

**GESTION SOCIAL DEL SERVICIO
DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO
EN COLOMBIA .
CRISIS Y PERSPECTIVAS**

CRISTÓBAL COLÓN DEL REY
DE ARAGON Y LEON
EN COLOMBIA
CRISIS Y PROSPECTIVAS

El descubrimiento de América por Cristóbal Colón en 1492 marcó el inicio de la era de los descubrimientos y abrió el camino a la globalización. Este evento histórico cambió radicalmente el mundo, conectando continentes que hasta entonces habían estado aislados. El viaje de Colón, patrocinado por los reyes católicos de España, no solo descubrió nuevas tierras, sino que también estableció rutas comerciales que transformaron la economía mundial. Sin embargo, el descubrimiento también trajo consigo consecuencias trágicas para los pueblos indígenas de América, quienes sufrieron enfermedades, explotación y la pérdida de su cultura y formas de vida. Este legado complejo sigue siendo objeto de estudio y reflexión en la actualidad.

F
d
g
b
r

L
d
n
L
b
E
n
c
e
r
u
t
t
b
a
C
e
c
C
a

*

I. INTRODUCCION

El propósito de la presente investigación es el de aportar a la discusión que actualmente se sigue en torno de la actual crisis que vive el sector de acueductos y alcantarillados en Colombia. Las particularidades de esta investigación, definen las características del aporte que pretendemos.

La primera característica, y, tal vez, la más importante, es la de pretender un acercamiento global del problema de lo que nosotros hemos decidido denominar los Servicios Colectivos Domiciliarios: S.C.D.*. Esta globalidad pretende que la problemática de cada S.C.D. (Acueducto, Alcantarillado, Aseo, Energía Eléctrica, Telefonía) en particular sea atendida en las necesarias relaciones que mantiene con los demás: exclusión, complementariedad, contradicción, etc. Hay otro aspecto de esta globalidad que nos parece igualmente importante: cada rasgo particular del S.C.D. debe entenderse como partícipe de un conjunto amplio de factores que caracterizan la problemática de dicho servicio. Esta meta nos la impusimos al constatar la ausencia de marcos globales de interpretación del problema de los S.C.D. que justificaba la práctica frecuente de abordarlos muy sectorialmente o muy fragmentariamente. Con el propósito de aportar a la futura solución de este vacío, elaboramos en abril del año 86 un documento inicial que recoge nuestras sugerencias al respecto: Programa de Investigación en Servicios Colectivos Domiciliarios (Luis Mauricio Cuervo, 1986, CEDE—CINEP). Se puede ver en el Apéndice a este número de Controversia.

* Ver Apéndice.

Las repercusiones del particularismo imperante en el estudio y la discusión de los problemas de los S.C.D. no son de orden estrictamente académico. El diseño de la política estatal colombiana ha padecido la misma enfermedad. Los efectos negativos más importantes de ella se materializan en el gravísimo desequilibrio que vive el país en esta materia: al lado de un sector eléctrico sobre-dimensionado y sobre-endeudado, encontramos un sector de acueductos y alcantarillados subdimensionado y subfinanciado.

Esta búsqueda de un acercamiento global no implica renunciar a los análisis particulares, ni a la discusión de los problemas coyunturales. Muy por el contrario. Esta búsqueda significa que los problemas particulares han de ser cabalmente comprendidos gracias a estar enmarcados dentro de esquemas comprensivos más ambiciosos. Como demostración de lo anterior, resaltamos el segundo rasgo característico de esta investigación, cual es el de abordar un problema muy específico, desde un ángulo igualmente preciso: los modos de gestión social del servicio y sus repercusiones sobre las desigualdades espaciales-sociales de su provisión.

El abordaje de este problema particular pretende repercutir sobre los esquemas teóricos que hemos propuesto a comienzos del año. Igualmente importante es la repercusión que el análisis pretende sobre la discusión oficial actual, que propone soluciones muy concretas a las deficiencias identificadas para el sector.

El momento actual que atraviesa el sector, puede calificársele de verdadera COYUNTURA. El país vive desde hace algo más de un lustro una muy importante crisis de cobertura. Si comparamos la cobertura relativa del servicio para los años de 1973 y 1981, podremos constatar que en la mayoría de las regiones ésta ha descendido, siendo la excepción aquéllas que como Bogotá han logrado mantener sus niveles de cobertura (Samuel Jaramillo, Luis Mauricio Cuervo, 1985). El ya prolongado carácter de esta crisis no nos permite tomarla como elemento peculiar del momento actual. Lo que resulta especial a estos años es el ahondamiento en la preocupación oficial sobre el problema que ha desembocado en la elaboración de todo un abanico de propuestas de solución institucional. Este rasgo es el que nos permite definir el período como co-

yuntural, en cuanto que a lo largo de él se han gestado las bases para las transformaciones que habrá de sufrir en el futuro más inmediato. Lo que sí resultaría demasiado arriesgado, sería afirmar que los cambios que van madurando son radicales o, por el contrario, meramente tangenciales. Abordar este terreno implicaría adentrarse en el de la prospectiva política, área particularmente espinosa e incierta.

De acuerdo con lo anterior, pensamos que el elemento central que permite definir este momento es el paso que se viene dando de la crisis de provisión hacia una crisis institucional que, en nuestros términos hemos denominado como crisis en el modo social de gestión del servicio.

Esta crisis posee varios ejes que permiten delimitarla y comprenderla en su real importancia. Encontramos, en primera instancia, el eje *Macroeconómico*. A través de éste hallamos el nexo de la coyuntura en el sector agua con la crisis económica general por la que atraviesa actualmente Colombia. Las crisis cambiaria y fiscal se han hecho sentir hondamente sobre la situación del sector, disminuyendo sensiblemente su capacidad de inversión pública, al igual que aumentando los costos financieros del endeudamiento contraído en el pasado.

Hay un segundo componente igualmente importante: el *Social*. El carácter prolongado de la crisis de cobertura ha redundado en la deterioración del nivel de vida de los estratos más desposeídos de la población que se ven afectados por los gravísimos aumentos en las tasas de morbi-mortalidad infantil, especialmente. Por otro lado, es evidente que esta crisis no se ha repartido equitativamente (si es que el término equidad puede ser empleado en estos casos) entre los diferentes grupos de la población. Es claro que ella se ha ensañado contra ciertas regiones y zonas del país, en tanto que ha sido dócil con otras. Igualmente, ha afectado preferencialmente a los grupos de menores ingresos.

