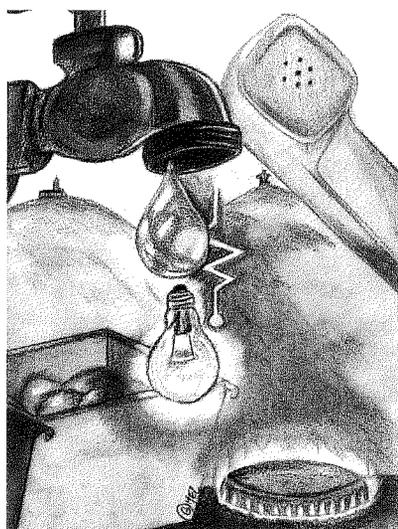


*Modelos de provisión de servicios públicos domiciliario*S

UNA MIRADA A TRAVÉS DEL CASO DE BOGOTÁ¹

*Camila Pardo Pérez*²,
*Consuelo Uribe Mallarino*³,
*Socorro Vásquez Cardozo*⁴



PALABRAS CLAVE

Servicios públicos domiciliarios, modelos de provisión, Bogotá.

¹ El presente artículo forma parte de la primera fase de la investigación denominada “Efectos de la política de estratificación social sobre la movilidad social en Bogotá” llevada a cabo por miembros del grupo de investigación *Política Social y Desarrollo* de la Pontificia Universidad Javeriana. Esta investigación es financiada con fondos de la Vicerrectoría Académica de la misma Universidad.

² Economista y politóloga, Universidad Javeriana y magistra en Relaciones Internacionales de la misma Universidad. Docente de los Departamentos de Economía y de Ciencias Política de la Universidad Javeriana.

³ Socióloga de la U. Santo Tomás; Diploma de Estudios Profundizados y doctora en Antropología Social de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París; magíster en Salud Pública de la U. de Harvard. Decana Académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana.

⁴ Antropóloga, Universidad de los Andes, Magistra en Desarrollo Rural U. Javeriana. Directora (E) de Departamento de Antropología, Pontificia Universidad Javeriana.

RESUMEN

El propósito de este artículo es describir el ciclo de vida de las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) de Bogotá a través de una revisión de los modos de provisión de los servicios y de sus características propias.

En este artículo, se describirá cómo es la provisión general de SPD en Bogotá, utilizando como ejemplo casos de los seis servicios públicos domiciliarios que se ofrecen en Bogotá, a saber, acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, electricidad, gas domiciliario y telefonía fija.

KEY WORDS

Public Services, supply models, Bogotá.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to describe the life cycle of the firms providing public services (utilities) in Bogotá, by evaluating the model of service supply.

The way utilities are made available to the public is examined, including examples from the six types of utilities existing in Bogotá: water supply, sewage, waste disposal, electricity, propane and telephone.

Introducción

En Colombia, actualmente, existen al menos dos métodos de focalización de subsidios a los más pobres el SISBEN⁵ y la Política de Estratificación⁶ para la provisión de servicios públicos domiciliarios (SPD). Mediante el primer instrumento se identifica a los hogares más pobres⁷ para subsidiarles la educación y la salud⁸, así como para incluirlos en otros programas sociales⁹. A través de la segunda política, se identifican las viviendas más precarias y se les otorgan subsidios en las tarifas de los servicios públicos domiciliarios (SPD), de modo que sus moradores puedan pagar el costo que implica la provisión de estos servicios¹⁰.

La justificación ante la existencia de subsidios en los servicios públicos domiciliarios radica en que éstos tienen implicaciones sobre el crecimiento¹¹, al

igual que sobre el desarrollo¹², como lo indica, por ejemplo, el que la existencia de redes de acueducto y alcantarillado mejoran las condiciones de salubridad y con ello la calidad de vida de las comunidades beneficiadas¹³.

En el país, la provisión de los SPD, se puede explicar a partir de tres modelos, el de la iniciativa privada, el de la pública y el de la mixta¹⁴. Cada uno de estos modelos ha respondido al entorno económico, social y político¹⁵, no sólo nacional¹⁶, sino, sobretodo, mundial¹⁷. Sin embargo, en cualquiera de estos modelos, las empresas de SPD han jugado un papel fundamental en el proceso, como se evidenciará en este artículo.

Su actuar no sólo ha tenido implicaciones de corte económico, en la medida que su existencia puede fomentar la producción industrial¹⁸, sino que también han incidido en el campo político, constituyéndose, en

algunos casos, en fortines electorales¹⁹. Además, las empresas de servicios públicos tienen implicaciones sociales pues su existencia y calidad de los servicios que ofrecen tienen efectos sobre la calidad de vida²⁰ y la distribución del ingreso, pues recientemente se les otorga la potestad de asignar los subsidios a los usuarios de los estratos más bajos²¹.

Finalmente, vale la pena anotar que comprender lo que ocurre con las empresas que proveen SPD es un insumo para abordar un análisis profundo de la política de estratificación.

Modelos de provisión de los SPD en Colombia

Modelo de provisión privado

Aunque la provisión de servicios públicos domiciliarios se inició en la colonia, sólo se consolidó en el país desde el siglo XIX²² con la oferta de acueducto, vías adoquinadas y alumbrado público. Posteriormente, gracias al desarrollo tecnológico apareció el servicio de teléfonos²³. Luego, a causa de las implicaciones negativas sobre la salud de la ausencia de los servicios de

⁵ DNP, 2003, ¿Quién se beneficia del SISBEN?, DNP

⁶ Alzate María Cristina y Martínez Raúl, 2002, Estratificación socioeconómica en Colombia, DNP

⁷ Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Social, Conpes Social 055, Reforma del Sistema de Focalización Individual del Gasto Social, Bogotá D.C.- Colombia, noviembre de 2001, pág. 18

⁸ Fresneda Oscar, 2003, La focalización en el régimen subsidiado de salud: elementos para un balance, en Revista Gerencia y políticas de salud, volumen 2, n° 5.

⁹ Vélez Carlos Eduardo y Castaño Elkin, 1999, Una interpretación económica del Sistema de focalización de programas sociales: el caso SISBEN en Colombia, en www.fedesarrollo.org.co/pub/r_social/1999/NOV/Carlos%20Eduardo%20Velez.pdf

¹⁰ DAPD, 2001, “la estratificación socioeconómica de Bogotá 1995 – 2001”

¹¹ CÁRDENAS Mauricio, ESCOBAR Andrés, “Infraestructura y crecimiento departamental”, Planeación y desarrollo, volumen XXVI, número 4, octubre-diciembre.

¹² Emmerij Louis y Nuñez José, 1998, El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, BID.

¹³ Vélez Carlos Eduardo, 1995, Gasto social y desigualdad, logros y extravíos, TM y Fedesarrollo.

¹⁴ Jaramillo Samuel, 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP, Santa Fe de Bogotá

¹⁵ Bardach Eugene, 2001, Los 8 pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica, CIDE, México.

¹⁶ Meny Ives, 1992, Las políticas públicas, Ariel, Barcelona

¹⁷ González Jorge Iván, 2003, La globalización financiera: fragilidad, incertidumbre y pobreza, en Puyo Gustavo, Mitos y realidades de la globalización, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

¹⁸ Mayor Alberto, Historia de la Industria colombiana. 1930 – 1968, en Tirado Álvaro, 1989, Nueva historia de Colombia, Planeta, Bogotá.

¹⁹ Díaz Eduardo, 1986, El clientelismo en Colombia: un estudio exploratorio, el Áncora, Bogotá.

²⁰ Giraldo Luz Adriana, 2004, Análisis económico de los servicios públicos en la productividad de los hogares en Colombia, Tesis de grado de la facultad de economía de la Universidad de los Andes, en documentos CEDE n° 40, octubre.

²¹ Ley 142 de 1994

²² El siguiente segmento se basa en Jaramillo Samuel, 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP, Santa Fe de Bogotá.

