Aquí, el consumo y la producción de agua, en lugar de aumentar, disminuye. Según las estadísticas, en los últimos 10 años, en las grandes ciudades del país el consumo cayó un 22%. Y no es un problema ecológico, sino económico. Las tarifas han subido tanto que los usuarios han dejado de consumir y comprar agua. El consumo promedio pasó de 26.3 a 20.6 metros cúbicos. Hay una reducción en producción del agua del 6%, en cantidad de agua facturada del 4% y en el consumo del 45%. En 1990 cada familia consumía un promedio de 34.16 metros cúbicos, en 2004 el promedio es de 18.64. En las ciudades de 100 a 500 mil habitantes, la producción aumentó el 3%, el agua facturada disminuyó en 3% y el consumo cayó el 38%. Pasaron de 31.6 a 19.7 metros cúbicos.

  Esto significa que en las poblaciones más pequeñas se consume más agua. La razón es simple: el rezago tarifario –mayores subsidios que los legalmente aprobados– es mayor que en las grandes ciudades. Ahora bien, la reducción de consumos resulta en reducción de ingresos de la empresas, pero ésta no representa decremento de utilidades para los inversionistas sino reducción de inversión en infraestructura y en programas de mejoramiento de la calidad, cobertura y continuidad en la prestación del servicio. Se ha creado una especie de círculo vicioso: por las altas tarifas se reduce el consumo y los ingresos de la empresa, y aunque aumentan las utilidades éstas no se destinan a nuevas inversiones.

2.3. Cifras actuales en el servicio de alcantarillado.

En 1999, según el Ministerio del Medio Ambiente, el país produjo 76 metros cúbicos por segundo, de aguas residuales, es decir, de aguas contaminadas en todos los usos. Esto genera 482 mil toneladas de residuos orgánicos, de los cuales, en el año 90 trataron con procesos de descontaminación el 2%, en el 95 el 5% y en 2001 el 8%. A esta última fecha, el 92% de todas las aguas residuales de Colombia no recibían tratamiento alguno. Estos datos corresponden a las grandes ciudades, lo que realmente equivale al 20% de las aguas urbanas. Para intentar resolver el problema crearon las tasas retributivas por contaminación, es decir, son los usuarios los que aportan los recursos para la construcción de plantas de tratamiento, la compra de los químicos y demás gastos relacionados. Lo que aparece es un

nuevo sector en que el retorno de la inversión debe estar garantizado. Intentan convertirlo en un nuevo filón de negocios. Sin embargo, uno de los grandes fracasos de Emcali es la planta de tratamiento de aguas residuales, porque limpiar aguas muy contaminadas tiene altos costos. Las experiencias de Bogotá y Medellín tampoco son las mejores. En grandes ciudades con niveles importantes de contaminación hay que hacer tratamientos de limpieza, pero éstos no deberían ser sufragados exclusivamente por los usuarios. De ahí que el gobierno venga imponiendo onerosos incrementos en las tarifas de alcantarillado y el cobro de tasa retributiva para intentar garantizar el sostenimiento y la rentabilidad de las plantas de tratamiento.

2.4. Cifras actuales en el servicio de aseo.

En relación con el tema de residuos sólidos y aseo, el Ministerio señala que se producen diariamente 27.500 toneladas. Las cuatro grandes ciudades generan el 40%, el resto de capitales el 18.7% y los demás municipios el 41.3%. Entre los estratos pobres la producción de residuos es mínima, y en la medida en que el estrato aumenta se incrementan los residuos, porque hay mayor consumo. Hay pobres que consumen tan poquito que no tienen nada para botar a la basura.

¿Cómo es el tema de recolección y tratamiento de basuras? La *recolección* es la cobertura en la prestación del servicio. En las grandes ciudades hay una cobertura del 97%, debería ser universal -del 100%-. En las ciudades intermedias y demás áreas urbanas hay una gran disparidad en la cobertura. Y en el área rural se recoge escasamente el 1.6% de los residuos sólidos. La escasa recolección genera problemas de contaminación de aguas y, en muchos casos, las personas conviven con las basuras, pues éstas se depositan en cualquier parte. En relación con el *tratamiento*, en Colombia se emplean varios métodos, entre ellos, los rellenos sanitarios, los enterramientos, las quemas y, el más común, el depósito en lotes a cielo abierto, que son los basureros tradicionales. Como la gente no quiere vivir al lado de la basura, cada vez hay menos sitios donde depositarla, pero, al mismo tiempo, tratarla se vuelve más costoso. Hay otro asunto más: solamente en algunas grandes ciudades hay diferenciación en la recolección de residuos orgánicos e inorgánicos, y, lo que es peor, hay muchos desechos tóxicos y hospitalarios que no se diferencian de los demás. Este hecho es muy común.

Algunos datos sobre recolección de basuras: el 50% de los municipios las deposita a cielo abierto, incluyendo los que tiran a ríos y quebradas; 357 municipios tienen rellenos sanitarios, pero la mitad de éstos no cumplen las normas técnicas. Solamente 32 rellenos tienen algún aprovechamiento, en el sentido de separar residuos sólidos biodegradables y no biodegradables, y hacer procesos de reciclaje. Y en los que reciclan, el porcentaje es muy bajo: en Medellín sólo se recicla el 7% y en Bogotá, el 13%.

De los 1.058 municipios del país, sólo 129 tienen empresas de aseo públicas o privadas. 38 de esas 129 están ubicadas en las grandes ciudades, 29 en ciudades capitales y 62 más en otros 56 municipios. El negocio de la privatización funciona en las grandes ciudades porque

su operación es rentable, gracias a las elevadas tarifas; pero en las zonas más pobres y en los municipios más atrasados y alejados, en aras de hacer rentable para el capital privado la recolección de basura, tienen que crear empresas regionales y rellenos sanitarios únicos, elevando el costo de recolección por las largas distancias. Eso explica, en parte, los continuos incrementos en las tarifas de aseo.

2.5. Financiación de los servicios de saneamiento básico.

La prestación del servicio de agua y alcantarillado se financia de varias fuentes: una, los usuarios, o sea la tarifa; dos, las transferencias de la nación al sistema de saneamiento básico; y tres, los aportes de la nación, departamentos y municipios. Una parte muy importante de los aportes de la nación son créditos del capital extranjero. Hay también una reducida inversión del capital privado.

Entre 1990 y a la fecha de este texto, se han invertido 1.2 billones de pesos en el sector. Para alcanzar las *Metas del Milenio* (Programa de Naciones Unidas) en saneamiento básico, tendrían que invertirse, entre hoy y el 2020, unos 7.5 billones de pesos en acueducto y alcantarillado, es decir, seis veces lo que se ha invertido en los últimos quince años. ¿De dónde saldrán estos recursos? En agua, hay siete grandes empresas, entre privadas y públicas, que atienden al 52% de los usuarios y son propietarias del 72% de las conexiones. Hay 1.500 empresas en el resto del país que prestan el servicio al 27% de la población y hay 12 mil acueductos veredales. Alrededor de 90 municipios han entregado en concesión a capitales privados sus empresas de acueducto, y varios han tenido que revertir el proceso porque los privados han incumplido los términos de los contratos de concesión, no han hecho las inversiones a las que se comprometieron, no han mejorado la calidad y la cobertura del servicio, y han elevado ostensiblemente las tarifas. Por ejemplo, se ganó un pleito en San Gil, Santander, donde la comunidad obligó a la alcaldía a reversar el contrato con el privado. Aunque la política de privatización ha avanzado, también es cierto que la resistencia de los usuarios ha obstaculizado el proceso, lo que alienta la idea de que el agua debe ser un derecho esencial.

Al seguirle la pista al desarrollo de las concesiones, podemos observar que el resultado de la política aclara que la concesión privada no es más eficiente, no acaba con la corrupción, el clientelismo y la politiquería, y sí representa alzas en las tarifas, despido de trabajadores y menor inversión en la calidad y cobertura porque las utilidades se las apropia el privado. Además, se nota que los aportes y transferencias de la nación acaban, no en los municipios, sino en los bolsillos de los concesionarios.

Otro aspecto que debemos señalar es que en el proceso de privatización se destrozaron casi todas empresas departamentales para entregarlas en concesión, porque en este sector no funciona la venta de activos. No hay ningún capital privado dispuesto a comprar empresas cuya tasa de retorno de inversión es lejana y reducida. En estos términos, es mejor, más rentable y menos riesgoso administrar en concesión. La división de las empresas departamentales también ocasionó que la prestación del servicio en los municipios más

débiles y atrasados carezca de respaldo técnico y financiero, y que apareciera un nuevo intermediario en la figura del concesionario.