Un tercer componente es el *Ecológico-sanitario*. La crisis se ha hecho manifiesta no solamente por la carencia absoluta del precioso líquido, sino que se ha presentado igualmente bajo la forma de carencia cualitativa: tratamiento insuficiente, contaminación, secamiento de fuentes y cuencas.

El cuarto y último componente aparece como la síntesis, casi que necesaria, de los tres anteriores: el *Político*. Han sido numerosas las movilizaciones cívicas que han tenido como motivo propulsor las deficiencias en la prestación de algún servicio público. El descontento popular ha utilizado frecuentemente esta forma de expresión, manifestando ello la vital importancia del servicio y el carácter insoportable de su carencia.

A esta parte introductoria, agregaremos otras tres para la presentación de esta investigación. En la segunda parte presentaremos una reseña breve de los principales aspectos en torno de los cuales gira la discusión oficial en esta materia. Teniendo esta visión como punto de referencia, presentaremos en la tercera parte una interpretación global de la situación del sector. Dicho acercamiento nos permitirá identificar los principales aciertos y las más importantes deficiencias de las propuestas oficiales en gestación. Teniendo en cuenta lo anterior, ahondaremos en la cuarta y última parte en las posibles repercusiones socio-espaciales de las transformaciones institucionales en curso. Con esta discusión presentaremos algunas alternativas de aproximación al problema que nos parecen más coherentes con un propósito democrático de disminuir las desigualdades sociales y espaciales en la prestación de un servicio tan esencial como éste.

2. RESEÑA DE LA DISCUSION OFICIAL

Hay tres documentos que deben ser considerados como la síntesis de las principales propuestas oficiales de reforma institucional y financiera del sector. El primero de ellos es un documento del Departamento Nacional de Planeación (DNP), donde se recomienda al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la adopción de un conjunto de reformas que ellos han denominado "Programa de Ajuste Sectorial". El segundo de estos es un estudio contratado por el DNP a los consultores Mejía Millán y Perry, donde la propuesta al CONPES aparece con más detalle y profundidad. El Tercero es el informe de una misión del Banco Mundial (BM) que se dedicó a estudiar la situación en el sector del agua potable en Colombia.

Comenzaremos entonces por reseñar las características de los dos primeros documentos que obedecen, en rasgos generales, al mismo diagnóstico y proponen terapias similares. Ellos sintetizan, por lo tanto, la posición que tiene el DNP al respecto.

Antes de comenzar con la reseña de estos, es importante hacer alguna ubicación de ciertos antecedentes. La crisis institucional revienta a principios de esta década con la negativa que da el BM al INFOSPAL de renovar un empréstito para el sector. A raíz de ello, el DNP comienza a coordinar un trabajo de discusión interinstitucional que pretende dar salidas al obstáculo financiero. De estos años data el inicio de la preocupación oficial que desembocaría posteriormente en las propuestas de ajuste que a continuación presentaremos. Esto quiere decir que las propuestas que hoy en día se discuten no son el fruto de la improvisación y que, por otra parte, han evolucionado de acuerdo con las transformaciones políticas y

económicas que el país vivió durante el último cuatrienio. La muestra más palpable de lo primero está en el Estudio Nacional de Aguas (ENA) que se inicia en 1982 y que marca un hito en la tradición investigativa en el área. Este hito obedece al hecho de ser el primer estudio serio que se realiza, tratando de superar el carácter fragmentario de la mayoría de los estudios precedentes. Su propósito fue, como ya lo dijimos, abordar globalmente el sector agua, contemplando no solamente los problemas de éste a nivel del consumo humano, sino preocupándose igualmente por todos los otros usos fundamentales que ésta tiene: industria y agricultura por ejemplo. En este sentido se hace un muy importante esfuerzo por regionalizar el país de acuerdo a cuencas y microcuencas. Se estima, además, un balance de oferta y demanda que permite identificar algunos puntos críticos en la provisión y existencia potencial del recurso. Estos esfuerzos se complementan, además, con otro tendente a examinar la situación institucional del sector y a proponer salidas al respecto. Estas propuestas son presentadas por primera vez en 1984, reformuladas durante 1985 y replanteadas bajo una versión bastante más desarrollada en agosto de 1986. Nuestros comentarios y nuestra reseña se concentrará, por lo tanto, en la versión más acabada. Haremos referencias a las versiones antecesoras cuando ello sea considerado ilustrativo.

El documento CONPES parte de un diagnóstico a los niveles institucional, físico y financiero. A nivel del diagnóstico institucional, el énfasis se pone en las limitaciones evidenciadas a nivel del proceso de planificación global del sector: limitado alcance de los procesos de planificación, ausencia de objetivos, falta de evaluación cuantitativa, ausencia de sistemas de información. Este énfasis es compartido por el diagnóstico institucional del ENA en su versión de 1985:

“Estos —los problemas— se deben principalmente al limitado alcance de los procesos de planificación del sector los cuales a pesar de incluir episódicamente en los planes, políticas, metas globales y un rápido análisis de la situación institucional, no contienen los objetivos y metas a nivel de las diferentes instituciones existentes con los respectivos programas y proyectos necesarios para alcanzarlos, así como instrumentos normativos, financieros e institucionales. (. . .) *a fin de dar los elementos de juicio necesarios para la toma de decisiones*

en la asignación de los recursos de presupuesto. . .” (Subrayado nuestro) (ENA, Vol. 3, pg. 52). En este mismo diagnóstico institucional aparece un segundo conjunto de factores que hace referencia a limitaciones de orden organizativo y administrativo: debilidad en los procesos de asistencia técnica, debilidad en los componentes organizativos de las instituciones, deficiencias en la supervisión y control de la ejecución de los proyectos.

Resumiendo los elementos propuestos por estos dos conjuntos de factores del orden institucional, podríamos decir que a la ausencia de mecanismos de *Programación de inversiones* se suma la *Ausencia de capacidad operativa* en las instituciones de diverso nivel.