²³ ETB, 2003, Historia de las telecomunicaciones en Colombia, Imprenta Nacional de Colombia

recolección de basuras y tratamiento de aguas negras, se inició la provisión de estos servicios. Últimamente, con el fin de ampliar la oferta energética del país, se masificó el gas domiciliario, como SPD.

Este orden de aparición obedece a que los primeros SPD podían ser provistos de manera privada por los mismos usuarios, pues la inversión inicial no era excesivamente alta, frente al beneficio que reportaban y sin perjuicio de las externalidades positivas directas que generaban. Por otra parte, las basuras y las aguas negras corresponden a servicios de aparición reciente, pues demandaban la presencia directa de un Estado relativamente rico y fuerte²⁴. La reciente aparición del gas domiciliario es producto de las crisis energéticas y de las ventajas naturales que en la provisión tiene el país²⁵.

A modo de antecedente, vale la pena anotar que entre 1575 y 1900 los SPD estaban dirigidos a las zonas urbanas y que como tales, se constituyeron en un indicador de los niveles de ingreso de las comunidades. En la primera mitad del siglo XIX²⁶, la provisión fue local, financiada con capitales privados, en algunos casos extranjeros. En este período, la presencia estatal era mínima, a causa de la debilidad de los fiscos municipales y de la baja injerencia nacional en este tipo de actividades²⁷.

²⁴ Jaramillo Samuel, 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP, Santa Fe de Bogotá

²⁵ Wiesner Eduardo, 1998, La efectividad de las políticas públicas en Colombia, Tercer mundo.

²⁶ DIAN, 1996, Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia, 1860 – 1990, Imprenta Nacional, Bogotá

²⁷ López Luís Fernando, 1992, Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia, Banco de la República, Bogotá.

Un ejemplo de este modelo de provisión, es el servicio de acueducto. Como SPD es el más antiguo en el país. Su provisión se inició desde 1575, cuando a través de acequias se conectaban ríos cercanos con las piletas de los centros urbanos. No era frecuente que el servicio se acueducto llegara a las casas, salvo en los casos de familias muy pudientes, hospitales o conventos²⁸.

De igual forma, la oferta de electricidad en Bogotá empezó hacia 1790, cuando grupos de comerciantes, para evitar la inseguridad y atraer a los clientes en horas de la tarde y la noche conectaban una serie de faroles de sebo a lo largo de varias calles. Con esto lograron dinamizar sus negocios. A mediados del siglo XIX, tanto en Bogotá como en Medellín se instituyó el alumbrado público a través de faroles de petróleo que eran mantenidos por flotillas de faroleros financiados por los vecinos que se beneficiaban directamente del servicio²⁹.

Así mismo, desde 1886, Bogotá contrató a Ramón B. Jimeno para que proveyera a los habitantes de la ciudad de un sistema de tuberías metálicas, por las que discurrieran las aguas negras, fuera de las viviendas. Esta empresa dio lugar en 1889 a la Compañía de Acueducto de Bogotá. Vale la pena aclarar que aunque el sistema de drenajes creció por toda la ciudad, su producto se depositaba directamente en los ríos aledaños sin ningún tipo de tratamiento³⁰.

²⁸ Jaramillo Samuel, 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP, Santa Fe de Bogotá

²⁹ ISA, 1990, Sistema eléctrico colombiano: balance energético histórico, ISA, Medellín.

³⁰ Jaramillo Samuel, 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP, Santa Fe de Bogotá

En la segunda mitad del siglo XIX a medida que dichos servicios fueron popularizándose, también empezó a existir sobre ellos mayores presiones debidas al crecimiento de la población, lo que exigía incrementos en las coberturas. De igual manera, el aumento de los ingresos de los habitantes urbanos, con mayores grados de educación, provocó que éstos empezaran a exigir mejoras de la calidad, evidenciado en las protestas por aguas más salubres a través de tratamientos como el filtrado o menores interrupciones en el servicio de energía.

Sin embargo, dada la posición oligopólica de las empresas proveedoras de SPD, la oferta tradicionalmente ha sido menor a la demanda, con el fin de inflar artificialmente las tarifas aun a costa de perder clientes, pues el mantenimiento de nuevas redes habría hecho menos rentable el negocio.

Así, el primer modelo de provisión de SPD que se utilizó en el país, fue el privado. Este modelo consistía en que a través de la financiación con capitales privados se generaba y distribuía el servicio. Este modelo fue eficiente siempre que la población cubierta fuera pequeña, de modo que la inversión inicial no tuviera que ser exorbitante. Dentro de esta lógica, para expandir la capacidad instalada, las empresas privadas inflaban los precios, cosa que podían hacer dado que eran agentes monopolísticos. Sin embargo, bajo este modelo, la subprovisión era frecuente y no se pensaba en lograr cobertura universal, ni en mejorar la calidad de los SPD, dados los altos costos y la posición privilegiada de los oferentes³¹.

A partir de 1850, las empresas de SPD se financiaban a través de capitales privados y de las tarifas que pagan los usuarios por el consumo. Las tarifas que actualmente se definen como el precio que refleja los costos de producción, mantenimiento, distribución, operación, administración, y el aseguramiento futuro del servicio que se hace a través de la reposición o de la expansión y que se clasifican como residenciales, comerciales, industriales, oficiales, especiales o en bloque³², durante este período correspondían casi directamente a los costos de provisión, pues la participación del Estado en la financiación de SPD era casi nula. Por lo tanto, podría decirse que en tanto que la provisión de los SPD fue privada, las tarifas se constituían en indicadores reales del costo de la oferta.

Sin embargo, como se verá más adelante, a lo largo del siglo XX, las tarifas de los SPD se subvaloraron como un indicador eficaz del comportamiento del mercado, generando rezagos tanto en el valor que pagan los usuarios, como en las inversiones necesarias para que mejoraran la calidad y la cobertura³³.

Modelo Estatista

Como se afirmó atrás, el monopolio asociado a la prestación de servicios públicos y la mala calidad relacionada a los monopolios presionará para que Estado entre como mediador entre el proveedor y los usuarios, llevando el modelo al extremo en el que el propio

³² Ley 142 de 1994

³³ Franco Juan Carlos, 1997, «Estructura tarifaria de las empresas de energía eléctrica y acueducto y alcantarillado de Santa Fe de Bogotá: una aproximación econométrica», tesis de grado, Pontificia Universidad Javeriana.

³¹ Jaramillo Samuel, 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP, Santa Fe de Bogotá



Estado se convirtió en el proveedor. La transición a este modelo se dio entre los años 1900 y 1920 y una de sus características más relevantes fue que la financiación estatal no provino de los municipios sino de los departamentos, que eran fiscalmente más fuertes³⁴, con excepción de Bogotá³⁵.

Tal vez el mejor ejemplo de este efecto es el del agua potable en Bogotá, pues en 1914, a causa de las quejas constantes de los consumidores sobre el servicio intermitente y de baja potabilidad del agua, el municipio tuvo que estatizar el acueducto³⁶.

Luego, para fines de la década de los 20, estatizaron las caídas de agua que tenían potencial hidroeléctrico o como fuentes de los acueductos de los municipios³⁷. La razón detrás de esta decisión era nacionalizar todo aquello que podía tener incidencia sobre la calidad de vida de las comunidades, con el fin de hacer más activa la participación del Estado en la Economía y de restringir la incidencia de los particulares sobre bienes naturalmente públicos³⁸. Los resultados de estas leyes fueron llevadas a la práctica durante la administración de López a través de su proyecto "La revolución en marcha", mediante el cual el Estado se comprometió a responsabilizarse por

aquellos sectores que ayudaran a incrementar el bienestar colectivo³⁹.