2.6. Tarifas.

La Comisión de Regulación de Agua –CRA, Alcantarillado y Aseo, aprobó una nueva fórmula para calcular las tarifas de acueducto y alcantarillado, y está autorizada para elaborar la de aseo. Subirán todas las tarifas. Miremos en detalle los componentes de la tarifa: ésta tiene un cargo fijo y un cargo variable, cuya suma es lo que pagamos por cada metro cúbico de agua. El *cargo fijo* tiene tres elementos: el cargo medio de operación (costos de operación de la empresa), el costo medio de la inversión (proyección de inversiones a realizar) y, la tasa por el uso de agua (el porcentaje a pagar por usar agua limpia), que es lo nuevo. El *cargo variable* es el cálculo de la tasa de retorno del capital invertido más la utilidad. Para las empresas, la fórmula autoriza una tasa de retorno entre 9% y 12%, lo que les garantiza una ganancia fija mínima.

Para alcantarillado, es lo mismo, con la diferencia de que la tasa por uso de agua ya no es por usarla limpia, sino por haberla ensuciado. Se llama tasa retributiva, la cobran las corporaciones autónomas regionales a las empresas de acueducto y alcantarillado y, éstas a su vez, las facturan a los usuarios. Se supone que los recursos recaudados por tasa retributiva se destinan a la construcción de plantas de tratamiento y que, a la larga, las empresas no pagarán la tasa porque no contaminan, pero si les cobrarán a los usuarios para hacer operación y mantenimiento de las plantas. Los usuarios no solamente pagaremos la construcción de las plantas, sino su sostenimiento.

Así las cosas, la tarifa en acueducto, es la suma del costo de la prestación del servicio más la utilidad, más la tasa por uso; y en alcantarillado, es la suma del costo de la prestación del servicio más la utilidad, más la tasa por contaminación. En cada caso, esto corresponde al costo medio de prestación del servicio. Se supone que ese es el valor de la tarifa que hoy pagan los habitantes de sectores de estrato 4, y a partir de ese valor se definen unos subsidios para los estratos 1, 2 y 3, y unas contribuciones para los estratos 5 y 6, y el sector industrial y comercial no regulado. Éste y los anteriores gobiernos, vienen eliminando progresivamente los subsidios, reduciendo los consumos básicos de subsistencia y promoviendo nuevas estratificaciones. Todo, destinado a alcanzar *tarifas meta* que permitan garantizar los procesos de privatización.

Los estratos 5 y 6 y el sector industrial y comercial no regulado pagan contribuciones que, se supone, soportan los subsidios que las empresas otorgan a los más pobres. Lo curioso de este modelo es que las grandes empresas industriales y comerciales -las reguladas- pueden adquirir los servicios por compras al por mayor, en bloque, lo que les significa negociar el valor del metro cúbico, o del kilovatio hora o de los paquetes de minutos telefónicos. En el fondo, de lo que gozan los monopolios y oligopolios, es de menores tarifas por compra por volumen y, por lo tanto, aportan menos contribuciones. Antes de la Ley 142, el Estado tenía la responsabilidad de financiar los subsidios y lo hacía con recursos del presupuesto

nacional; ahora, esta carga se trasladó a los estratos 5 y 6, y el sector industrial y comercial no regulado, con el argumento de que "el que más tiene más debe aportar", pero éstos no son los que más tienen.

3. LAS PROPUESTAS DE URIBE

Ante esta realidad, ¿cuál es la propuesta del gobierno de Uribe Vélez y cuáles los desarrollos de las políticas públicas? En el Plan de Desarrollo del gobierno, en las propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, del Banco Mundial –BM– y del Fondo Monetario Internacional –FMI–, lo que se contempla es: (i) continuar con la política de privatización, es decir, de concesión, para las áreas urbanas, (ii) crear empresas comunitarias que conviertan los acueductos veredales en "eficientes y rentables", en las áreas rurales, (iii) fusionar la prestación de los servicios en varios municipios en una sola empresa privada o mixta, para regionalizar, buscando economías de escala y rentabilidad. En resumen, más de lo mismo o "peor de lo mismo", porque inclusive tienen definidas las concesiones con base en un número de usuarios que haga rentable la operación. Desde su formulación, la Ley 142 contempló que habría unos servicios públicos no rentables, para los que se decidió la entrega a las comunidades. Los acueductos veredales son un ejemplo de este caso: hacerlos rentables implica alcanzar un número mínimo de usuarios, lo que conlleva la instalación de contadores, el tendido de redes, procesos de potabilización, y otras inversiones que pretenden sean sufragadas por los usuarios y las entidades territoriales. Una vez alcanzado cierto nivel de operación y ganancia procederían a entregarlos en concesión. ¡Una iniquidad de la "democracia participativa"!

Como políticas públicas definen también la elaboración de nuevas fórmulas tarifarias, la reducción de los consumos básicos de subsistencia, la emisión de una ley marco para el agua, y una ley para el manejo de los bosques y otra para los páramos, y la definición de un nuevo marco regulatorio.

Las *fórmulas tarifarias* ya se explicaron. En relación con los *consumos básicos de subsistencia*, hay que decir que los colombianos, antes de la Ley 142, teníamos derecho a un consumo de 40 metros cúbicos por mes, con la ley se redujo a 20 y están tramitando una resolución para que sea de 15 en las zonas de clima frío y de 18 en las zonas cálidas. Lo mismo harán en energía y teléfono. Lo que se persigue es una reducción de los subsidios, pues éstos se aplican a los consumos básicos de subsistencia.

En cuanto a las *leyes sobre agua, bosques y páramos*, debemos señalar que éstas buscan crear un marco jurídico y legal que permita la entrega de las fuentes de agua al capital privado. Hoy el agua es un recurso natural bajo el control del Estado y, en su fuente, no tiene precio de venta. Al entregarlo, el Estado pierde el monopolio sobre este recurso natural renovable. Ya la nueva fórmula tarifaria incluye un componente que prevé la inversión en compra de terrenos y programas de reforestación. La Ley de Bosques propugna que las políticas de reforestación que se implementen para cuidar la producción de agua queden en manos del capital privado. Y la Ley de Páramos aspira a desalojar de estas zonas a los

campesinos y empresarios agrícolas, de manera que al tener control de los páramos se pueda disponer de las fuentes de agua. Este hecho está íntimamente ligado con los acuerdos de libre comercio, en especial, con el que, a la fecha de este texto, se negocia con los Estados Unidos.

Respecto del *marco regulatorio*, es clara la exigencia de los negociadores gringos dentro del TLC, en el sentido de que el Estado no puede ser juez y parte, es decir, no puede ser propietario de empresas y ente regulador, al mismo tiempo. Con certeza habrá modificaciones que vuelvan más laxos el control y la regulación y, por lo tanto, más fáciles los negocios. Hasta la llamada "participación de la comunidad" será modificada, no para ampliar la democracia, transparencia y vigilancia, sino para constreñirla.

Finalmente, es evidente que el TLC alumbra todas las políticas en servicios públicos y es claro que el tratado es la continuación y profundización de las políticas de apertura iniciadas en la década del 90 y que tanto daño han causado, no solo a los usuarios, sino a toda la nación. Lo peor de la aplicación de las políticas públicas está por venir.

4. EL PAPEL DE LOS USUARIOS Y SUS ORGANIZACIONES

Las ligas de usuarios, los comités y asociaciones, muchas ONG y sindicatos del sector, y miles de ciudadanos, vienen planteando la conformación de una organización nacional que les agrupe y defina un programa, unos métodos de lucha y normas de funcionamiento. El documento anexo a este artículo contiene la versión final del programa, compilada en el Seminario Nacional de Dirigentes de Usuarios de Servicios Públicos, realizado en Bogotá, en marzo de 2005.

En esa dirección, la política pública que podríamos proponer es la de que los servicios incluidos en el saneamiento básico, por referirse a dos derechos fundamentales, la vida y la salud, deben ser parte de la puesta en práctica de dichos derechos. Y si son derechos comunes a todos los colombianos, no pueden considerarse como negocios. El agua debe ser un bien de la nación, administrado por el Estado y para el servicio de todos los colombianos, independientemente de su capacidad económica.

Anexo

PROPUESTA DE PROGRAMA, METODOS DE LUCHA Y NORMAS DE FUNCIONAMIENTO

Teniendo en cuenta las consideraciones sobre la realidad del sector, cuyo nefasto estado es producto de las políticas desarrolladas a partir de la modificación constitucional de 1991 y la expedición de las leyes 142 y 143 de 1994, de las reformatorias de las anteriores y de los decretos reglamentarios, proponemos, para su estudio y discusión, el siguiente programa y métodos de lucha, y normas de funcionamiento.

Programa

1. Promover la resistencia civil y popular ante las políticas de apertura y privatización, y ante el Tratado de Libre Comercio -TLC- con los Estados Unidos y el ALCA, porque significan la entrega de nuestras empresas y recursos naturales, y la pérdida total de nuestra soberanía nacional.
2. Exigir la eliminación de los artículos 365 a 370 de la Constitución Nacional y la derogatoria de las leyes 142 y 143 de 1994, y luchar porque la política estatal de servicios públicos se defina de manera soberana y libre de las imposiciones del Fondo Monetario Internacional.
3. Luchar por la defensa de la propiedad y el carácter estatal de las empresas de servicios públicos y contra la privatización parcial o total de las mismas. Porque cese de manera inmediata el proceso de desmembración de las empresas del sector y por la reversión de las privatizaciones realizadas. Y por la no escisión ni descapitalización de las empresas públicas que prestan los servicios de manera integral.
4. Por una legislación nacional que defina a las empresas de servicios públicos como entidades cuya función esencial sea la prestación estatal de los servicios, con calidad y amplia cobertura y altamente subsidiados.
5. Porque los servicios públicos domiciliarios se conviertan en derechos fundamentales de los colombianos, tengan carácter estatal y acceso universal.
6. Porque el agua y demás recursos naturales relacionados con la generación y prestación de servicios públicos domiciliarios, sean bienes inalienables del pueblo colombiano e indelegables en su administración y operación.