El diagnóstico físico se despacha en un párrafo. Allí se menciona que las enfermedades de origen hídrico continúan siendo de importancia. Se remata proponiendo unas metas de cobertura para 1990 y 2000. Ellas trazan un 90% de cobertura para el acueducto como objetivo a alcanzar en 1990.

En el orden financiero se menciona la baja proporción del PIB que representa la inversión ejecutada en el sector entre 1971 y 1985. Esta alcanza apenas un 0.4% del PIB, que contrasta con el 1% que debería tener para suplir las necesidades crecientes de provisión de agua. Además de que el monto global de los recursos ha sido insuficiente, la distribución espacial de su asignación ha agudizado las deficiencias en el área de las ciudades intermedias y rural. Entre 1982 y 1985, el 60% de la inversión total se orientó hacia las tres ciudades mayores, el 35% a las intermedias y sólo el 5% al área rural.

Dentro de estos factores financieros se asigna una importancia muy particular a las transferencias del presupuesto nacional para inversiones en ciertas zonas, particularmente las ciudades intermedias. “Lo anterior ha sido la *Principal causa* para que las empresas hayan disminuido su interés en buscar fuentes alternas de financiamiento para sus propias inversiones, debilitando en extremo la participación local y conduciendo a las empresas a una situación de ineficiencia en la ejecución y control de sus inversiones”. (DNP, febrero de 1986) (Subrayado nuestro). Subrayamos, entonces, la interpretación que aquí se avanza al situar en las transferencias presu-

puestales incondicionales el origen de la ineficiencia local. El ENA nos aclara que se está haciendo referencia al INSFOPAL y a sus prácticas financieras: "La cláusula siguiente que le permite destinar recursos para el fortalecimiento de los organismos ejecutores, para proyectos de interés social *No recuperables* y calamidades públicas ha dominado su política financiera, hasta el punto que los recursos de presupuesto y créditos para estudios y proyectos, *excepto los recursos de contrapartida de crédito externo*, se han asignado en esta línea". (ENA, Vol. 3, pg. 21). Para finalizar, vale la pena mencionar un cuarto elemento del orden financiero cual es la inadecuación del sistema tarifario actual.

Partiendo del anterior diagnóstico, se propone una reforma que tiene como centro una reestructuración institucional. Dicha propuesta pretende la concentración de la actividad financiera en una entidad como el FFDU/BCH, dejándole al INSFOPAL responsabilidades de orden técnico exclusivamente. Lo anterior implica que la participación que actualmente posee el INSFOPAL en la propiedad de entidades locales como las ACUAS y las EMPOS, sea transferida a dichas instituciones que podrían transformar su carácter jurídico.

La transformación institucional que acabamos de mencionar tendría serias repercusiones sobre las prácticas financieras imperantes en el sector. Las principales se relacionan con el muchísimo menor peso que se le daría a las transferencias presupuestales nacionales en la financiación de estas inversiones. La contraparte de ello es, obviamente, la búsqueda de una mayor participación de los recursos locales de inversión. Además, la participación del crédito interno y externo canalizado a través del FFDU sería condicionada a una serie de exigencias de orden administrativo local y de manejo tarifario: "Condicionar la asignación de los créditos generados para el programa de ajuste, a la implementación de la política tarifaria y al desarrollo institucional de los potenciales prestataarios". (DNP al CONPES, 1986, pg. 13). El significado de lo anterior, a nivel de la participación de las autoridades y funcionarios locales, queda resumida por la siguiente afirmación: "La responsabilidad sobre la gerencia de proyectos y obras y la administración, operación y mantenimiento de los sistemas, se deberá centrar en el nivel local. . ." (DNP al CONPES, 1986, pg. 14).

Esta propuesta aparece más especificada y desarrollada en el documento de agosto de 1986, elaborado por los consultores Mejía Millán y Perry para el DNP. El principal avance tiene que ver con el esfuerzo por incorporar los cambios ocasionados por las reformas del régimen municipal y por las transferencias fiscales determinadas durante 1985 y lo que va de 1986. Mencionemos aquellos elementos en los cuales se avanza más con relación a las propuestas anteriores:

“Los cambios fundamentales propuestos son:

1. La conversión de las llamadas Empos departamentales en las cuales el INSFOPAL tiene participación accionaria en Empresas departamentales con el carácter de Entidades Descentralizadas Indirectas según el alcance de la ley 3 y el decreto 1221 de 1986. También la conversión de las llamadas Empos municipales en las cuales el INSFOPAL tiene participación accionaria en Entidades Descentralizadas Municipales según el alcance de la ley 11 y el decreto 1313 de 1986.
2. Transferir de la Junta Nacional de Tarifas a los Concejos Municipales, la facultad de fijar las tarifas de servicios de Acueducto y Alcantarillado.

Los cambios complementarios que son un desarrollo de lo anterior, son:

- A. Fusión de las seccionales del INS que administran el Programa de Saneamiento Básico Rural en las Empresas Departamentales propuestas”. (DNP, agosto de 1986, pgs. i, ii).

Por otra parte, allí mismo se explicita que la posibilidad de realización de dichos cambios radica en las facultades extraordinarias otorgadas al gobierno nacional por el artículo 13 de la ley 12 de 1986 y que vence en enero 16 de 1987. Por otra parte, se clarifica que el cambio de objetivos del INSFOPAL deberá lograrse mediante el trámite de una ley ante el Congreso. Como es de todos conocido dichas facultades fueron utilizadas para iniciar el proceso de ajuste institucional que venimos reseñando.

Es evidente que la propuesta ha madurado tanto en sentido jurídico como político. La muestra palpable de ello es la sugerencia de transferir a los Concejos Municipales la función de determinación de las tarifas. Por otro lado, se cubren vacíos existentes en las propuestas anteriores como la indeterminación de la situación institucional del INS-PSBR.

Aun cuando ambos documentos coinciden en sus rasgos más fundamentales, en este último aparece un matiz en el diagnóstico que es interesante de mencionar. La causa de la crisis ya no aparece radicando en las transferencias presupuestales que generarían insuficiencias institucionales. En este documento, "la organización institucional actual —dice— ha generado que el sistema entre en crisis provocando todas las consecuencias negativas para el sector: incapacidad del sistema para generar y captar recursos suficientes (. . .), disminución progresiva de la capacidad operativa (. . .), deterioro progresivo en las finanzas de los entes ejecutores. . ." (DNP, agosto de 1986, pg. 3).