De igual forma, en la década de los 30, el Estado se encargó de financiar y coordinar las acciones que permitieron que en el país fuera más fácil adquirir el servicio de energía⁴⁰. Otra de las causas de la estatización de la provisión del servicio de energía eléctrica fue el aumento del consumo de dicha energía en empresas⁴¹. Esto causó que entre 1936 y 1945 la expansión de la capacidad instalada creciera al 11.8%⁴² anual, frente al 7.1%⁴³ propio del período anterior a la estatización del servicio.

También en la década de los 30, se promovió desde el Estado la Ampliación del número de abonados al servicio de acueducto. El modelo utilizado para proveer el servicio fue el del principal y el agente⁴⁴, en la medida en que el Estado financiaba buena parte del servicio con ayuda de los departamentos y los municipios debían poner el excedente (para generar corresponsabilidad fiscal⁴⁵) y administrar la provisión.

Por ejemplo, para 1940, la demanda del servicio de teléfonos se había popularizado, lo que presionó que la provisión fuera local. Como muestra de ello se crea la Empresa de Teléfonos de Bogotá⁴⁶. Sin embargo, vale la pena anotar que desde 1932, el constante incremento de las tarifas había presionado para que la provisión pasara a manos del municipio.

Entre 1900 y 1920, el monopolio asociado a la prestación de servicios públicos y la mala calidad asociada a los monopolios presionó para que Estado entrara como mediador entre el proveedor y los usuarios, llevando el modelo al extremo en el que el propio Estado se convirtió en el proveedor.

Posteriormente, la modificación de la estructura del Estado, propuesta en la reforma⁴⁷ constitucional de 1936 marcó la primera pauta práctica del cambio en el modelo de provisión de los SPD en el país, consistente en que el Estado se transformó en el principal proveedor de los SPD, de forma descentralizada y diferencial en términos geográficos. Para coordinar y financiar dichas acciones en 1946 se creó el Instituto

económica, México, define la corresponsabilidad fiscal como la contraparte moral que se genera en la administración de los bienes públicos cuando el usuario tiene sentido de pertenencia frente al bien en cuestión.

⁴⁶ Acuerdo Municipal n° 79, de 1939, del Consejo de Bogotá

⁴⁷ Tirado Álvaro, López Pumarejo: la revolución en marcha, en Tirado Álvaro, 1989, Nueva Historia de Colombia, Planeta, Bogotá

³⁴ DIAN, 1996, Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia, 1860 – 1990, Imprenta Nacional, Bogotá

³⁵ López Luís Fernando, 1992, Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia, Banco de la República, Bogotá

³⁶ Rodríguez Juan Camilo, 2003, el agua en la historia de Bogotá, Villegas editores, Bogotá.

³⁷ ley 113 de 1928 y el decreto 1551 de 1931

³⁸ Katzarov Konstantin, 1963, Teoría de la nacionalización, Imprenta Universitaria, México.

³⁹ Tirado Álvaro, López Pumarejo: la revolución en marcha, en Tirado Álvaro, 1989, Nueva Historia de Colombia, Planeta, Bogotá.

⁴⁰ ley 109 de 1936 y del decreto 1606 de 1937

⁴¹ Latorre Mario, 1989, Olaya Herrera: Un nuevo régimen, en Tirado Álvaro, 1989, La nueva Historia de Colombia, Planeta, Bogotá.

⁴² ISA, 2002, El sector eléctrico colombiano, orígenes, evolución y retos, Panamericana, Colombia

⁴³ ISA, 2002, El sector eléctrico colombiano, orígenes, evolución y retos, Panamericana, Colombia

⁴⁴ Wiesner Eduardo, 2003, Fiscal Federalism in Latin America: From entitlements to markets, IADB, Washington D. C.

⁴⁵ Peacock Alan, 1982, La teoría económica de la política fiscal, Fondo de Cultura

Nacional de Aguas (INAGUAS) cuya función era ocuparse de los diferentes usos del agua (consumo y generación eléctrica). Esta institución llevó a la práctica las ideas propuestas por la ley 113 de 1928 y el decreto 1551 de 1931.

Al mismo tiempo, diferentes estudios, como la Misión Kemmerer, concluyeron que para alcanzar los niveles óptimos de provisión de los SPD, la inversión estatal debería incrementarse de forma sustancial, alcanzando cerca del 35% de los ingresos destinados a inversión por la Nación⁴⁸. La necesidad de hallar nuevos medios de financiación de la inversión de los SPD llevó a la imposición de las tarifas que serían controladas por el Gobierno Nacional⁴⁹.

La principal reticencia de los usuarios frente al hecho de que las tarifas representaran una forma de financiación, era que la concepción popular indicaba que los servicios SPD deberían ser gratuitos dada su importancia social y económica. En el caso de la energía, además, el incremento de la demanda se debía en parte al crecimiento industrial y los críticos aducían que las familias no deberían pagar el costo de la industrialización urbana.

En esta época la presencia de capital privado, sobretodo extranjero se había hecho marginal a causa de los sucesos mundiales, entre los que hay que rescatar las Guerras Mundiales y la crisis de 1929, que habían reducido a nivel mundial la inversión extranjera⁵⁰. Sin

embargo, también hay que destacar un elemento doméstico: el incremento de las exigencias del público, tanto frente a la calidad de la prestación como al precio, el cual hizo cada vez menos atractivo para los inversionistas extranjeros vincularse en estos mercados en Colombia⁵¹.

Entre 1951 y 1964 se promulgó la ley antimonopolio que afectaba directamente a las empresas de SPD, pues permitía a entidades del Estado intervenir directamente sobre las tarifas para evitar caídas de los niveles de bienestar social.

Al mismo tiempo y dentro de la lógica de la Guerra Fría, que propugnaba porque la calidad de vida se incrementara en el hemisferio con el fin de restarle argumentos a los grupos revolucionarios, en 1955 en Bogotá se creó la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, cuyas funciones eran suministrar agua potable y manejar las aguas negras y lluvias de la capital de la república. Sin embargo, el aumento de la tasa de crecimiento poblacional presionó para que la EAAB construyera en 1959 la planta de tratamiento de Tibito y desde 1972 empezara a construir el proyecto Chingaza. La existencia de estos proyectos permitía que la ciudad fuera menos vulnerable al no depender de una única fuente de agua.

Ante los cambios antes mencionados, el efecto de la participación de la administración pública no se hizo esperar: entre 1951 y 1964 la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado

alcanzó el 65% y el 64% respectivamente⁵². En el mismo periodo se promulgó la ley antimonopolio⁵³ que afectaba directamente a las empresas de SPD que en muchos casos son monopolios naturales, pues permitía a entidades del Estado intervenir directamente sobre las tarifas para evitar caídas de los niveles de bienestar social. Dentro de esta lógica, un año después se creó también la Superintendencia de Regulación Económica⁵⁴ cuya función era aprobar las tarifas de la energía eléctrica, el acueducto y el alcantarillado para cada uno de los municipios del país. Todos estos cambios tuvieron efectos sobre la provisión de los SPD en Bogotá, en donde vale la pena destacar los mayores incrementos de cobertura en el país, como se aprecia en la gráfica.

El efecto de la participación de la administración pública se veía en muchos aspectos de los SPD. Por ejemplo, las tarifas del alcantarillado estuvieron subsidiadas con montos que alcanzaban hasta el 90% del costo del servicio. Este mecanismo se alternaba con el sistema de *stop and go* para las tarifas, que consiste en que por períodos largos, los precios se dejan fijos y de golpe, generalmente a través de un decreto o de una ley, se incrementaban⁵⁵. Dichas alzas se realizaban para compensar las ineficiencias del sector⁵⁶.

⁵² Jaramillo Samuel, 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP, Santa Fe de Bogotá, p 87.

⁵³ Ley 155 de 1959

⁵⁴ Decreto 1653 de 1969

⁵⁵ Pérez Marcela, 2003, Análisis de la incidencia tarifaria en el mercado regulado de energía eléctrica en la ciudad de Bogotá y sus áreas de influencia, Tesis de economía, Pontificia Universidad Javeriana.