Para desarrollar la lucha por este programa general, y propiciar la comprensión y movilización de las gentes frente a los más lesivos efectos de las políticas aplicadas a partir de la década del noventa, promoveremos acciones:

- Contra el alto costo de las tarifas de los servicios públicos y por el mantenimiento y desarrollo de fuertes subsidios oficiales para su sostenimiento, ampliación y mejoramiento. Y contra el sistema prepago y la reducción de los consumos básicos de subsistencia.
- Contra la estratificación aprobada por el Departamento Nacional de Planeación y el DANE para los sectores residenciales, urbanos y rurales, y por la elaboración de una política tarifaria acorde con la realidad socioeconómica de los hogares colombianos.

- Por un sistema tarifario que proteja la producción industrial y agropecuaria no monopolista, y a los pequeños y medianos comerciantes; y porque los comercios e industrias caseras paguen tarifas de sector residencial, de acuerdo con sus ingresos.
- Por el no cobro de servicios públicos para instituciones sin ánimo de lucro, tales como escuelas, hospitales, iglesias, asociaciones comunales, sindicatos, restaurantes comunitarios, ancianatos, jardines comunitarios y hogares de Bienestar Familiar, parques y centros recreativos populares, entre otros.
- Por la eliminación del Cargo Fijo para todos los usuarios, limitando los cobros a lo estrictamente consumido, sin que esto incremente el costo básico de la tarifa o unidad de consumo.
- Porque el gobierno nacional asuma la prestación del servicio de alumbrado público, sin costo alguno para los municipios y los usuarios. Y porque los recursos para saneamiento básico y electrificación rural que la nación transfiere a los municipios, sean manejados por éstos y no por las empresas.
- Por el mantenimiento y fortalecimiento de TELECOM, EMCALI, EPM, ETB, COLOMBIA MOVIL-OLA y demás empresas estatales de telefonía. Y por el mantenimiento y fortalecimiento de todas las empresas estatales, nacionales, regionales o locales, de energía, acueducto y alcantarillado, gas domiciliario y aseo.
- Porque no se utilice la estratificación como un pretexto para elevar los cobros en salud, educación e impuesto predial.
- Por elevados subsidios en la prestación de servicios públicos en los Distritos de Riego, y por la eliminación de los pagos mínimos en los beneficiaderos de café, trapiches paneleros y demás actividades agroindustriales, limitando el cobro a lo estrictamente consumido.
- Contra los proyectos de Ley de Páramos, de Agua y de Parques Naturales, que hacen trámite en el Congreso de la República.
- Por la anulación del documento CONPES 3281 de abril 17 de 2004, y por la eliminación de la Ley 812, sus decretos reglamentarios y la Resolución 2588.

Métodos de Lucha

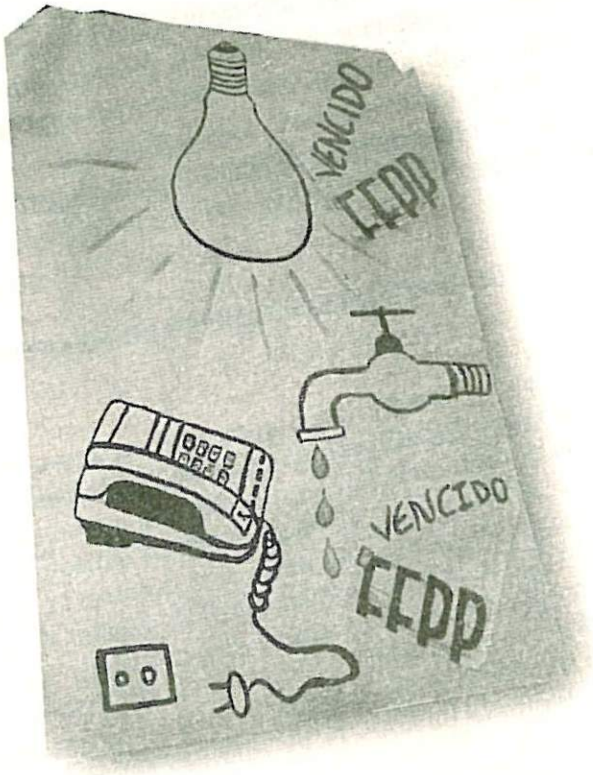
1. La organización nacional de usuarios de servicios públicos domiciliarios que se constituya será una organización democrática que lucha por la defensa del interés nacional y los derechos de la población, contra la arremetida privatizadora oficial y de los monopolios nacionales y extranjeros.
2. Para desarrollar con éxito las tareas y alcanzar los objetivos propuestos en el programa, tendrá que educar, organizar y movilizar a la casi totalidad de los usuarios del país, y enfrentar los ataques, calumnias y tergiversaciones de quienes no entienden la grave situación que padecen las gentes, y rebatir los argumentos de quienes se dedican a repetir las falsas afirmaciones de la banca internacional.
3. Todas las actividades que desarrolle en procura del bien común, las realizará sobre la base del apoyo, absolutamente voluntario, que le brinde la población nacional y las organizaciones que la respaldan.

4. Además de la convocatoria de marchas, desfiles, plantones, apagones, paros cívicos y otros mecanismos de protesta civilizada, utilizará todos los recursos legales y jurídicos -acción de tutela, derecho de petición, acciones populares, consultas, referendos, presentación de leyes y actos legislativos de iniciativa popular-, y todo, sobre la base de privilegiar la educación, organización y movilización de los usuarios.

Normas de Funcionamiento

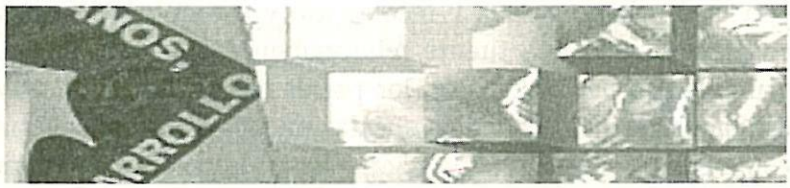
La organización nacional de usuarios que se constituya después de un proceso de discusión y aprobación de su programa y métodos de lucha en el Congreso Nacional, se guiará por las siguientes normas de funcionamiento:

1. Podrán hacer parte todas las organizaciones no gubernamentales, sindicatos, ligas, comités, asociaciones, personas naturales y jurídicas que estén de acuerdo con su programa y métodos de lucha, independientemente del credo religioso, el color de la piel, el sexo y la política partidista.
2. Los integrantes, naturales y jurídicos, de la organización nacional de usuarios, conservarán su independencia organizativa, administrativa y financiera.
3. Las tareas y acciones que defina la organización nacional de usuarios, serán el resultado de las decisiones que por consenso o por acuerdo tomen sus organismos de dirección nacional, regional y local, al igual que los congresos y encuentros. Las decisiones también se podrán tomar por la mayoría de las organizaciones afiliadas, pero en todos los casos se respetará el programa acordado, los métodos de lucha y las normas de funcionamiento.


VENCIDO
EEPP
VENCIDO
EEPP

Significado político e implicaciones sociales del actual modelo de prestación de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia[1]

Luis Mauricio Cuervo G.*



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

1. SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA LEY 142/94 DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS[2]

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

* www.eumed.net/cumsecon/ecolat/.com

1 Presentado previamente en el Primer Foro Jurídico *El derecho de los servicios públicos.* ANDESCO, Bogotá, Abril 18 y 19 de 2002: y autorizada la presente publicación por el autor.

2 www.eumed.net/cumsecon/ecolat/.com

indispensable tenerlo en cuenta para comprender el sentido de algunas de las discusiones más estratégicas. En términos generales, la ley 142 representa un triunfo parcial de la tecnocracia sobre los intentos por fortalecer la autonomía local.

1.1. El contexto global y la Ley de servicios públicos

Para empezar, es necesario considerar de qué manera las profundas transformaciones económicas, ideológicas y políticas de los países desarrollados han ejercido una muy importante influencia sobre los procesos de cambio experimentados por los Estados latinoamericanos. La preponderancia económica creciente del Japón y de los países asiáticos durante los años 1970 y 1980 obligó a los países industrializados de occidente a abrirse espacios en ramas de la actividad hasta ese entonces no invadidas por oriente; desarrollaron nuevos productos, nuevos materiales y han valorizaron una serie de actividades terciarias donde poseían ventajas indiscutibles. Las industrias de telecomunicaciones, energía y servicios urbanos (agua y recolección y tratamiento de basuras muy especialmente) surgieron como una fuente relativamente abierta e inexplorada de ganancias y de acumulación de capital. Así, los países desarrollados de occidente no han escatimado esfuerzos para abrirse paso en éstas nuevas actividades económicas, utilizando medios como el comercio, la financiación y las concepciones del manejo económico.