Una vez reseñados los aspectos principales del diagnóstico y de la reforma propuesta por el DNP, pasaremos a presentar el documento del BM en sus líneas esenciales.

El elemento general más relevante por destacar es la estrechísima coincidencia entre los diagnósticos del DNP, ya reseñado, y el del BM.

Es realmente difícil, entonces, encontrar diferencias sensibles entre ambas interpretaciones. No obstante, algunos elementos del diagnóstico y de las terapias propuestas aparecen más claramente presentados en este informe. El primero de ellos es la íntima asociación que se establece entre ineficiencia institucional y el funcionamiento particular de una entidad muy precisa como es el INSFOPAL. El distanciamiento del BM con respecto a esta entidad se establece inmediatamente después de haber precisado el peso tan importante del Banco en el financiamiento externo del sector: ha provisto el 78% de los fondos de financiamiento externo orientados a este sector en Colombia (BM, febrero de 1986, pg. ii). El documento plantea una satisfacción relativa acerca de la aplicación de estos fondos. Ello se mira principalmente desde el punto de vista de el logro relativo de las metas físicas de cubrimiento del servicio. No obstante esta satisfacción general, se precisa

que la mayor parte de los fondos se ha orientado a las grandes ciudades del país. La parte del financiamiento dirigida a las ciudades intermedias, canalizada por el INSFOPAL principalmente, no suscita igual satisfacción: "the institutional and financial performance goals, particularly with regards to INSFOPAL and the majority of its sub-borrowers under the Bank loans, were only partially achieved. (. . .). Some of the factors that prevented the achievement of the projects institutional and financial objectives were of political origin, (. . .). It is in this subsystem of operating entities where central sectoral authority is needed the most to quide institutional and financial improvements". (BM, febrero de 1986, pg. iii). Se plantea claramente al INSFOPAL como la entidad que concentra las ineficiencias mayores por ellos identificadas. Dichas ineficiencias se hallan relacionadas con las interferencias políticas que allí se desenvuelven. Estas interferencias parecerían manifestarse, a nivel financiero en la excesiva importancia de las transferencias de presupuesto nacional: "The first major constraint is the traditional financing arrangement of sector investments with its excessive reliance on grant financing from the Government budget". (BM, febrero de 1986, pg. v). Una segunda manifestación de estas interferencias políticas estaría dada por la excesiva velocidad de rotación del personal técnico empleado en las instituciones operadoras de los órdenes departamental y local, adscritas, obviamente, al INSFOPAL. A estas dos razones de la ineficiencia de esta entidad, se añade una tercera relacionada con la ausencia de mecanismos financieros coercitivos que permitan establecer ciertas exigencias del orden central sobre el local: "without jurisdiction over tariffs has made it impossible for INSFOPAL to enforce sound financial and institutional policies". (BM, febrero de 1986, pg. vi).

A estos obstáculos identificados en el orden de una institución muy específica se agrega otro elemento ya mencionado por los documentos del DNP: la ausencia de un correcto plan de inversiones para el sector. Se señala que la prioridad dada a las inversiones ha obedecido a criterios más técnicos que económicos: "Many of the projects prepared and financed do not represent the most efficient and effective use of the limited sector resources available". (BM, febrero de 1986, pg. vi).

La terapia a proponer deriva directamente de las características del diagnóstico realizado: reformas estructurales que enfatizan en las políticas financieras y en los cambios institucionales.

Las reformas de política financiera e institucionales no difieren en lo más mínimo de las ya comentadas en los documentos del DNP. Por lo tanto, mencionaremos exclusivamente aquellos elementos que posean un énfasis y una elaboración algo particular, con respecto a lo ya discutido.

Comentaremos los aspectos centrales de la terapia financiera propuesta ya que será discutida posteriormente con algún detalle: último capítulo. El principal punto de partida es el rechazo a la posibilidad del presupuesto nacional para ofrecer los recursos suficientes para alcanzar las metas físicas propuestas. La justificación de ello se hace residir en las dificultades coyunturales que el Estado colombiano vive a causa del riguroso plan de ajuste que ha debido ejecutar. Como es bien sabido, dicho ajuste ha implicado serias limitaciones en el gasto e inversión públicas que han debido contraerse a su más mínima expresión. Se menciona, entonces el papel que el FFDU podría jugar como canalizar de crédito interno y externo. Se hace, no obstante, una salvedad importante para el uso del crédito externo, relacionada con el hecho de que funciona, para efectos monetarios, como una emisión primaria de dinero. Lo anterior previene para que estas fuentes no sean utilizadas en el largo plazo, a causa de los efectos inflacionarios que su origen ocasiona. Se mencionan las reformas fiscal y municipal como importantes fuentes adicionales de recursos locales y se propone la creación de un Fondo de Agua (FAN), similar al ya existente en el sector Eléctrico FEN.

Dentro de las terapias financieras recomendadas, se hace particular énfasis en el manejo de la política tarifaria. El principio de ella sería el de hacer que las tarifas cubran los costos totales y no se restrinjan a los costos de operación, como se viene haciendo en muchas entidades adscritas al INSFOPAL. Esta política debería acompañarse de una mayor autonomía local en la fijación de los niveles tarifarios. Tal transferencia sería benéfica en varios sentidos. Por un lado, resolvería la contradicción que enfrentan las autoridades locales entre la exigencia de un buen servicio y la insuficiencia de los recur-

para ofrecerlo. Por otra parte, aclararía a los usuarios dónde recaen las responsabilidades del servicio. Finalmente, induciría la búsqueda de una mayor eficiencia operativa por parte de los organismos locales.

A nivel institucional, aparece una recomendación no contemplada por ninguno de los documentos anteriormente presentados. Ella propone la provisión del servicio por parte de empresas dedicadas exclusivamente a dicha actividad y que, por lo tanto, no posean otras actividades: "An important problem to be attacked in many of the EPMs is the mixing of heterogeneous services. . . (. . .). As mentioned in the previous chapter, revenue from water and sewerage is used in some companies to subsidize other services such as parks, telephones, and solid waste at the expense of the expansion of water and sewerage services". (BM, febrero de 1986, pg. 23).