⁵⁶ Contraloría General de la República, 2002, Servicios públicos domiciliarios perspectivas

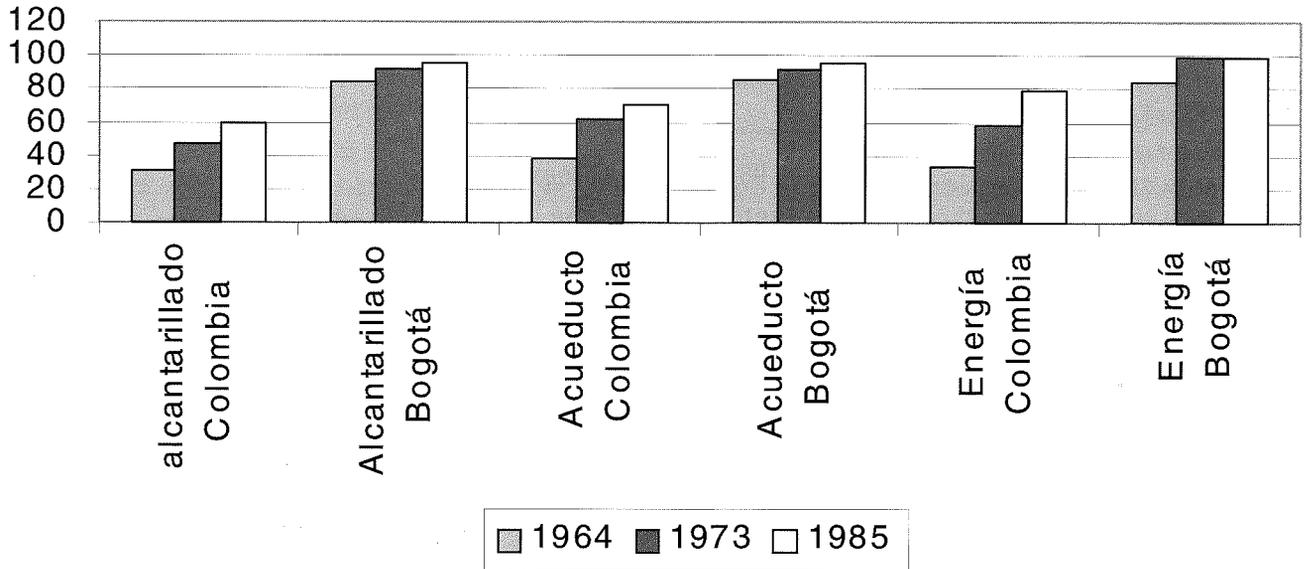
⁴⁸ Jaramillo Samuel, 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP, Santa Fe de Bogotá, p 81.

⁴⁹ Ley 109 de 1936 y los decretos reglamentarios 1606 y 1717 de 1937.

⁵⁰ Zorgbibe Charles, 1997, Historia de las relaciones internacionales, Alianza.

⁵¹ Colmenares Germán, 1975, Historia económica y social de Colombia, La Oveja Negra, Medellín.

Cobertura de SPD durante modelo Estadista, Colombia Vs Bogotá



Otro ejemplo de la ineficiencia de las empresas estatales de SPD se evidencia en la provisión de aseo en Bogotá, donde el manejo de las basuras estaba a cargo de la EDIS. Esta era una empresa distrital que no había interiorizado los principios de eficiencia propios de la época y que continuaba generando pérdidas de bienestar a los usuarios. Su cubrimiento sólo llegaba al 50%⁵⁷ de las basuras producidas por la ciudad y los lugares finales de disposición eran técnicamente deficientes pues consistían en botadores al aire libre⁵⁸. Algunos autores, como

Jaramillo afirman además que la EDIS era un fortín electoral de las maquinarias de los partidos tradicionales, lo que implicaba que la institución era un botín electoral que permitía compensar a los votantes menos calificados⁵⁹.

Las tarifas cobradas por la EDIS también reflejaban el carácter electoral de la institución pues existía la posibilidad de que algunos usuarios no pagaran por el servicio, otros pagaban en proporción al avalúo catastral de su predio, el cual estaba por debajo de los valores reales de los predios, al tiempo que estaban desactualizados⁶⁰.

Los elementos anteriores generaron que el balance financiero de la EDIS para

1979 fuera negativo. Lo anterior además generaba que la posibilidad de reposición o de adquisición de nuevas tecnologías fuera imposible con lo que la calidad del servicio caía de vez en vez. Esto estallaba en crisis cada cuatro o cinco años que eran resueltas de forma momentánea por la administración distrital, pero que no atacaban a conciencia el problema de las basuras en la ciudad⁶¹.

Desde 1968, el modelo de provisión de los SPD se modificó, debido a las críticas sobre eficiencia del Estado que emanaron del informe Curie, que dieron como pauta que los servicios públicos debían ser intervenidos por el Estado para que se racionalicen sus recursos y se planifique su desarrollo futuro. En

desde la Contraloría General de la República con la participación de la ciudadanía, julio, Bogotá, primera edición, p 33

⁵⁷ Jaramillo Samuel, 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP, Santa Fe de Bogotá, p 126.

⁵⁸ Sánchez Luís Alfonso, 1997, El servicio de aseo en Santa Fe de Bogotá, en Foro Económico, regional y urbano n° 6

⁵⁹ Jaramillo Samuel, 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP, Santa Fe de Bogotá, p 126.

⁶⁰ DAPD, 1979, Estudio de EDIS, Imprenta Nacional

⁶¹ Knudsen Walter, 1982, Estudio de la organización EDIS con énfasis en el servicio de aseo, tesis de grado en la carrera de administración de empresas de la Pontificia Universidad Javeriana.

acueducto y alcantarillado apareció la fórmula de la autonomía autofinanciada que adoptaron ciudades como Bogotá. En energía eléctrica el modelo de unificación central de la transmisión y la descentralización de la generación.

Fue así como en 1988, Andrés Pastrana, entonces alcalde de la ciudad, contrató a dos empresas privadas para que suplieran a la EDIS en el 40% de la ciudad. El pago a dichas empresas se haría en función del volumen de basuras que colectaran. Este nuevo modelo fue gratamente acogido por la población, pues logró un incremento⁶² la cobertura del 50% al 79% .

⁶² Jaramillo Samuel, 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP, Santa Fe de Bogotá, p 128.

Sin embargo, este modelo no modificó los sistemas tarifarios por lo que los honorario de los operadores eran subsidiados por el distrito. En 1991, se creó la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP) cuya función fue reemplazar a la EDIS y administrar paralelamente los servicios de aseo, alumbrado público, plazas de mercado y servicios funerarios en los cementerios distritales.

Sin embargo, permanecía el problema de las tarifas de los SPD que no era uniforme a lo largo del país debido a que los proveedores de los diferentes servicios eran muy disímiles entre sí. Además, algunas empresas no habían acatado el mandato de que las tarifas reflejaran el criterio de la costeabilidad. Para resolver los anteriores problemas se creó la Junta Nacional de

Tarifas⁶³ (JNT), que primero dependió de la Presidencia de la República y luego del Departamento de Planeación Nacional (DNP). Este organismo “introducirá esquemas tarifarios novedosos para la época, particularmente mecanismos de tarifas diferenciales que implican subsidios cruzados entre diversos usuarios (de distinto estrato y entre consumidores residenciales y otros)”⁶⁴. En dicho esquema, las empresas definirían las tarifas dentro de los límites dados por la JNT, la cual deberá aprobarlas antes de ser cobradas a los usuarios o de ser modificadas.

⁶³ Decreto ley 3069 de 1968

⁶⁴ Jaramillo Samuel, 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP, Santa Fe de Bogotá, p 96.