Durante casi toda la década del 80, los países latinoamericanos no sintieron los impactos de éste proceso de cambio por una simple y contundente razón: la asfixia financiera impuesta por el pago de la onerosa deuda externa les impidió convertirse en consumidores de estos nuevos y "prometedores" circuitos. Sin embargo, esta misma asfixia fue abonando el terreno en el plano de las ideas y de las concepciones acerca del papel del Estado en la economía, generando condiciones para que las doctrinas neoliberales hiciesen carrera. No fue difícil responsabilizar de "todos los males" al Estado ni sugerir su desmonte como la solución más mágica y prodigiosa.

La llegada de los años 90, con los cambios en las condiciones económicas mundial y latinoamericana, abrieron paso al dominio del neoliberalismo. El norte empezó a crecer más lentamente y, por ésta razón, el capital multinacional empezó a mirar con creciente interés a las economías del sur. De su parte, la economía latinoamericana logró estabilizarse y propició la llegada de una nueva oleada de financiamiento internacional. Adicionalmente, la caída de las tasas internacionales de interés, el debilitamiento del dólar en el subcontinente latinoamericano y el impacto de las medidas de reestructuración de la deuda externa, aligeraron las cargas financieras internacionales de nuestros países y mejoraron sus posibilidades de insertarse activamente en los nuevos circuitos comerciales y financieros.

Desde principios de 1990, confluyeron tendencias de cambio del sur y del norte, creando las condiciones para el desarrollo de la apertura económica y la modernización del Estado en América Latina; se redujeron los aranceles, se liberalizaron los mercados financiero y cambiario, se flexibilizó el mercado laboral y se transfirió a manos privadas un apreciable conjunto de actividades anteriormente en manos del Estado.

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

Se generó así un circuito financiero internacional que ha sostenido el proceso de apertura económica: a pesar de los crecientes déficit comerciales del subcontinente, la masiva llegada de capitales privados para adquirir empresas públicas, la repatriación de capitales fugados y los llamados capitales golondrina, le ofrecieron a nuestras economías, hasta casi el fin de la década del 90, la liquidez necesaria para mantener relajados los controles comerciales, financieros y cambiarios. La sostenibilidad del modelo dependió de la continuidad de las inversiones extranjeras, necesarias para cubrir los faltantes generados por los déficit comerciales. Una vez agotadas las condiciones de esta prosperidad económica, desde 1998 América Latina entró nuevamente en un período de estancamiento económico, con intensidades y características muy variables entre países.

El proyecto de ley presentado por el gobierno nacional al Congreso desde 1991 hace parte de este proceso generalizado de apertura económica y modernización del Estado. Pretende, en su versión e intencionalidad más original, abrirle las puertas a la participación del capital privado, sea éste nacional o internacional, y reducir el papel del Estado en la prestación de éstos servicios. No es una mera imposición del capital internacional, aunque éste haya tenido mucha influencia. Tampoco es un proceso completamente original y fruto de la lucidez y brillantez de nuestros ideólogos políticos y económicos. Es el resultado de una confluencia de múltiples factores, el saldo preciso de una serie de conflictos domésticos.

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

Las graves deficiencias en la prestación de estos servicios, especialmente el apagón eléctrico de 1991, mejoraron la aceptación pública de las reformas. El racionamiento de energía puso en evidencia una serie de errores técnicos, de planeación, de corrupción y de inadecuadas decisiones políticas, hechos utilizados para insistir en la ineficiencia del sector público y "demostrar" la privatización como la mejor de las soluciones. En el campo del agua potable y de la recolección de basuras no era mejor la situación. Los costos de prestación de los servicios habían aumentado aceleradamente, como resultado del creciente

servicio de la deuda externa y también de las crecientes pérdidas de agua. Las coberturas se habían estancado, como fruto de la inestabilidad institucional padecida por el sector desde 1987 cuando se ordenó liquidar el INSFOPAL. En estas circunstancias, las condiciones no podían ser mejores para demostrar la incapacidad del sector público y justificar una reforma radical.

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

1.2. El significado de la ley.

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

La preocupación central que motivó la expedición de la ley fue la de solucionar los problemas de eficiencia, cobertura y calidad de las empresas existentes. El criterio, o más bien prejuicio, orientador de la búsqueda de soluciones fue el de que el causante de las anteriores dificultades es la interferencia política en el manejo de éstas empresas. La salida, por consiguiente, se reducía a buscar la forma de neutralizar estas tan inconvenientes interferencias: en otras palabras, la solución consistía en dotarlas de autonomía.

Esta solución de autonomía tenía a su alcance múltiples posibilidades, contaba con variados recursos políticos, técnicos y jurídicos, al interior de los cuales el fiel se balanceaba entre las dos opciones mayores: la autonomía tecnocráctica y la autonomía local. La ley inclinó la balanza en un sentido muy particular pues se adoptó una *solución de corte tecnocrático e inflexible*, atentatoria de los preceptos políticos y constitucionales de la descentralización y de la autonomía local.

- **El carácter tecnocrático de la ley:** mirada en sentido histórico, la ley prolonga una búsqueda iniciada en el país desde comienzos de 1950 para dotar a las empresas de servicios públicos de una gestión autónoma, ágil, eminentemente técnica y lo más cercana posible a la empresa privada. En aquel entonces, se recurrió a la figura de la

empresa pública descentralizada del orden municipal con muy buenos resultados en algunas partes y desastrosos en otras: basta observar, a finales del decenio del 80, los tan opuestos impactos del modelo en ciudades como Barranquilla y Medellín. Desde este mismo momento la experiencia demostró la inconveniencia de aplicar modelos únicos a situaciones tan complejas y heterogéneas como las de la prestación de servicios públicos domiciliarios en nuestras ciudades.

Cuando a finales de los años 80 estas empresas entraron en crisis, pensamos que había llegado el momento para diseñar sistemas flexibles respetuosos de la heterogeneidad del país, de las particularidades de cada servicio y de las crecientes demandas de participación ciudadana y de descentralización. No obstante, como si la experiencia no valiese, se presentó un proyecto de ley con un concepto de inflexibilidad extrema donde el componente de autonomía gerencial pretende reforzarse bajo la forma de participación privada concretada en la figura de sociedad por acciones, entendida como modelo organizacional único, inflexible.

El corte tecnocrático de la ley es visible en las determinaciones del Título V (Regulación, control y vigilancia del Estado en los Servicios Públicos) de la Ley 142: aunque se intenta diferenciar las funciones de regulación, control y vigilancia, los cuerpos responsables dependen de una misma cadena decisional, la del ejecutivo en persona del Presidente. Las grandes decisiones del Estado en materia de éstos servicios queda en manos de una capa de "técnicos" con gran autonomía y poca o ninguna responsabilidad política pues ésta recae en los hombros del Presidente. El buen éxito del esquema queda dependiendo de la "preparación técnica" y de la buena fe de los expertos, quienes están libres de cualquier forma de control político y ciudadano.

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

Un segundo problema, deriva de la falsa concepción de la técnica, de su supuesta neutralidad y objetividad. Las decisiones, por más técnicas que se les considere, están cargadas de valores, influenciadas por criterios morales y éticos y condicionadas por teorías que en sus bases mismas poseen opciones de política. La falsa presentación de la técnica como neutral y objetiva lo único que hace es dejar al escondido estos condicionantes y allanar el camino para que ellos se impongan autoritaria y totalitariamente. Por lo anterior, no sorprende que esta tecnocracia, adalid de la apertura del mercado y de la competencia, en el momento de tomar decisiones se otorgue condiciones de monopolio expresas, como se ha dicho, en el hecho de que las grandes decisiones de política quedan dependiendo de una sola cadena, la del ejecutivo en persona del Presidente.

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

El enclaustramiento de estas cortes tecnocráticas no despertaría preocupación alguna si sus ocupaciones y si la repercusión de sus decisiones fuese de corto alcance. No obstante, como el análisis detallado de la ley muestra, entidades como las comisiones de regulación concentran un gran poder y cumplen una vastísima gama de funciones que van desde las regulatorias, pasan por las cuasi-ejecutivas, cuasi-judiciales y rematan en las cuasi-legislativas.

Las decisiones claves para el futuro desempeño de las empresas y de los sistemas queda en manos de éstas comisiones: qué es mercado, qué es competencia, cuándo hay economías de escala y aglomeración, cómo se determinan las tarifas, qué es eficiencia, son algunas de las grandes definiciones que han de tomarse y para las cuales no existe ningún esquema de participación democrática, de discusión teórica, política, técnica ni metodológica porque se asume la "plena sabiduría" de quienes han de tomar estas determinaciones. Teniendo en cuenta que a nivel teórico no existe acuerdo sobre lo que cada uno de estos conceptos puede significar, dada la variedad de alternativas adoptadas en los países que han establecido sistemas regulatorios y considerando la inexperiencia del país en este campo, las decisiones en esta materia deberían ser ampliamente estudiadas, consultadas y discutidas.