Con lo anterior, consideramos que los aspectos principales de la discusión oficial acerca de la crisis del sector, han quedado reseñados. El origen de la crisis sería de naturaleza institucional. El INSFOPAL con sus prácticas financieras habría llevado al caos de la situación actual. La terapia, por lo tanto, no podría ser otra que marginar al INSFOPAL del circuito de financiamiento, estableciendo prácticas totalmente distintas. Tales prácticas estarían inspiradas por la experiencia vivida en el Sector Eléctrico colombiano: tarifas costeables, alta movilización de empréstitos internacionales y utilización del crédito doméstico para forzar cambios coherentes con los anteriores a nivel de las localidades. La contraparte de ello es, obviamente, la restricción al mínimo de los recursos de presupuesto nacional incondicionales. Estas reformas deberían permitir la movilización de una mayor cantidad de recursos que unidos a la mayor eficiencia operativa local, permitirían a Colombia el suplir, en el mediano plazo, el vacío actual en términos de cobertura y calidad del servicio de acueducto y alcantarillados.

3. UNA VISION GLOBAL DE LA CRISIS ACTUAL

Una vez discutidos los diagnósticos oficiales, pasaremos a presentar una serie de elementos de juicio que nos permitirán ver la crisis particular del sector de Acueductos y Alcantarillados enmarcada dentro de la situación global del país. Esto, además de permitirnos desarrollar parcialmente algunos elementos teóricos de nuestro documento de abril, nos ayudará a precisar los alcances y las limitaciones principales de las actuales propuestas estatales. Esta última precisión será objeto del análisis desarrollado en el último capítulo.

En el análisis desarrollado durante este capítulo procederemos de lo general a lo particular. En primera instancia, observaremos las tendencias más generales de la inversión en el sector, contrastándolas con las de otro Servicio Colectivo Domiciliario de vital importancia: la provisión de Energía Eléctrica. Con ello precisaremos el tipo de prioridades que el Estado se ha impuesto a nivel de la inversión, para el conjunto de los S.C.D. Dichas prioridades aparecerán relacionadas con la función social de cada uno de estos SCD, al igual que con la disponibilidad de financiamiento externo.

En la segunda parte de este capítulo analizaremos las consecuencias de la política de ajuste macroeconómico para la evolución de la inversión pública en el sector. Ello nos permitirá establecer la relación macroeconómica entre las causas de la crisis y las prioridades en el manejo de la misma. Será, por lo tanto, la visión de corto plazo que complementa la del largo plazo presentada en la sección precedente.

En la tercera parte nos adentraremos ya en ciertas características del sector. Particularmente, analizaremos los rasgos cen-

trales de los diferentes modos de gestión social del servicio, actualmente prevalecientes en el país. Al comparar sus similitudes y particularidades, ofreceremos elementos de juicio para encuadrar la crisis de un circuito especial, como lo es el INSFOPAL, dentro del sector tomado como un todo. Allí descubriremos que ciertas prioridades y características establecidas por la comparación entre SCD, se reproducirán al interior del circuito de Acueductos y Alcantarillados. Tales diferencias aparecerán asociadas con las desigualdades espaciales y sociales de provisión del servicio.

En cuarto lugar profundizaremos en las consecuencias del carácter eminentemente local de su provisión-gestión. Específicamente, mostraremos cómo esta característica lo hace particularmente vulnerable a una crisis económica como la que vivió Colombia desde inicios del presente decenio.

En la quinta parte estableceremos algunas conclusiones de nuestro análisis que nos llevarán a entender que la crisis institucional de que se habla en el discurso oficial hace parte de una crisis global. Esta visión más panorámica nos permitirá establecer las limitaciones del diagnóstico y terapia oficiales. Dichas limitaciones serán puestas en relieve durante el último capítulo, enfatizando en las consecuencias previsibles respecto a las desigualdades en la provisión espacial y social del servicio.

3.1 Políticas de Gasto Público y el sector de Acueductos y Alcantarillados en Colombia.

Cuando se analiza un problema económico cualquiera, interesa conocer no solamente sus escaseces absolutas sino también las relativas. Más aún, es posible decir que son más importantes y significativas las segundas que las primeras. Por otro lado, es evidente que los términos del problema varían sensiblemente de acuerdo con estas características. No es idéntico hablar de una escasez absoluta cuando esta se acompaña de una relativa que cuando no lo hace. La escasez absoluta de fondos sociales de inversión para Acueductos y Alcantarillados se acompaña de una relativa. Lo anterior significa que dichos fondos son escasos si se les mira desde el punto de vista

de las necesidades físicas que están destinados a cubrir, como si se les mira desde el punto de vista de su relación de magnitud con fondos que se destinan a inversión en otros SCD, como la Energía Eléctrica.

Si la escasez absoluta de fondos se acompañase de una abundancia relativa, estaríamos ante un caso de pobreza o limitaciones sociales de profundidad. Los orígenes del problema deberían remitirse a las causas de la pobreza social. En este caso particular del Acueducto y Alcantarillado, encontramos que la limitación de fondos no se reproduce para otros SCD como la Energía Eléctrica. Podemos decir entonces, que si bien es cierto que existen problemas de riqueza social, un componente fundamental de la crisis en el sector es atribuible a las prioridades que el Estado y la Sociedad han fijado a sus esfuerzos de capitalización física.

En la tabla No. 1 encontramos la comparación del volumen global de inversiones en el Sector Eléctrico y en el de Acueductos y Alcantarillados. Allí podremos constatar que mientras que el sector de AyA se ha estancado, el S.E. ha poseído una dinámica creciente bastante notoria. En términos nominales, la inversión en el primero ha logrado apenas duplicarse, en tanto que en el segundo ha alcanzado casi decuplicarse. De esta manera, mientras que en 1976, las inversiones en AyA eran el 67% de las inversiones en el S.E., para 1984 apenas alcanzan a ser un 18%. Otro punto de comparación lo ofrece la proporción que estas inversiones representan del PIB nacional. Como lo vimos en los diagnósticos oficiales, ésta apenas alcanza un 0.4% para el caso de AyA en tanto que llega a un 1.8% para el caso del S.E.