La JNT se encargó de las tarifas y trabajaba en conjunto con el Ministerio de Salud para determinar los lineamientos del acueducto y alcantarillado⁶⁵, la recolección domiciliar de basuras; con el Ministerio de Minas y Energía para el caso de la energía eléctrica; con el Ministerio de Comunicaciones para el caso del teléfono, el correo y el telégrafo.

La definición de las tarifas estaba en función del avalúo catastral de los predios, vigente en 1983. Desde esta época, las tarifas tenían dos partes, una que estaba en función del consumo y otra que está en función del servicio y que comprende los costos de la infraestructura necesaria para prestar el servicio⁶⁶.

De acuerdo con Samuel Jaramillo⁶⁷, entre 1968 y 1988, dentro de la lógica de la provisión pública, las empresas de SPD se dividieron entre las que optaron por la vía técnica y las que continuaron por el sendero del clientelismo. Las primeras incrementaron sus niveles de infraestructura, hasta alcanzar metas de cobertura casi universales⁶⁸ en las

⁶⁵ Cortés, Alberto, 1995, La política de privatización de empresas de servicios de acueducto y alcantarillado en Colombia: aplicación del análisis de políticas al caso de Montería [Microficha], Tesis de grado, facultad de Ciencias políticas y relaciones internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.

⁶⁶ Alcaldía mayor de Bogotá, 2003, Impacto de la inversión social distrital y de los subsidios en las tarifas de los servicios públicos sobre la distribución del ingreso en Bogotá, en cuadernos de la ciudad, serie equidad y bienestar n° 2.

⁶⁷ Jaramillo Samuel, 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP, Santa Fe de Bogotá, p 126.

⁶⁸ Caballero César, 2004, cambio y exclusión, oveja negra, Bogotá.

principales ciudades del país, como en el caso de la energía eléctrica; en tanto que las segundas, que además contaban con sistemas tarifarios más laxos, empezaron a tener problemas frente a la creciente demanda por cantidad y calidad, como en el caso del aseo, en Bogotá.

Para fines de la década de los 80, los efectos de la caída de los créditos blandos afectaron a los proveedores de SPD, quienes dependían de dichos recursos para incrementar su cantidad de infraestructura en las décadas precedentes⁶⁹. Durante este período también fueron frecuentes los paros cívicos que demandaban por acceso y mejoras en los SPD⁷⁰.

De acuerdo con Malinovitz (1998), a fines de los 80, las causas de la crisis de las empresas públicas domiciliarias fueron tres:

- a. La crisis financiera internacional que dificultó el acceso a nuevos créditos, al tiempo que los acreedores se vuelven más impacientes.
- b. Los usuarios empezaron a ser conscientes de su papel como veedores de la provisión de los bienes públicos y no sólo demandaron mayores cantidades sino más calidad de parte de los proveedores.
- c. El cambio de la concepción del papel del estado en la economía.

Estos argumentos llevaron a que el modelo cambiara nuevamente y que permitiera la entrada de agentes privados en la provisión de SPD, así como que las tarifas reflejaran los costos de la oferta y que las empresas

⁶⁹ Cabrera Mauricio, 1988, Colombia frente a las crisis; alternativas de solución de la deuda externa, en coyuntura económica, vol 18, n° 4

⁷⁰ Marulanda Eugenio, 1999, Colombia: País de paros, Confecámaras, Bogotá

adoptaran tácticas de las firmas privadas como la competencia o la rendición de cuentas.

Modelo de provisión a través de empresas mixtas

La constitución de 1991, evidenció cambios en la lógica de la provisión de los SDP y de las responsabilidades del Estado en la economía, en la medida en que éste pasó de ser el proveedor, a ser un controlador de la oferta. Así, en palabras de Malinowitz, después de 1991 el Estado se encargó de "las funciones de planeamiento, regulación y control"⁷¹. En este sentido, la provisión de los diferentes SPD empezó a involucrar a agentes privados con lo que el sistema que fue público en su mayoría desde la década de los 40 hasta los 90 pasó a una dinámica en la que imperaban los agentes privados, bien solos o bien a través de la figura de las empresas industriales y comerciales mixtas.

La responsabilidad además, dejó de ser del orden nacional y se trasladó a los municipios, amparado en la nueva onda de la descentralización. El control técnico, por su parte pasó a diferentes ministerios, como el de Desarrollo Económico y el de Salud. De otra parte el control de las tarifas quedó a manos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de las comisiones de regulación de agua (CRA), energías (CREG) y telecomunicaciones (CRT).

El papel de los usuarios también cambió, exigiéndoles mayores niveles de participación en el proceso de toma de decisiones y de control para satisfacer el

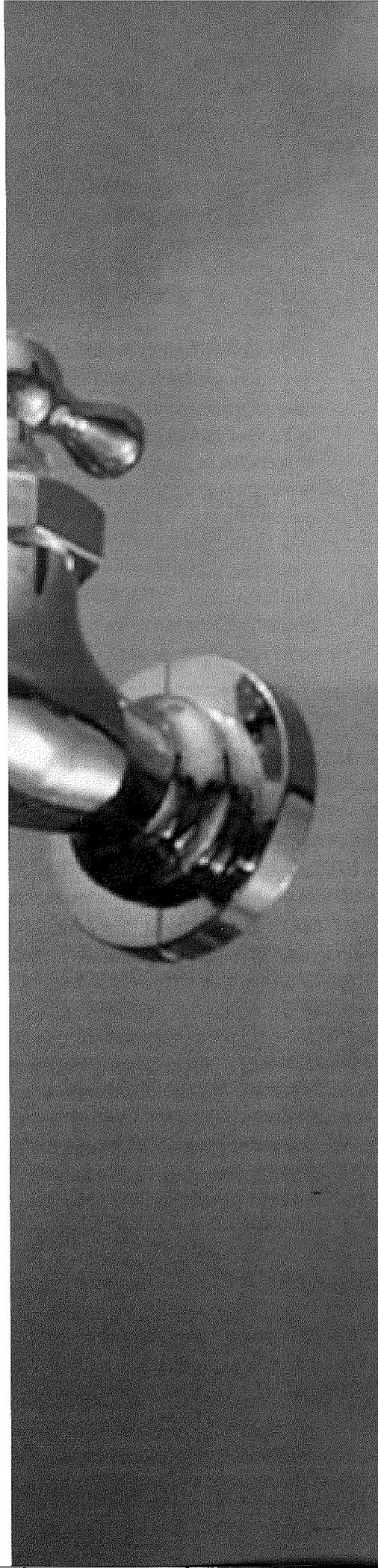
principio de la corresponsabilidad fiscal. Los mecanismos para que los usuarios participen en el proceso de toma de decisiones son aún tímidos; pero en cuanto a las acciones de control, las empresas de SPD han creado oficinas de defensoría del usuario, en la que se propugna por la participación de la comunidad en el control de las entidades.

En este esquema, las tarifas debían permitir que se cubriera el costo de la provisión y de la ampliación y mantenimiento de los sistemas. Sin embargo, mantenía la lógica incorporada en 1968 que implicaba la existencia de subsidios cruzados desde los estratos más altos, el sector comercial y el industrial a los estratos más bajos. Dichos subsidios, sin embargo, deberían desmontarse en un plazo fijo, pues la lógica optimista de la Constitución de 1991 preveía que el cambio de modelo económico incrementaría los niveles de ingreso generales de la población, así como la eficiencia de las empresas de SPD, por lo que los subsidios dejarían de ser necesarios. Sin embargo, hasta el momento, dichos subsidios no han podido ser desmontados, pues los costos de la provisión de los SPD se han incrementado, al tiempo con el número de usuarios, sin que haya habido aumentos de la eficiencia que compensen dichas pérdidas de bienestar colectivo.

La Constitución de 1991 creó además una serie de instancias que tenía como objetivo que las empresas y los usuarios estuvieran protegidas y pudieran tanto garantizar la prestación de los servicios con una lógica empresarial, como demandar mejoras en la calidad, la cobertura o el precio, respectivamente.