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

- **La inflexibilidad:** la otra característica central de la ley, la inflexibilidad, se hace evidente en varias de las determinaciones tomadas en ella. En el Título I se define una forma jurídica única para las personas prestadoras de los servicios, la de las sociedades por acciones. Las demás quedan entendidas como excepciones o desviaciones a lo que se considera la norma. El artículo 6 se esfuerza por poner toda suerte de trabas a la prestación directa de estos servicios por parte de los municipios. En el capítulo II del Título II, sobre contratos especiales para la prestación de los servicios públicos, se desarrollan expresamente sólo tres formas especiales de contratación: concesión, administración profesional de acciones y áreas de servicio exclusivo; desperdiciando la posibilidad de abrirlas a una amplia gama de opciones. Otro síntoma de inflexibilidad se aprecia en el artículo 3 donde se mencionan los instrumentos de intervención estatal donde, curiosamente, no aparece la prestación directa de los servicios.

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

  Las características de inflexibilidad anteriormente destacadas son claramente atentatorias de las posibilidades que debería ofrecer un esfuerzo de desregulación responsable como el que se intenta en la ley. Es paradójico entonces, que se renuncie a disfrutar de los efectos positivos de esta flexibilización en las condiciones de prestación de los servicios. Más grave aún, estas posibilidades son desperdiciadas no solamente a nivel de lo que la participación privada podría aportar, sino, como veremos a continuación, también lo son en lo que hace a los posibles aportes del proceso de descentralización y de autonomía local.

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

  En la Ley 142 el municipio como actor político e institucional, tiene un papel claramente secundario y subordinado, las determinaciones de la ley recortan claramente su autonomía en el manejo de los asuntos más claves del manejo de los servicios públicos domiciliarios y reducen su papel al de un mero agente o intermediario; en otras palabras,

la ley le sustrae su carácter de célula política básica del Estado y lo restringe a un papel de mero delegatario. En éste sentido, la pregunta a formularse es la del significado real del concepto de autonomía territorial en un contexto como el de la presente ley. Después de su promulgación, las decisiones claves en materia de prestación de Servicios Públicos Domiciliarios han quedado totalmente fuera del alcance del gobierno municipal, pues la ley determina la forma jurídica a imponer en las empresas de servicios públicos; la estructura tarifaria, la estratificación de las viviendas y los niveles y criterios de otorgamiento de subsidios también quedan en manos de entidades nacionales; a través de las políticas de crédito y cofinanciación, el Estado central presiona la modificación de las entidades prestatarias de los servicios, tratando de adecuarlas a rígidos moldes preestablecidos; las trasferencias fiscales del Estado Nacional a los municipios tampoco son de libre destinación, recortando así la flexibilidad en la aplicación de estos recursos y limitando el poder de decisión de los gobiernos locales sobre estos asuntos.

Indiscutiblemente, el Estado nacional debe establecer sistemas de control y de coordinación de las acciones de los municipios, con miras a garantizar la estabilidad fiscal y monetaria, e influir sobre la equidad en la distribución de los costos y los beneficios del desarrollo. No obstante, la solución adoptada por el Estado colombiano extralimita claramente estas pretensiones, busca centralizar las decisiones fundamentales y coarta la capacidad de toma de decisiones por parte de los gobiernos locales.

La descentralización pierde así uno de sus sentidos más fuertes, con mayor significado, el de acercar el Estado a la sociedad civil y dotarlo de mayor capacidad de respuesta y de mejores condiciones para la identificación de las necesidades sociales que debe atender. Ello implica, entre otras cosas, que en el sistema haya nitidez política y capacidad de adaptación a las circunstancias particulares de cada municipio.

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

La flexibilidad es una condición no menos importante si se quiere que los beneficios de la descentralización operen realmente. La promoción de las políticas de descentralización parte del reconocimiento de la necesidad de contar con sistemas de decisión y operación que acerquen la oferta de la demanda. Este acercamiento ha de permitir a las empresas

captar las necesidades de sus usuarios y hacerlas esforzar para adaptar sus servicios a éstas. La diversidad regional, social, económica y cultural de un país como Colombia se traduce en una muy alta heterogeneidad de sus municipios. En estas condiciones, mientras mayores sean las posibilidades de adaptación de éstos a sus propias circunstancias particulares, mayores serán las posibilidades de éxito en la gestión pública. Las inflexibilidades ya señaladas en la Ley 142 ponen en peligro la obtención de los beneficios de la descentralización, le recortan sus posibilidades de adaptación y aumentan los riesgos de adoptar soluciones no muy apropiadas al medio en el que pretende aplicárselas.

- **Algunas conclusiones preliminares:** para empezar, es necesario reconocer que la promulgación de la ley tiene una motivación válida como es la de propiciar condiciones estructurales para una mejor prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios en el país. Estos motivos son igualmente válidos en lo que hace a la necesidad de darle una "solución de autonomía" a estas empresas, entendida como el aislamiento que su gestión debe tener de intereses clientelistas y politiqueros. No obstante, la "solución de autonomía" finalmente adoptada es inconveniente por errar en elementos centrales del diagnóstico y basarse en presupuestos del todo discutibles.

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

  Adicionalmente, hay yerros indiscutibles en los presupuestos utilizados para diseñar la "solución de autonomía" finalmente propuesta. Se supone que la creación de superpoderes aislados, de corte técnico, son la solución. Se parte de suponer que existe una "verdad técnica" sostenida y defendida por estos superpoderes: nada más falso a la luz experiencias previas, como es el caso del sector eléctrico en los años 80. Se supone también, erradamente, que el enclaustramiento de estos cuerpos garantiza que quienes allí lleguen lo hagan por mérito y no por influencias, desconociendo la arbitrariedad con la cual proceden los tecnócratas en el proceso de selección de personal que sesgan sus preferencias hacia un reducido círculo de conocidos y recomendados que no necesariamente cuentan con las capacidades que teóricamente se les atribuyen. Se supone, también erradamente, que la dependencia directa de estas cámaras del Presidente, las aísla de las presiones politiqueras que alejan la consecución de sus objetivos de capacidad técnica y de mérito comprobado. Finalmente el aislamiento creado desarrolla una atmósfera inconveniente desde el punto de vista político: ¿quién responde

por las consecuencias sociales y políticas de las decisiones tomadas por estos organismos?, ¿cuáles deberían ser los mecanismos de control político que "atajarán" decisiones inconvenientes?.

2. LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL MODELO Y ALGUNAS DE SUS CONSECUENCIAS

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

2.1. Flexibilidad razonada e inflexibilidad tozuda.[3]

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

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

> "Para 1999 el sector de las telecomunicaciones en el país se encontraba totalmente liberalizado, con un importante nivel de competencia en todos los servicios y con una creciente participación privada y extranjera en la prestación de dichos servicios.

3 Ibid.

> Los cambios introducidos en el marco regulatorio han permitido que las telecomunicaciones en Colombia crezcan de forma progresiva durante los últimos diez años. Los ingresos del sector aumentaron en términos reales a un ritmo superior que el conjunto de la economía, registrando tasas de crecimiento de 6.5% promedio anual, frente al 2.5% registrado por la economía colombiana, conllevando a que el sector ganara en participación dentro del PIB al pasar de 1.9% del PIB en 1990 a 2.6% en 1999" (CRT, 2001, p.13).

Al interior del sector de telecomunicaciones el dinamismo ha sido muy diferente. El de mayor expansión ha sido la telefonía móvil celular con crecimientos anuales promedio en el ingreso del 69% (CRT, 2001, p.14). En los otros subsectores, como en el de la telefonía fija, el impacto ha sido menor pero igualmente visible y significativo.

> "La entrada de la competencia al mercado de la telefonía local transformó drásticamente la evolución del servicio, (...) al pasar de veintiséis empresas en 1993 a cuarenta en 1999, sumado a diecisiete que se encuentran en la actualidad en la fase preoperativa (...). Desde 1990 se han instalado en el país más de 4.8 millones de líneas, correspondiente a una tasa de crecimiento de la red fija de 10% promedio anual durante toda la década pasada, frente a una tasa de crecimiento de la población de 1.6%, lo que ha permitido incrementar considerablemente los niveles de penetración del servicio de TPBC, pasando de 8.05 líneas por cada 100 habitantes a principios de la década a 18.4 en 1999" (CRT, 2001, p.15).

> Este crecimiento es aún más espectacular en el caso de la telefonía móvil celular: "tan sólo en seis años de operación el país cuenta con 1.9 millones de abonados, registrando tasas de crecimiento anual del 87%, reflejado en un aumento continuo del nivel de penetración, el cual es en la actualidad de 4,73 abonados a la red móvil por cada 100 habitantes, nivel alcanzado por la telefonía local después de 50 años de operación" (CRT, 2001, p.16).