Como es evidente, el Estado colombiano ha ejecutado una política de gasto público que posee unas prioridades bastante bien delimitadas. El hecho de que la inversión en AyA represente apenas un quinto de la inversión en el S.E., manifiesta la asignación de una prioridad clara hacia el segundo. Partiendo de la anterior constatación, resulta interesante preguntarse por las razones que han podido originar este orden de prioridades.

En este sentido desarrollamos algunas hipótesis al respecto en nuestro documento de abril que parecen reafirmarse. Las comparaciones del gasto público y de la inversión a nivel internacional, han mostrado que existe un patrón diferente

para los países capitalistas centrales y periféricos. En los primeros parece primar lo que se le ha llamado la inversión social, en tanto que en los segundos lo ha hecho la económica. En otros términos, la inversión en actividades relacionadas prioritariamente con la reproducción de la fuerza de trabajo han primado en los países capitalistas centrales. Para los países periféricos, esta prioridad se le ha dado a aquellas actividades esencialmente relacionadas con la reproducción del capital. Esta diferencia obedece a los particulares procesos de conformación del Estado, como a la madurez relativa de las economías. De la misma manera, fenómenos de estancamiento demográfico, como los presentes en las economías centrales, han contribuido a acentuar la escasez de mano de obra, especialmente de la calificada, contribuyendo ello a aumentar su capacidad de negociación y su presión sobre la orientación de los recursos de inversión del Estado. A nivel del proceso de acumulación capitalista, cabe destacar la importancia que la estabilidad en el proceso de crecimiento económico ha tenido sobre la consolidación de esta tendencia. Durante los dos decenios y medio posteriores a la posguerra, los países centrales han gozado de tasas de crecimiento sostenidas, basadas, además en el crecimiento de sus mercados internos. Esta continuidad del proceso de acumulación ha hecho económicamente posible la desviación de excedentes económicos para uso público. La prioridad dada a los mercados nacionales como fuente de crecimiento ha hecho que esta posibilidad se convirtiese en realidad, orientándolos, además hacia el "sector social". Esta inversión pública aparece, *expost*, como una inversión de apoyo a esta estrategia del capital social de aumentar su demanda efectiva vía el aumento en la capacidad de consumo de la población trabajadora. Lo anterior, no obstante, sería incomprensible si omitiésemos la madurez de las economías centrales. Madurez que se relaciona con haber vivido etapas pasadas donde sus principales esfuerzos sociales debieron orientarse hacia la constitución de un capital físico suficiente y adecuado. Ello implica que tenían una infraestructura económica ya constituida que les permitía que la prioridad social no se diese en detrimento del funcionamiento aceptable de la economía como un todo.

La comparación con la anterior situación nos permite entender las razones de formular una hipótesis como la que planteamos al comienzo: la prioridad de la inversión pública es

hacia los sectores relacionados con la reproducción directa del capital social. Por un lado, es evidente que un país como Colombia vive una etapa aún muy incipiente en el proceso de constitución de su infraestructura económica. Es importante aclarar que este no es el caso de todos los países periféricos, donde encontramos naciones como la Argentina que han avanzado bastante en este terreno y que pueden aventajar a Colombia en 20 ó 30 años. El segundo elemento diferencial es la inestabilidad estructural del crecimiento económico de los países periféricos. Ella hace disminuir las posibilidades de canalización de fondos suficientes para emprender inversiones físicas de largo plazo y lenta maduración. Esta inestabilidad contribuye entonces, a comprender la función que cumple el financiamiento internacional para este tipo de inversiones, en esta clase de países. A lo anterior podemos agregar la modalidad de generación social de demanda efectiva que ha imperado en estos países. Esta modalidad se caracteriza en una primera etapa, 1945-1968, por la búsqueda de ampliación del mercado interno a través de un proceso de industrialización basado en el sector de producción de bienes intermedios y finales, con tecnología importada. Si bien el centro de ampliación de la demanda solvente se halla en los mercados internos, es una franja bastante estrecha de la población la beneficiada: una reducida clase media y unas élites agrarias, industriales y comerciales. En esto difiere del proceso vivido por los países centrales cuyas capas sociales eran más extensas. En el segundo período, 1968-hoy, hay una búsqueda del mercado externo como fuente de crecimiento de la demanda solvente. La particularidad de ello se encuentra en la pretensión de cambiar la naturaleza de las exportaciones: buscar los mercados de manufacturas no sofisticadas. La conjunción de los factores que acabamos de mencionar es la que explica, por lo tanto, la prioridad que el Estado de los países periféricos ha dado a la "inversión económica" sobre la "social".

La electricidad aparece, entonces más asociada con la reproducción del capital que con la de la fuerza de trabajo. Ello se explica por el hecho de que la tecnología utilizada para la industrialización promovida, es esencialmente importada. Por lo tanto, se pretende que los procesos montados obedezcan a los parámetros imperantes a nivel internacional. Dado que en el decenio de los 50 la mayoría de la tecnología industrial

de punta había sido concebida para la utilización de la energía eléctrica como fuerza motora, la superación de las limitaciones en la provisión de ésta resultaba estratégica al buen éxito del proceso de industrialización. El agua, por su parte, aparece más asociada al consumo humano y su ritmo de provisión está más regido por las características del desarrollo demográfico y social. Es evidente que por más alto que haya sido el ritmo de urbanización y de crecimiento poblacional, las tasas presentadas tendían a ser más bajas que las de crecimiento del consumo de energía para usos industriales.

La fijación de la prioridad estatal en un SCD como el S.E. implica que el resto de ellos se vea desatendido en un sentido relativo. Si esta desatención proporcional implica o no una desatención absoluta dependerá ya del monto global de los excedentes económicos que logre ser canalizado por el Estado. En este sentido es que el carácter periférico de una economía como la colombiana entra a jugar un papel importante en la explicación de ciertas carencias como las relacionadas, en este caso, con el agua potable. Allí, la inestabilidad del crecimiento económico y la modalidad social de generación de demanda solvente se constituyen en elementos explicativos de primer orden. Ambos, como ya lo mencionamos, se hallan asociados al carácter subordinado de nuestras economías. (Ver tabla 1).