Tal vez uno de los ejemplos más contundentes del cambio de modo de provisión de los SPD es el de la energía

⁷¹ Malinowitz Stanley, 1998, Servicios Públicos domiciliarios, vivienda y distribución del ingreso, Bogotá, Mimeo, p 6.



eléctrica. Esta, entre 1976 y 1981, vivió un período de crisis, evidenciado en una serie de apagones, producto de las demoras en la construcción de varios de los megaproyectos, así como de los malos manejos que las diferentes electrificadoras tenían y que habían llevado a que el sector no fuera autosostenible. Ante la precariedad de los recursos para financiar los megaproyectos, a mediados de la década de los 80 se planteó el principio de recuperación de los costos a través de las tarifas, sin embargo, en la práctica, esto no implicó mayor cambio de las mismas ni de la situación de las empresas proveedoras del servicio⁷².

Después, a comienzos de los 90 el país sufrió otro período de apagones que fueron el resultado de la concentración de la inversión en la infraestructura para producir energía, pero no para transportarla y a la debilidad del sector frente a cambios climáticos como el Niño⁷³. La crisis energética fue resuelta en parte a través de la figura del estado de emergencia económica que permitió al gobierno nacional hacerse con las deudas del sector y con parte de las empresas, como por ejemplo con el 77% de las acciones de ISA⁷⁴.

⁷² ISA, 2002, El sector eléctrico colombiano, orígenes, evolución y retos, Panamericana, Colombia, p 60

⁷³ Entre 1992 y 1993, el país que depende en cerca del 77% de las fuentes hídricas para la producción de electricidad adoleció del fenómeno del Niño, que trastocó los regímenes de lluvias en el país y por esa vía llevó al país a la crisis energética mencionada anteriormente. Algunos cálculos demuestran que los apagones de comienzos de la década de los 90 costo entre 1 y 1.5 puntos del PIB del país para dicho período.

⁷⁴ Fainboim Israel, 2000, El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los 90, parte 1. Serie: reformas económicas, p 53.

Para Bogotá, el apagón fue, además mucho más oneroso por cuanto los usuarios de la EEB estaban pagando en ese momento los costos de la hidroeléctrica del Guavio, que por problemas de corrupción entró en operación 5 años tarde, frente a lo planeado.

Aunque la provisión de servicios públicos domiciliarios se inició en la colonia, sólo se consolidó en el país desde el siglo XIX con la oferta de acueducto, vías adoquinadas y alumbrado público.

El nuevo modelo de prestación del servicio se basa en el fomento de la participación privada y la competencia a través de la separación de las actividades⁷⁵. Esto implicó la entrada de empresas que rompieran con la lógica del monopolio natural. Esto, dentro de un contexto como el de Colombia que es uno de los pocos países en los que el consumo de energía de los hogares equipara al de la industria y el comercio, implicaba que la época en la que el Estado se sentía responsable por el fomento y el mantenimiento de la industria había terminado.

Dentro de la lógica del mercado, y ante los problemas de provisión de energía eléctrica, se empezó a pensar en la provisión de un bien sustituto. Fue así como se masificó el gas natural. En términos reales, el consumo masivo de gas domiciliario a través de tuberías se inició en la década de los 90 y ha empezado a sustituir el consumo de

⁷⁵ Contraloría General de la República, 2002, Servicios públicos domiciliarios, perspectivas desde la CGR con la participación de la ciudadanía, p 7

energía eléctrica en los hogares⁷⁶. Además, la aparición del gas se debió a la necesidad de reemplazar el cocinol (keroseno), debido a su alta peligrosidad, y a la búsqueda de combustibles más limpios para el uso de los hogares.

Así se evidencia que el cambio más importante del modelo fue la entrada de agentes privados⁷⁷. Además, el nuevo esquema de prestación de los servicios incluirá el fomento a la participación ciudadana y el principio de la competencia⁷⁸. Sin embargo, dados los altos costos iniciales, o fijos, en los que se debe incurrir durante el proceso de construcción de infraestructura incentivan el mantenimiento del monopolio natural, por lo que las empresas oferentes han implementado mecanismos como los modelos *vertical unbundling* y *horizontal unbundling*, que permiten que se genere competencia en diferentes momentos de la provisión, como la comercialización o la distribución.

El nuevo papel del Estado como fiscal de la provisión de SPD se ha suplido a través de la creación de instituciones: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y sus satélites sectoriales, la Comisión Reguladora del electricidad y gas

⁷⁶ Como el demuestra el que el plan de masificación del gas se está haciendo a partir de subsidios dados por el presupuesto nacional.

⁷⁷ Ochoa Francisco, 1997, Expansión del sistema eléctrico colombiano: la percepción de los agentes privados, en Foro económico regional y urbano, n° 6

⁷⁸ Contraloría General de la República, 2002, Servicios públicos domiciliarios perspectivas desde la Contraloría General de la República con la participación de la ciudadanía, julio, Bogotá, primera edición.

(CREG)⁷⁹, la Comisión de regulación de aguas (CRA)⁸⁰ y la Comisión de telecomunicaciones (CRT). Además, la participación ciudadana que puede llevarse a la práctica a través de herramientas tales como las acciones de tutela, las acciones de cumplimiento, las acciones de información o las veedurías ciudadanas.

Adicionalmente, de las actividades de control, las Comisiones de regulación son las encargadas de definir las tarifas⁸¹ de los SPD⁸². Estas se establecen de acuerdo con el valor del costo unitario. Este valor es una función de los costos de generación, transmisión, distribución y comercialización. A su vez dichos costos dependen de la demanda, el

cambio climático, del precio de los futuros en la bolsa de valores⁸³, de la infraestructura disponible y del orden público. Como puede verse varios de los anteriores determinantes son de orden regional, es por ello que el valor de las tarifas no es uniforme en la geografía nacional sino que se han descentralizado de forma regional y en algunos casos en función de las características de las empresas.

El cobro de las tarifas lo hacen las empresas quienes son las encargadas de hacerle saber a cada uno de los usuarios el costo mensual de su consumo a través de la factura. Sin embargo, siguiendo la lógica de 1986, las tarifas debían ser escalonadas para que a través de ellas pudiera cumplirse el principio de la solidaridad a través de la herramienta de la redistribución mediante los subsidios cruzados⁸⁴.

Para ello, los consumidores de servicios públicos se han clasificado en cuatro categorías: la residencial, la comercial, la industrial y la oficial. La primera, a su vez, está subdividida hasta en 6 estratos. La existencia de los subsidios cruzados no afecta el costo unitario en la prestación del servicio. Sin embargo se refleja en el precio pagado por cada uno de los estratos, pues quedó consignado en la ley que los estratos 5 y 6 compensarán a los estratos 1, 2 y 3. En el caso en el que los aportes de los estratos más altos no logren compensar

a los más bajos, el Estado a través del Fondo de solidaridad y redistribución aportará el faltante⁸⁵. Sin embargo, este fondo no se aplica a Bogotá pues sus recursos se destinan a las regiones más pobres del país⁸⁶.

A partir de la constitución de 1991 el Estado pasó de ser el proveedor, a ser un controlador de la oferta. La provisión de los diferentes SPD empezó a involucrar a agentes privados solos o a través de la figura de las empresas industriales y comerciales mixtas.

Dentro del nuevo modelo de provisión mixto, en el que empresas públicas empiezan a operar con la lógica de las firmas privadas, se han encontrado resultados contrapuestos⁸⁷. Por ejemplo, la lógica de la competencia en la provisión de telefonía fija ha resultado en tarifas menos onerosas. De otra parte, la adopción de la venta de acciones a los mismos usuarios ha logrado que éstos desarrollen un importante sentido de pertenencia con la

⁷⁹ La CREG fue creada a partir del decreto 30 del 10 de enero de 1995. Sus funciones ya estaban consignadas en las leyes 142 y 143 de 1994 y consistían en la regulación para garantizar la libertad de competencia y el mercado, así como definir las metodologías para realizar los cálculos de las tarifas.