Como es de esperar, esta evolución no ha sido pareja para las diferentes regiones del país. Al contrario de lo esperado, el crecimiento en el número de líneas fijas en servicio ha sido mayor en las ciudades pequeñas e intermedias que en las grandes. En efecto, entre 1993 y 1999 el total de líneas en servicio pasó de 3 millones a cerca de 6.5 millones. Para la fecha inicial las empresas de ciudades grandes representaban el 81% del total de líneas y para el final habían descendido a 72%. En el caso de las intermedias se avanzó del 12% en el 93 al 17% en el 99, mientras que en las pequeñas se pasó del 7% al 11% durante las mismas fechas (CRT, Anexo, p.214). Adicionalmente, el número de líneas rurales sigue siendo muy bajo pero creció a un ritmo superior al resto pues en vez de duplicarse, como en el caso de las líneas urbanas, se multiplicó por cuatro (CRT, Anexo, p.225).

TABLA 1

Indicadores para el sector de Telecomunicaciones en Colombia: Años 1990

	1993	1999
Participación en PIB Nal	1,91%	2,62%
	1991	1998
Participación en inversión	20,3%	26,05%
en infraestructura:		
Del total público	74,89%	56,8%
Del total privado	25,11%	43,2%
	1993	1999
Líneas fijas en servicio:	3' 051.797	6' 525.449
Proporción en grandes Cs	80,9%	72,01%
Medianas:	12,18%	17,2%
Pequeñas:	6,96%	10,77%
	1994	1999
Usuarios telef. Móvil:	24.300	1'966.400

FUENTE: CRT, "Las telecomunicaciones en Colombia"

Finalmente, los índices de calidad del servicio también parecen haber experimentado una evolución favorable. El porcentaje de reclamos por factura pasó de 95 a 61 y los daños por cada 100 líneas de 58.7 a 37.6 entre 1997 y 1998 (CRT, 2001, Anexo, p.231).

El principal costo social de este proceso de privatización y acelerada expansión del sector de telecomunicaciones ha sido el incremento en las tarifas. Entre 1997 y 2000, aunque los costos de conexión al servicio telefónico se redujeron prácticamente a la mitad en términos reales, el cargo fijo promedio nacional creció cerca de un 50% y los cargos variables en casi un 180%[4] (CRT, 2001, Anexo, p.238).

El desenvolvimiento del sector de energía eléctrica no es tan espectacular como el de telecomunicaciones. Sin embargo, pone en evidencia un inteligente aprovechamiento de las posibilidades abiertas por el nuevo modelo, como es el caso de las crecientes inversiones privadas en el campo de la generación térmica. Entre 1992 y 1999, la capacidad de generación eléctrica instalada total pasó de 9.596 MW a 11.595 MW, lo cual representa un crecimiento total del 21%, muy cercana al ritmo de expansión del PIB nacional. En contraste, durante el mismo período, la capacidad de generación térmica pasó de 1.731 MW a 3.703 MW, es decir una expansión del 214%, casi diez veces por encima del crecimiento de la economía nacional y del total de la generación eléctrica del país (DNP, 1999, p.3). Mientras en generación térmica la inversión privada ha asumido la forma de construcción de nuevas instalaciones, en generación hidráulica la inserción del capital privado se ha dado principalmente bajo la forma de compra de activos existentes. Como conjugación de estos

4 Ibid.

dos procesos, para 1999, cerca de 5.700 MW de generación eléctrica estaban bajo el control privado, representando cerca del 48% de la capacidad total de generación eléctrica del país. En términos de valor, estas inversiones representan montos significativos pues "el monto de las operaciones de vinculación del capital privado en actividades de generación es de US$1,176 millones (1.21% del PIB) para 1996, y US$1,573 millones para 1997, para un total de US$2,749 millones y 5,205 MW de capacidad bajo control del sector privado" (DNP, 1999, p.20).

TABLA 2

Sector Eléctrico: Evolución de la capacidad instalada de generación 1992-1999

	1992		1999	
Hidráulico (MWs)	6.757	70,41%	7.892	68,06%
Térmico (MWs)	1.731	18,04%	3.703	31,94%
MWs privados			7.407	61,39%
MWs públicos			4.659	38,61%
Total			12.066	

Fuente: DNP, UIE, Sector de Energía, Documento Sectorial, Diciembre de 1999, 25p.

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

En contraste con los anteriores casos, el servicio de agua potable y saneamiento presenta un panorama de penetración y resultados bastante diferente. Para empezar, en un estudio de evaluación realizado el año pasado por el Departamento Nacional de Planeación se muestra que la tasa de penetración del capital privado es bastante modesta. Para una muestra de 129 municipios, de los casi 1.100 existentes en Colombia, solamente en dos habían empresas privadas, una en concesión y tres de carácter mixto, es decir, un 4.7% del total estudiado. Por tanto, la forma predominante de prestación seguía siendo pública, con 67 empresas administradas directamente por los municipios, 16 bajo la forma de empresas industriales y comerciales del Estado y 12 empresas oficiales, es decir, un 73.6% del total estudiado.

TABLA 3
Grado de penetración de la inversión privada en el Sector de Agua Potable: Colombia año 2001

Formas de provisión: Aseo	
Municipal	67
E.Pública/Ind.y Com.Estad.	16
ESP Oficial	12
ESP Mixta	3
ESP Privada	2
Concesión	1
Cooperativa	1
Otras Comunitarias	2
Departamento	1
Autoprovisión	2
Total	129
Formas de provisión: Acueducto	
Municipal	59
E.Pública/Ind.y Com.Estad.	25
ESP Oficial	21
ESP Mixta	4
ESP Privada	9
Concesión	1
Junta Acción Comunal	4
Junta Administradora de SS	3
Asociación de Usuarios	2
Otras Comunitarias	2
Departamento	6
Empresa Varios Mpos.	2
Autoprovisión	4
Total	129

FUENTE: DNP, Evaluación del proceso de Descentralización, Informe preparado por Maria Mercedes Maldonado

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

> "En 44 municipios de la muestra el ritmo de expansión del servicio de acueducto fue superado por el crecimiento en el número de viviendas, es decir, la proporción de viviendas servidas se redujo. Como era de esperarse, esta tendencia fue más fuerte en las cabeceras municipales que en las zonas rurales ('resto') y la peor parte la llevaron los municipios de la categoría 6, pues de los 65 incluidos en la muestra, en 51 disminuyó la cobertura urbana de acueducto" (Maldonado, 2001, p.136).

A pesar de la imprecisión de las cifras, los resultados sugieren que en un 34% de los municipios las coberturas se redujeron y que en la categoría de municipios más pequeños, esta reducción se dio en un 78.5% de los municipios. Por tanto, el comportamiento general

es deficiente y los peores resultados se han dado en los municipios más pequeños que, por lo general, son los de menor desarrollo relativo.

Para un período más reciente, la tendencia parece haberse conservado, pues de 54 municipios de los que se obtuvo información, solo en 30 hubo aumentos de cobertura, es decir que en 24, un 44% del total, se presentaron reducciones en la misma (Maldonado, 2001, p.137). En alcantarillado, los resultados parecen aún más deficientes pues para el primer período, 1985-1993, en el 59% del total disminuyeron las coberturas y para el siguiente período, esta disminución se dio en el 36% de los municipios (Maldonado, 2001, p.141).

Las cifras censales y de las encuestas de hogares parecen confirmar las dificultades de expansión en las coberturas de estos servicios. De acuerdo con las cifras censales, la cobertura de hogares servidos por acueductos en Colombia había aumentado del 70.5% al 79.7%. En contraste, las cifras disponibles para la más reciente encuesta de calidad de vida en el país, arroja un estimativo de cobertura de acueductos del 75.1%. En alcantarillado, por el contrario, parecería haberse dado una expansión en las coberturas pues de 1985 a 1993 pasaron del 59% al 63% y en 1997 habrían seguido subiendo hasta un 70%. Teniendo en cuenta estas tendencias, los estimativos de cobertura presentados por el DNP para el año 2000 parecen algo dudosos pues sugieren cerca de un 80% para acueducto y un 65% para alcantarillado (DNP, 2002, p.3). La duda surge del hecho de representar un cambio de tendencia, con un impacto aparentemente mayor, de 5 puntos porcentuales de crecimiento en tres años, en una coyuntura económica precisamente caracterizada por el estancamiento de la producción nacional y las dificultades fiscales.