Del análisis que acabamos de presentar, resulta evidente que para ofrecer un diagnóstico completo de la crisis del sector de AyA no es posible hacer caso omiso de la relación que mantiene ésta con las modalidades sociales de desarrollo económico, que en este caso se hacen manifiestas a través de las políticas de gasto e inversión públicas. Estas políticas van a estar sustentadas por estrategias financieras, institucionales y tecnológicas totalmente diferentes para cada sector. Igualmente, las repercusiones sobre las desigualdades socio-espaciales en la provisión de estos servicios van a ser totalmente distintas. Este será el objetivo del análisis que desarrollaremos en el tercer punto de este capítulo y que constituye, por lo demás, el centro de todas nuestras preocupaciones.

A estas tendencias estructurales del gasto público se sumarán factores coyunturales que aparecen a principios de los años 80, con el desencadenamiento de la crisis económica en la

TABLA 1
INVERSION EN LOS SECTORES ELECTRICO Y DE
ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
 Millones de US corrientes

SECTOR	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
ELECTRICO	142	134.5	211.1	396.9	616	792.6	908.8	1.078.6
AC y ALC	94.7	96.4	90	99.7	128.6	136.3	176.4	224
AyA/EL	0.67	0.72	0.43	0.25	0.21	0.17	0.19	0.21

Fuente: DNP, UNIDAD DE INGENIERIA SANITARIA.

mayoría de los países periféricos. Esta situación especial de crisis desencadenará una serie de fuerzas que exacerbarán algunas de las contradicciones ya identificadas para períodos anteriores. Este será el propósito de nuestro análisis en la sección que continúa.

3.2 Crisis económica y exacerbación de las contradicciones en el sector de Acueductos y Alcantarillados en Colombia.

La actual situación de crisis institucional que vive el sector es imposible de comprender si se omite la existencia de la crisis económica vivida por el país desde inicios de este decenio. Como es ya ampliamente conocido, uno de los componentes principales del plan de ajuste macroeconómico que se implementó, consistió en la reducción del déficit fiscal. Dicha reducción posee dos componentes fundamentales: aumento de la carga tributaria y reducción en los niveles de gasto público. Nuestro propósito en esta parte será mostrar algunas conexiones a nivel del funcionamiento económico global que permitirán proponer algunas relaciones causales de la crisis sectorial. La puesta en evidencia de estas relaciones será básico para relativizar algunos aspectos centrales del diagnóstico oficial.

Con nuestro argumento pretendemos mostrar, en primer lugar, la relación existente entre la crisis macroeconómica y las políticas de endeudamiento público desarrolladas a partir de la segunda mitad del decenio de los setenta. Lo que resulta aún más interesante es destacar la gran importancia que en este proceso tuvo la financiación de inversiones en el área de Energía Eléctrica. Como un componente menos importante en este proceso encontramos igualmente la participación del sector de AyA para las ciudades mayores. Las inversiones en estas dos actividades son representativas de un modo particular de financiación y gestión de los servicios públicos que hoy se presenta como "la" solución a los problemas de AyA. No obstante, las conexiones que acabamos de proponer, en caso de resultar ciertas, nos permitirían precisar que buena parte de la responsabilidad en la crisis del sector de AyA puede recaer sobre estos modos de gestión que han sido propuestos como la fórmula de salvación.

Para ilustrar las relaciones que acabamos de proponer, utilizaremos dos fuentes principales. Por un lado, un artículo elaborado por Oscar Landerretche y Edgar Revéiz (1985); en segundo lugar, un documento del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República (1986).

Para comenzar, es importante establecer algunos puntos de referencia fundamentales. La crisis económica colombiana se hace manifiesta en el año de 1982 cuando la tasa anual de crecimiento del PIB no alcanza más que un 0.9%. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el proceso venía gestándose de tiempo atrás, bajo la forma de un drástico desaceleramiento en el crecimiento del PIB. A partir de 1979 ya se observaba este desaceleramiento cuando se pasa a un 5.4%, precedido por un 8.5% del año anterior. Este proceso continúa hasta desembocar en el estancamiento económico que se presenta durante 1982, continúa en 1983 y tiende a recuperarse levemente a partir de 1984. (Landerretche, 1985).

Un componente fundamental de esta crisis fue, obviamente, el endeudamiento externo con su efecto perverso sobre la balanza de pagos colombiana. Este peso empieza a sentirse a partir de 1980 y presenta una tendencia creciente desde aquel año. La deuda neta con relación al PNB progresa del 6.2 al 10.7, 17.9, 25.1 y 32% entre 1980 y 1984 respectivamente. El déficit en cuenta corriente que acompaña al anterior proceso crece como proporción del PNB del -1.0 al -5.9, -6.8, -6.6 y -5.8 durante el mismo período. Es importante aclarar que las cifras de los dos últimos años son aún datos provisionales. (Landerretche, 1985).

Si bien es absurdo atribuir un gran peso causal de la crisis económica a este proceso de endeudamiento externo, con su efecto negativo sobre la balanza en cuenta corriente, es imposible desconocerlo como uno de sus componentes esenciales. El siguiente paso que nos permite continuar con nuestra argumentación, consiste en mostrar el peso creciente que el endeudamiento público externo tuvo. La deuda externa colombiana crece entre 1970 y 1984 en 9.771 millones de dólares. De este crecimiento, 6.771 millones corresponden a la deuda pública y 3.000 millones a la privada. Es decir que aproximadamente el 69.3% de ese crecimiento es atribuible al sector público. (Landerretche, 1985).

Finalmente, es fundamental destacar la clara orientación sectorial de esta deuda pública con el extranjero. La participación del sector de Electricidad, Agua y Gas asciende del 21.5% en 1970, al 30.7% en 1984. (Landerretche, 1985).

Las anteriores informaciones nos han permitido ilustrar los elementos que habíamos anunciado. Por un lado, ilustramos que el peso del endeudamiento externo era fundamental para la comprensión de la crisis que se hace manifiesta en 1982. En seguida mostramos la participación central de la deuda pública dentro de este proceso, deuda que aparecía con un sesgo sectorial muy claro: se orientaba a los sectores de Electricidad, Agua y Gas. El último paso que nos resta por dar es el de ilustrar cómo el Sector Eléctrico posee una participación fundamental, que se hace aún más importante si le añadimos la correspondiente al endeudamiento para acueductos y alcantarillados de las grandes ciudades. El sentido de esta agregación reside en las coincidencias que ambos muestran a nivel de los modos de financiamiento y gestión de los Servicios Colectivos Domiciliarios a su cargo.