⁸⁰ Por ejemplo, la CRA es un organismo con autonomía técnica, administrativa y patrimonial, adscrita al ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo territorial. Sus comisionados son elegidos directamente por el Presidente de la República. Su objetivo es impulsar el desarrollo de los sectores de acueducto y saneamiento básico, a través del establecimiento de regulaciones que estimulan la competitividad, la inversión y eviten abusos de los monopolios.

⁸¹ La tarifa, está compuesta, estrictamente, por el cargo fijo y el cargo por el consumo, que corresponde a aquello que ha utilizado el usuario. El primer factor, por su parte, se refiere al costo medio de la administración del servicio. Las tarifas actualmente están determinadas por las comisiones reguladoras de cada uno de los sectores.

⁸² De este modo se garantiza que las empresas no puedan actuar como los monopolios naturales que son, afectando así los niveles de calidad de vida, a través del ingreso, de las familias.

⁸³ La bolsa de energía es un mercado de corto plazo. Para participar en ella sólo es necesario estar conectado al Sistema interconectado nacional (SIN). La volatilidad del mercado está determinado por el clima. Sin embargo, la idea de largo plazo es que los consumidores también entren al mercado a adquirir futuros de electricidad.

⁸⁴ Fernández Javier, 2001, Perspectivas financieras de los servicios públicos domiciliarios, Asociados Javier Fernández Riva.

⁸⁵ Contraloría General de la República, 2002, Servicios públicos domiciliarios perspectivas desde la Contraloría General de la República con la participación de la ciudadanía, julio, Bogotá, primera edición.

⁸⁶ Los fondos de solidaridad creados para que el estado coadyudara a los estratos 5 y 6 de modo que existieran recursos para subsidiar a los estratos 1, 2 y 3, sólo operan en tres municipios entre los que no está incluida Bogotá. Sin embargo, la importancia de la existencia de este fondo se explica porque los recursos que alcanzan a aportar los estratos 5 y 6 no alcanzan a cubrir los subsidios que demanda el sector.

⁸⁷ Gaviria Alejandro, 2004, del Romanticismo al Realismo social: lecciones de la década de los 90, en documentos CEDE n° 21, abril.

empresa, lográndose de este modo, no sólo incrementar la liquidez de la empresa, sino, adicionalmente la corresponsabilidad fiscal. Sin embargo, para otros, las privatizaciones⁸⁸ disminuyen el monto de los activos con los que cuentan las administraciones locales y la posibilidad de actuación del Estado en la Economía⁸⁹. Además, dentro de la lógica de recuperación de los costos a través de las tarifas, los resultados que se han encontrado han sido diversos. Por ejemplo, el incremento de los precios del agua ha generado caídas de los niveles de consumo, que de acuerdo con la CGN llegan al 0.19% por un incremento de una unidad en el precio.

⁸⁸ Tobón Gilberto, 1994, Las privatizaciones en la economía colombiana, en ensayos de economía, n° 5, n° 8.

⁸⁹ Penagos Gustavo, 2004, Políticas privatizadoras de las empresas públicas en Colombia y en derecho comparado, en Universitas jurídicas y socioeconómicas, Pontificia Universidad Javeriana.

Finalmente, el exceso de instituciones asociadas a la prestación de los SPD, como las empresas y sus oficinas de atención al cliente, la Superintendencia, las Comisiones de Regulación, o las Alcaldías; en lugar de hacer más sencilla la participación de los usuarios en el proceso de toma de decisiones, control y en el de quejas y reclamos, ha incrementado los costos de suela de zapato en que tienen que incurrir los usuarios, para participar de estas actividades; sin contar el exceso de recursos que se emplea cuando se duplican funciones entre estas instituciones. Es por ello que se plantea que, sin perjuicio de que los usuarios puedan acercarse a quienes ofrecen o vigilan la provisión de SPD, debería redefinirse con claridad cuál es el papel de cada una de estas instancias.

A modo de conclusión

Así, desde el momento en el que se inició la provisión de los SPD en Colombia ha habido tres modelos de

provisión: el primero, caracterizado por la oferta privada local y de autoconsumo, el segundo que corresponde a la provisión pública y el tercero que ha implicado la oferta mixta de los SPD. Estos, a su vez, respondían al comportamiento de los mercados internacionales y sobretodo del papel que se le asignó al Estado dentro de la economía.

El primer modelo de provisión fue el de la autogestión. Este modelo contó con capitales e iniciativas privadas, que en muchos casos fueron la semilla de las empresas actuales. Sin embargo, este modelo sólo duró unos pocos años, pues la demanda crecía constantemente, y los capitales privados no estaban interesados en aumentar su capacidad instalada para mantenerse como agentes monopólicos.

Así fue como el modelo cambió y desde comienzos del siglo XX, hasta la década de los 90, el Estado en Colombia fue el principal proveedor de SPD en el país.

Sin embargo, la precariedad en la administración de las empresas proveedoras generó una caída de la calidad de los servicios y con ello, presionó al cambio de modelo de oferta, por uno en el que participan más agentes privados, con la intención de romper el monopolio natural; e incluso en los que hay que destacar la participación de los usuarios en la tenencia de las empresas a través de la emisión de acciones por parte de algunas empresas.

De otro lado, hay que anotar que dentro de la lógica del nuevo modelo, las empresas deben ser autosuficientes y que por ello las tarifas deben reflejar los costos de provisión. Sin embargo, dentro de la lógica de la reciprocidad planteada

en la Constitución de 1991, las tarifas son definidas por las comisiones reguladoras, quienes de igual forma definen los montos máximos que pueden tener los subsidios que cruzan las empresas de los estratos más altos a los más bajos.

Al respecto del tema de las tarifas se presentan tres problemas: el primero es que las mismas no han logrado alcanzar la igualdad entre tarifas y costos de provisión de los que habla la ley 142 de 1994, debido a que el rezago entre las tarifas y los costos que se mantuvo por casi 40 años tienen una dinámica que es muy difícil de romper en tan sólo 10. En segundo lugar, los subsidios asociados a las tarifas tienen problemas de aplicación que se deben a

la existencia de una incompleta aplicación de la política de estratificación. Finalmente, las tarifas de los SPD adolecen de la existencia de unos subsidios que inicialmente iban a ser temporales, pero cuyos plazos se extienden sistemáticamente, con lo que se les indica a los agentes interesados en el mercado que no han ningún afán por alcanzar con prontitud los objetivos de eficiencia económica y administrativa.

Finalmente, vale la pena anotar que el papel de las empresas de SPD han contribuido, aunque no siempre de la manera más costo efectiva para la sociedad, con el incremento de la calidad de vida, si esta se asocia como hacen varios autores, con la tenencia de SPD.

Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. 2003. *Impacto de la inversión social distrital y de los subsidios en las tarifas de los servicios públicos sobre la distribución del ingreso en Bogotá*. En: Cuadernos de la Ciudad. Serie equidad y bienestar. No. 2.
- ALZATE, María Cristina y MARTÍNEZ, Raúl. 2002. *Estratificación socioeconómica en Colombia*. DNP.
- BARDACH, Eugene. 2001. *Los 8 pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. CIDE, México.
- BLANQUER, Jean Michel. 1991. *La descentralización en Colombia*. IFEA, Bogotá.
- CABALLERO, César. 2004. *Cambio y exclusión*. Oveja negra. Bogotá.
- CABRERA, Mauricio. 1988. *Colombia frente a las crisis; alternativas de solución de la deuda externa*. En: Coyuntura Económica, Vol 18, N° 4.
- CÁRDENAS Mauricio & ESCOBAR Andrés. "Infraestructura y crecimiento departamental". En: Planeación y desarrollo. Volumen XXVI, número 4, octubre – diciembre
- COLMENARES, Germán. 1975. *Historia económica y social de Colombia*. Oveja Negra, Medellín.
- CORREDOR, Nelly. *Déficit fiscal y servicios públicos*. En Cuadernos de la ESAP, N° 8.
- CORTÉS, Alberto. 1995. La política de privatización de empresas de servicios de acueducto y alcantarillado en Colombia : aplicación del análisis de políticas al caso de Montería [Microficha]. Tesis de grado. Facultad de Ciencias políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.
- DAPD. 1979. *Estudio de EDIS*. Imprenta Nacional. Bogotá.
- DAPD. 2001. *La estratificación socioeconómica de Bogotá 1995 – 2001*. Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Social, Conpes Social
- 055, Reforma del Sistema de Focalización Individual del Gasto Social, Bogotá D.C.- Colombia, noviembre de 2001, Pág. 18
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 1986. *Las tarifas de los Servicios Públicos, normas y doctrinas*. Bogotá, Publicaciones del DNP.
- DIAN. 1996. *Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia, 1860 – 1990*. Imprenta Nacional, Bogotá.
- DÍAZ, Eduardo. 1986. *El clientelismo en Colombia: un estudio exploratorio*. El Áncora. Bogotá.
- DNP. 2003. *¿Quién se beneficia del SISBEN?*. DNP.
- EMMERIJ, Louis & NUÑEZ, José. 1998. *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID.
- FAINBOIM, Israel. 2000. *El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los 90*. Parte 1. Serie: reformas económicas.
- FERNÁNDEZ, Javier. 2001. *Perspectivas financieras de los servicios públicos domiciliarios*. Asociados Javier Fernández Riva.
- FRANCO, Juan Carlos. 1997. Estructura tarifaria de las empresas de energía eléctrica y acueducto y alcantarillado de Santa Fe de Bogotá: una aproximación econométrica. Tesis de grado, Pontificia Universidad Javeriana.
- FRESNEDA, Oscar. 2003. *La focalización en el régimen subsidiado de salud: elementos para un balance*. En: Revista Gerencia y políticas de salud. Volumen 2, N° 5.
- FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y TRABAJO. 1988. Suministro de información sobre servicios urbanos.
- GAVIRIA, Alejandro. 2004. *Del Romanticismo al Realismo social: lecciones de la década de los 90*. En: Documentos CEDE. N° 21, Abril.
- GIRALDO, Luz Adriana. 2004. *Análisis económico de los servicios públicos en la productividad de los hogares en Colombia*. Tesis de grado. Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. En: Documentos CEDE N° 40, octubre.
- GONZÁLEZ, Jorge Iván. 2003. *La globalización financiera: fragilidad, incertidumbre y pobreza*. En: Puyo Gustavo. Mitos y realidades de la globalización. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- HORTON, Sylvia. 1999. *Public management in Britain*. Great Britain.
- ISA. 1990. *Sistema eléctrico colombiano: Balance energético histórico*. ISA, Medellín.
- ISA. 2002. *El sector eléctrico colombiano, orígenes, evolución y retos*. Panamericana, Colombia.
- JARAMILLO, Samuel. 1995. *Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia*. CINEP, Santa Fe de Bogotá .
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2002. *Servicios públicos domiciliarios perspectivas desde la Contraloría General de la República con la participación de la ciudadanía*. Julio. Bogotá, primera edición.
- KATZAROV, Konstantin. 1963. *Teoría de la nacionalización*. Imprenta Universitaria, México.
- KNUDSEN, Walter. 1982. *Estudio de la organización EDIS con énfasis en el servicio de aseo*. Tesis de grado. Carrera de Administración de Empresas de la Pontificia Universidad Javeriana.
- LATORRE, Mario. 1989. *Olaya Herrera: Un nuevo régimen*. En: La nueva Historia de Colombia. Tirado Álvaro. 1989. Planeta, Bogotá.
- LÓPEZ, Luis Fernando. 1992. *Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia*. Banco de la República, Bogotá.
- MALINOVITZ, Stanley. 1998. *Servicios públicos domiciliarios, vivienda y distribución del ingreso*. Bogotá, Mimeo.
- MARULANDA, Eugenio. 1999. *Colombia: País de paros*, Confecámaras, Bogotá.

MAYOR, Alberto. *Historia de la Industria colombiana. 1930 – 1968*. En Nueva historia de Colombia. Tirado Álvaro, 1989. Planeta, Bogotá.

MENY, Ives. 1992. *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. 1998. *Manual metodológico para el cálculo de costos y tarifas en el servicio de acueducto*. Bogotá.

MOLINA, José. 1998. *Régimen de los servicios públicos domiciliarios*. Ediciones jurídicas.

OCHOA, Francisco. 1993. *Lo que usted quería saber sobre tarifas y no se atrevía a preguntar*. En: Cuadernos de la ESAP, N° 22.

_____. 1997. *Expansión del sistema eléctrico colombiano: la percepción de los agentes privados*. En Foro Económico Regional y Urbano, N° 6.

ORTIZ, Eddy. 1988. *Servicios públicos domiciliarios*. En: Cuadernos de la ESAP, N° 8.

PEACOCK, Alan. 1982. *La teoría económica de la política fiscal*. Fondo de Cultura económica, México.

PENAGOS, Gustavo. 2004. *Políticas privatizadoras de las empresas públicas en Colombia y en derecho comparado*. En: Universitas Jurídicas y Socioeconómicas, Pontificia Universidad Javeriana.

PÉREZ, Marcela. 2003. *Análisis de la incidencia tarifaria en el mercado regulado de energía eléctrica en la ciudad de Bogotá y sus áreas de influencia*. Tesis de economía, Pontificia Universidad Javeriana.

PUYO, Gustavo. 2003. *Mitos y realidades de la globalización*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

RODRÍGUEZ, Juan Camilo. 2003. *El agua en la historia de Bogotá*. Villegas editores, Bogotá.

SÁNCHEZ, Luis Alfonso. 1997. *El servicio de aseo en Santa Fe de Bogotá*. En: Foro Económico, regional y urbano, N° 6.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. 1999. *Manual para el control y la gestión de los servicios públicos domiciliarios*. Bogotá, Imprenta Nacional, segunda edición.

TIRADO, Álvaro. 1989. *Nueva historia de Colombia*. Planeta, Bogotá.

TOBÓN, Gilberto. 1994. *Las privatizaciones en la economía colombiana*. En: Ensayos de Economía, Números 5 y 8.

VÉLEZ, Carlos Eduardo & CASTAÑO, Elkin. 1999. *Una interpretación económica del Sistema de focalización de programas sociales: el caso SISBEN en Colombia*. En: www.fedesarrollo.org.co/pub/r_social/1999/NOV/Carlos%20Eduardo%20Velez.pdf

VÉLEZ, Carlos Eduardo. 1995. *Gasto social y desigualdad, logros y extravíos*. TM y Fedesarrollo.

WIESNER, Eduardo. 1998. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia*. Tercer mundo.

_____. 2003. *Fiscal Federalism in Latin America: From entitlements to markets*. IADB, Washington D. C.

ZORGBIBE, Charles. 1997. *Historia de las relaciones internacionales*. Alianza

Leyes y Decretos

Constitución Política de Colombia, 1991

Decreto 1653 de 1960

Decreto ley 149 de 1976

Decreto ley 201 de 1974

Decreto Ley 3069 de 1968

Decreto Ley 3069 de 1968, por medio de la que se crea la Junta Nacional de Tarifas.

Decreto reglamentario 1606 de 1937.

Decreto reglamentario 1717 de 1937.

Ley 109 de 1936

Ley 142 de 1994, capítulo 2

Ley 155 de 1959 o Ley antimonopolio.

Páginas en la Internet

www.eeb.com

www.engesa.com

www.codensa.gov.co

Fecha de Recepción: noviembre 16, 2004

Fecha de Aceptación: diciembre 2, 2004