TABLA 4
Coberturas de acueducto y alcantarillado en Colombia: 1973-1997, porcentaje de hogares servidos

	1973	1985	1993	1997	2000
Nacional	66,4%	70,5%	79,7%	75,1%	82,5%
Urbano	88,4%	89,2%	94,6%	96,94%	95,4%
Rural	28%	28%	41,1%	12,3%	44,2%

Fuente: DANE, Datos censales 1973,1985,1993. Para 1997: Encuesta Nacional de Calidad de Vida
Año 200: DNP, Agua y Saneamiento Básico, http//:www.dnp.gov.co/02_sec/agua/AGUA.HTM

El caso del agua potable y saneamiento lo hemos caracterizado de *inflexibilidad tozuda* por poner al descubierto la debilidad de los resultados, sus perversas consecuencias sociales, confrontadas a una persistencia institucional, aparentemente muy poco reflexiva. Así como en otros sectores cabe destacar avances y reconocer que en parte provienen de un inteligente aprovechamiento de oportunidades específicas a cada caso, en éste vale insistir en que la persistencia en el modelo podría implicar consecuencias sociales aun más negativas de las hasta ahora constatadas. Un segundo aspecto de esta *inflexibilidad tozuda*, tiene que ver con las consecuencias institucionales y jurídicas del incumplimiento sistemático de unos mandatos claramente pasados por alto por los

municipios del país, los cuales han persistido en fórmulas que no corresponde con el modelo empresarial que quiso implantar la Ley 142. Esta resistencia silenciosa concede razón a las inquietudes formuladas en la primera parte de esta exposición en donde se puso de manifiesto la inconveniencia de aplicar una única fórmula en un país tan diverso como Colombia. Por tanto, en vez de seguir insistiendo, debería seguirse el ejemplo de otros sectores y generar un modelo de flexibilidad razonada, aprovechando en este caso las potencialidades ofrecidas por fórmulas empresariales de carácter comunal, cooperativo, asociativo, y municipal.

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

A pesar de la intención de la Ley 142 por disminuir y minimizar la presencia política del municipio y sus instancias de gobierno, la práctica ha demostrado la existencia de tres grandes fórmulas de juego activo del municipio, definidas en términos de vacíos nacionales, resistencia pasiva y resistencia activa.

Uno de los principales vacíos de la Ley 142 se relaciona con la definición del manejo de la concesión como una de las fórmulas de ingreso del capital privado a la prestación de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia. Como se afirmó en el párrafo anterior, en el caso del agua potable y el saneamiento, la concesión ha sido una de las fórmulas más utilizadas, con un inmenso protagonismo local. Las primeras experiencias se iniciaron en Bogotá con la concesión del servicio de recolección y tratamiento de basuras, incluso antes de la expedición de la Ley 142 en 1994. Los resultados de estos procesos de adjudicación, evaluación, seguimiento y control a los contratos de concesión no están aún claramente establecidos. No obstante, es evidente que coinciden con lo esperado: mientras mayor solidez y consistencia institucional local hay, mejores son las probabilidades de obtener buenos resultados. En este sentido, el vacío de presencia nacional ha dejado al descubierto numerosos procesos locales en donde hay grandes debilidades institucionales. En este caso, por tanto, la autonomía local ha jugado como resultado de la imprevisión de la ley y de las instituciones y ha jugado a favor o en contra de los resultados, dependiendo de las azarosas condiciones en las que se han llevado a cabo los procesos de concesión.

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

> "En un contexto de monopolio, la integración de las zonas rentables con otras menos rentables en un solo negocio permite alcanzar costos promedios razonables para el área en su conjunto y aguantar los sobrecostos de las zonas más difíciles. En un

contexto de competencia, los prestadores de servicio tienen interés en pelear por conservar o conquistar los clientes rentables, 'el lomito' y no invertirán sino a regañadientes en las zonas populares" (Coing & Maldonado, 2001, p.4).

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

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

"La ciudad se dividió en 7 zonas y se licitó para cada una de ellas; por supuesto, de una zona para otra, varía mucho tanto el costo de la prestación del servicio (densidad, condiciones viales...), como la cantidad de dinero que se puede recaudar en la misma (capacidad de pago, tarifas diferenciadas según estrato). Para evitar que haya muchas ofertas para las zonas rentables y pocas o ninguna para las zonas marginales, se armó un sistema que logra combinar la competencia por el mercado con un mecanismo de compensación de entre costos e ingresos: primero, las empresas ofrecieron un precio por prestar el servicio en la zona. Después, con base en el pliego tarifario definido por la Junta Nacional de Tarifas en 1991, se evaluó lo recaudado en cada una de las zonas; se calculó la relación entre el precio ofrecido por la empresa y el monto recaudado, y de allí en adelante la empresa recibe esa misma proporción de lo recaudado en la zona, cualquier sea el monto recaudado: por ejemplo en Barrios Unidos, Candelaria, Chapinero, Santa Fé, Tunjuelito, la empresa no recibe sino el 47% de lo recaudado en la zona, mientras que en Bosa, la empresa cobra 190% de lo recaudado. El sistema se equilibra por la bolsa de compensación, donde los excedentes de unos cubren los déficits de otros" (Coing & Maldonado, 2001, p.10).

Por razones semejantes a las expuestas en el párrafo anterior, en el marco de la libre competencia y la prestación privada de los servicios, las empresas preferirán expandir sus sistemas y coberturas hacia las zonas de población más pudiente. Si el sistema opera sin ningún factor que corrija esta tendencia espontánea, el resultado en el mediano y largo plazo será la progresiva y creciente exclusión de las áreas menos desarrolladas.

En estas circunstancias parece necesaria la operación de fondos públicos de financiación de inversiones de expansión hacia las áreas de menor desarrollo relativo. El caso bogotano muestra algunas experiencias interesantes en este sentido. Después de la privatización del servicio de distribución de electricidad se dio una descapitalización que le permitió al gobierno distrital el acceso a importantes recursos de inversión. Parte de estos recursos

fueron utilizados para financiar un programa de extensión de redes de acueducto y alcantarillado en áreas marginales.

> "La participación accionaria del Distrito en las empresas de electricidad y gas no parece suficiente para superar estos obstáculos. El mayor instrumento usado por el Distrito para orientar las inversiones en redes ha sido su intervención directa en el financiamiento. Lo ilustra el Programa de Desmarginalización del Alcalde Peñalosa[5]: un proyecto ambicioso de legalización de barrios irregulares, de dotación de infraestructura y de servicios colectivos, para 59 zonas, 1952 hectáreas y 620.000 habitantes (...) El servicio de gas también se benefició del programa (...) La evaluación del programa está en curso y aún no se tienen datos ciertos al respecto, pero ya se evidencian sus limitaciones: inversión prevista: 1,8 billones[6] de pesos; inversión real cercana a los 800.000[7] millones. De las 59 zonas, 12 se han beneficiado de inversiones masivas en vialidad y alcantarillado, y otras 10 han visto crecer su cobertura en agua" (Coing & Maldonado, 2001, p.6).

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

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

2.3. De la teoría de la competencia a la práctica del monopolio.

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

---

5 Ibid.

6 Ibid.

7 Ibid.

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

> "Son evoluciones muy similares a las que se observan en el resto del mundo: costos crecientes en agua, alcantarillado (incremento de los costos de tratamiento y de transporte), aseo (incremento en los costos de tratamiento y disposición final), y costos decrecientes en electricidad, gas y telecomunicaciones" (Coing & Maldonado, 2001, p.13).

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

De acuerdo con cálculos de la Contraloría General de la Nación, entre 1996 y 1999, la variación porcentual de las tarifas, en pesos reales, ha sido muy alta y superior para los estratos de menores ingresos, así: 170% para el estrato 1; 150% para el 2; 101% para el 3; 65% para el 4; 94% para el 5; y 69% para el 6 (Contraloría, 2002, p.9, Cuadro 1).

TABLA 5
Tarifa media básica mensual de acueducto, variación porcentual 1996-1999
pesos constantes de 1998

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

Fuente: Cálculos de la Contraloría General de la Nación con base en datos de Supercifras, No.2, Año 2000
Revista de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Estos crecimientos tarifarios se dieron en un contexto de desempleo creciente y reducción de los niveles reales de ingreso de la población. Su impacto ha sido muy significativo puesto que la proporción del ingreso familiar destinada al pago de servicios aumentó, mientras que el volumen de consumo de los mismos disminuyó. De acuerdo con un estudio del CIDER, entre 1997 y 2001, la proporción del ingreso familiar en las ciudades colombianas destinada al pago de SPD aumentó para los estratos más bajos y disminuyó para los más altos (CIDER, 1999). Si las medidas tarifarias y de reducción de subsidios contenidas en la

Ley 142 se aplicaran a los ritmos inicialmente previstos y si el consumo de estos servicios no se modificara, el gasto total de los hogares en todos los servicios públicos domiciliarios aumentaría como proporción del ingreso para los estratos bajos y bajaría para los altos. En efecto, para 1997 el gasto en servicios de las familias de estrato 1 representa el 6% del ingreso, mientras que para el estrato 6 representa el 5.3%. Como resultado de la aplicación de la política tarifaria, en 2001, esta proporción aumenta al 6.8% para el estrato 1 y disminuye al 4.5% para el estrato 6 (CIDER, 1999, p.36, Tabla R.1.3). Por tanto, como resultado de la aplicación del modelo se pasa de una estructura progresiva de gasto, el peso del gasto en servicios es proporcionalmente menor para los más pobres, a una estructura opuesta, es decir, regresiva.

A este impacto sobre los ingresos de los hogares hay que sumar otro sobre los ingresos de las empresas, pues en algunos casos, éste aumentó en los precios se ha acompañado de una severa depresión en los volúmenes consumidos, tan grande, que los recaudos de las empresas han caído: el aumento en los precios ha sido más que compensado por el descenso en las cantidades consumidas. El efecto conjugado de estos factores ha puesto en serios aprietos a empresas como la de Bogotá que ha visto caer significativamente sus ingresos brutos. De acuerdo con los cálculos de la investigación del CIDER, el consumo promedio de agua por suscriptor en Bogotá pasaría de 56 metros cúbicos a 35.8 metros cúbicos, es decir una caída de cerca del 37%.

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

Al impacto tarifario derivado de la aplicación de la política montada por la Ley 142 se ha sumado la debilidad del sistema regulatorio que ha tenido serias dificultades en el establecimiento de costos de eficiencia y ha tendido a operar simplemente como mero instrumento de validación de unos costos históricos que no necesariamente consultan condiciones de prestación eficiente. Por ejemplo, para ciudades como Bogotá, los costos de referencia se han incrementado, dando lugar a muy acelerados y pronunciados incrementos tarifarios: "La Comisión Reguladora de Agua (CRA) aceptó un aumento de 534,29 a 1028,37 pesos por metro cúbico del precio de referencia para el agua potable, y para el alcantarillado de 220,63 a 628,30 o sea un aumento de 92% y de 184% respectivamente" (Coing & Maldonado, 2001, p.13).

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

> "No pretendemos negar que la reducción de subsidios explica buena parte del fenómeno –aumento de tarifas-, pero sí llamamos la atención sobre la obligación

> legal del regulador de calcular y aplicar el costo de eficiencia de las empresas. Consideramos que, en este crucial aspecto, el regulador no ha cumplido cabalmente su función, pues detentamos las siguientes falencias en la metodología de costos que acabamos de reseñar (...)" (Contraloría, 2002, p.10)

Por una parte, para calcular los costos y gastos corrientes toma como guía los costos históricos, dejando así abierta la posibilidad de que no correspondan a costos de eficiencia y transfieran sobrecostos al costo de referencia; por la otra, el valor de la infraestructura física se calcula en su totalidad como nueva y a precios de mercado, implicando una sobrevaloración de la misma; finalmente, el cobro vía tarifas de los costos de reposición y expansión no se acompañan de garantías de utilización para los fines establecidos, ni de creación de fondos correspondientes (Contraloría, 2002, p. 10-11).

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

En alguna medida, el fracaso relativo de la regulación, por lo menos en sectores como el de agua potable y saneamiento, deriva del mal aprovechamiento de uno de los principales recursos sociales creados por la Ley 142 del 94, la participación ciudadana en la planeación y en el control a la gestión de las empresas de servicios públicos domiciliarios. En efecto, uno de los aspectos más destacable en donde parece haber una evolución positiva es en la participación de los usuarios.

> "La institucionalización de la participación de los usuarios en la gestión del sector a nivel local registra un progreso moderado pero significativo; según los entrevistados, al menos en 64 municipios se ha practicado alguna forma de consulta a la comunidad sobre las inversiones por ejecutar, los Comités de Desarrollo y Control Social operan activamente en un cuarenta por ciento de los municipios y se registra una creciente participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos. Sin embargo, cuando la participación no basta, los usuarios acuden a otros medios para defender sus derechos e intereses: interponen tutelas en relación con deficiencias en los servicios y sus efectos sobre la salud, protestan en manifestaciones y, en algunos casos, hacen paros" (Maldonado, 2001, p.148).

Aunque en este campo se adolece de una evaluación sistemática, vale decir que la participación ciudadana no ha operado como se necesita porque las insituciones públicas

encargadas de promover estas formas de control no han entendido la necesidad de generar políticas estables, con una intencionalidad explícita de consolidar las organizaciones y no simplemente llenar el requisito de cumplir con las metas formales de cursos e indicadores de capacitación. Se requiere de una política de promoción y consolidación de la participación ciudadana que se hace superando todo tipo de obstáculos, con organizaciones muy débiles, enfrentadas a un sistema institucional desarticulado e incoherente.

2.4. Una conclusión de sentido, mas no de contenido.

Queremos concluir esta exposición con una conclusión de sentido, mas que de contenido. No repetiremos ni insistiremos en los resultados explícitos de estas consideraciones de impacto social de la aplicación del modelo vigente de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia. Solo resaltaremos el esfuerzo realizado por establecer matices, diferencias, contrastes y evitar caer en la tentación de la descalificación absoluta o la defensa irrestricta e irracional de un modelo y sus impactos. Hay progresos, hay vacíos, hay aciertos, y por supuesto, también yerros. Quisiéramos, tal vez, atrevernos solamente a una única conclusión absoluta: los problemas y dificultades sociales parecen derivar menos de los modelos en sí mismos y provenir de la aplicación irrestricta, ortodoxa y ciega de los mismos. Cuando un modelo deja de ser una herramienta de trabajo e intervención social para la obtención de resultados y finalidades mayores, se convierte en un peligro, en un obstáculo a la consecución de salidas y soluciones. Por el contrario, si le entiende como mero instrumento, como una simple herramienta que puede y debe ser cambiada, ajustada, adaptada y aplicada creativamente, se está ante un poderoso medio de acción colectiva y de progreso social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

Coing, H., 1995, "Nouveaux acteurs, ou monopole du service public? L'eau en Amérique Latine", Ponencia presentada al Coloquio de Montréal, Junio, Mimeo, 14 p.

Coing H., 2001, "Privatización y fiscalización del sector eléctrico: ¿luz al final del tunel?", MEGANE y Estado de Nueva Esparta, Venezuela, 176 p.

Coing H., Maldonado M.M., 2001, "Servicios públicos en Bogotá. Impacto de las reformas sobre la solidaridad territorial y social", Programa Ecos-Nord, CIDER-Francia, Bogotá, Mimeo (versión preliminar), 21 p.

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

Contraloría General de la República, Colombia, 2002, "Tarifas de acueducto y alcantarillado: un exámen crítico al esquema regulatorio", Colección Análisis Sectorial y de Políticas Públicas, Informe 8, Bogotá, 23 p.

Cuervo, L.M., 1987, "Conflicto social y servicios públicos en Colombia", Revista Controversia No.140, CINEP, Bogotá, 138 p.

Cuervo, L.M., 1991, "La historia del sector de acueductos y alcantarillados en Colombia. De la ley 65 de 1936 al Plan de Ajuste Sectorial", Serie Informes de Investigación 4, CINEP, Bogotá, 87 p.

Cuervo, L.M., 1992, "De la vela al apagón. 100 años de servicio eléctrico en Colombia", CINEP, Bogotá, 273 p.

Cuervo G., Luis Mauricio, 1996, "Régimen de servicios públicos domiciliarios. Primer tiempo: tecnocracia=1, autonomía local=0", II Seminario de Investigación Regional y Urbana, Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales (ACIUR), Bogotá, Octubre de 1996.

Cuervo G., Luis M., 2002, "Acceso y calidad de los servicios públicos domiciliarios", Segunda Conferencia Regional, "Consumidores y servicios públicos domiciliarios en América Latina y el Caribe", Consumers International, Universidad de Buenos Aires, Marzo 20, 21 y 22 de 2002.

Departamento Nacional de Planeación, 1999, "Sector de energía. Documento sectorial", Bogotá, Diciembre, Mimeo, 25 p.

Departamento Nacional de Planeación, 2002, "Información sectorial. Agua y saneamiento básico", 12 p., http://www.dnp.gov.co/02_sec/agua/AGUA.HTM.

Jaramillo, S. & Cuervo L.M., 1995, "Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia", CINEP, Bogotá, 139 p.

Maldonado, M.M, 2001, "Evaluación del proceso de descentralización en agua potable y saneamiento básico", DNP, Bogotá, Mimeo, 210 p.

Rivera D., Piraquive G., 1997, "Participación privada en Colombia. Oportunidades y desafíos. Sector agua potable y saneamiento básico", DNP, Bogotá, 159 p.

CUADERNOS DE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA No. 4

El debate de los servicios publicos privatizar
o defender el Estado Social de Derecho

Se imprimió en L. Vieco e Hijas Ltda.
en el mes de marzo de 2005

La carátula se imprimió en propalcote 250 gramos,
las páginas interiores en propal beige 90 gramos.
Las fuentes tipográficas empleadas son Oranda CN BT, Oranda BT *y* Arial

El debate de los servicios públicos: privatizar o defender el Estado Social de Derecho

IPC
de la Corporación de Promoción Popular

Carrera 45D No. 60-16
PBX: (57) (4) 284 9035
Fax: (57) (4) 254 3744
A.A. 9690
Correo electrónico:
ipc@corporacionpp.org.co
Página Web:
www.ipc.org.co
Medellín - Colombia

Apoya:
TROCAIRE
Working for a Just World
Irlanda

Auspician:
Christian Aid
Desarrollo y Paz
Oxfam

ISBN 958-97489-9-6
9 789589 748992