La Unidad de Inversiones Privadas del Departamento Nacional de Planeación acabó de publicar un informe sectorializado sobre el estado actual de la deuda pública externa (1986). En la Tabla 2 podemos observar una síntesis de algunos de sus datos. Infortunadamente no tenemos información retrospectiva sobre la repartición sectorial de esta deuda, no obstante, los datos allí presentados parecen ser bastante ilustrativos, para los propósitos que acá nos hemos planteado. Como es evidente, la participación del Sector Eléctrico del 31% en el saldo total de deuda pública externa es bastante diciente. No solamente es importante, sino que es la más alta que cualquiera de los sectores posee. Contrasta con la de Acueductos que alcanza apenas al 3.5%, es decir, aproximadamente un noveno de la del S.E.

Para redondear la argumentación que adelantamos en este capítulo, mostraremos el gran desequilibrio que existe al interior del sector de AyA en la repartición de los fondos de financiamiento externo. De acuerdo con información de la división de Ingeniería Sanitaria, Unidad de Infraestructura-DNP, de los proyectos en curso, o en tramitación, con financiamiento externo tenemos que la distribución es la siguiente:

de un total de 717.2 millones de dólares, 537.1 están dirigidos a financiar proyectos en las cuatro ciudades mayores más otro en Cartagena. En otras palabras, el 75% de los fondos externos que han llegado al sector estos últimos años, han sido utilizados por las ciudades mayores.

TABLA 2
ESTADO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA
A JUNIO DE 1986

Sectores	% Saldo	Saldo Jun./86	Por utilizar
TOTAL	100	10.142	5.351
ACUEDUCTO	3.5	352	382
AGRIC.	6.2	633	568
COMUN	2.7	269	144
DEFENSA	5	511	163
DES R y U	3.2	328	249
EDUC.	1.5	154	108
ELECTRICO	30.9	3.129	1.210
INDUSTRIA	6.4	652	447
MINERIA	15	1.523	822
P. GRALES	17.2	1.744	289
SALUD	1.2	123	88
TRANSP.	7.1	724	880

Fuente: Encuesta a entidades prestatarias, BIRF y BID, DNP.

Nota: en millones de dólares.

Con la anterior ilustración hemos completado la cadena de relaciones que pretendíamos establecer desde un principio. Un componente esencial de la crisis económica que se desata en 1982 es el endeudamiento externo que empieza a pesar fuertemente sobre los déficit en la balanza de pagos nacional. El componente público de esta deuda es fundamental. Es más, el peso de la deuda orientada hacia el Sector Eléc-

dirigi-
es más
fondos
han si-

trico es esencial. Por lo tanto, cuando pretendemos comprender la crisis de provisión de AyA asociada con la actividad de una institución como el INSFOPAL o el INS, tenemos que hacer alusión a las causas macroeconómicas que contribuyeron a presionar al Estado en la drástica reducción del Gasto Público que debió efectuar durante los últimos cuatro años.

Para ilustrar la magnitud del descenso en el presupuesto nacional destinado a este tipo de actividades, tomaremos el caso del INS. Para 1986 dicho Instituto tenía presupuestado 2.863 millones de pesos, de los cuales sólo le fueron transferidos 2.037: una reducción de aproximadamente, un 30%. Más aún, si se compara el presupuesto de este año con el del anterior se constata una reducción de un 48%. Es evidente que el INSFOPAL se vio tanto o más afectado en la medida en que estas dos instituciones son las que canalizan el grueso de las transferencias del presupuesto nacional para inversión en el sector. Es claro además, que este proceso viene presentándose desde comienzos de este decenio, como resultado del plan de ajuste macroeconómico implementado por el Estado colombiano.

Lo que pretendemos resaltar con las anteriores cifras es el papel que la crisis económica jugó en la *exacerbación* de las contradicciones presentes ya de antemano en el sector. No queremos sostener que la crisis macroeconómica haya sido la causante de la crisis sectorial. No obstante, si juega esta un papel esencial en la agudización de las contradicciones que venían presentándose de tiempo atrás. Estas contradicciones estructurales fueron ilustradas ya por nosotros en el numeral inmediatamente anterior.

En resumen, un diagnóstico global de la crisis del sector de AyA no puede olvidar el papel central de la crisis fiscal, en la agudización de sus limitaciones estructurales. La puesta en evidencia de esta relación obliga a pensar en la deuda pública del Sector Eléctrico como un elemento fundamental en la crisis cambiaria. Las causas de la crisis institucional del sector de AyA no pueden, por lo tanto, buscarse exclusivamente al interior de su mismo funcionamiento. El funcionamiento de la economía agregada y del sector de los Servicios Colectivos Domiciliarios como un todo son factores claves para la comprensión de las grandes limitaciones que enfrenta el sector que actualmente estamos estudiando.

Por
utilizar

5.351
382
568
144
163
249
108
1.210
447
822
289
88
880

na de
cipio.
lesata
pesar
nacio-
ental.
Eléc-

3.3 Los modos de gestión social del servicio de Acueductos y Alcantarillados y su orientación espacial

Hasta ahora hemos tratado el sector de AyA como si fuese homogéneo. Sin embargo ello no es cierto, puesto que la provisión de este servicio implica importantes desigualdades tanto en el plano social como en el espacial. Hay una seria discriminación en contra de las áreas periféricas y de los estratos sociales más desposeídos. En esta línea de reflexión, pretendemos mostrar en esta parte cuáles son las características de este proceso discriminatorio espacial. Por otro lado, nos interesa mostrar el nexo que existe entre los diferentes modos sociales de gestión del servicio actualmente imperantes en el país y las características de las regiones geográficas que ellos atienden. La puesta en evidencia de este último nexo es fundamental para la evaluación del posible impacto espacial de las medidas de reforma institucional que se vienen discutiendo para el sector. En este sentido, nuestro primer paso será aclarar el concepto de Modo Social de Gestión de un S.C.D.

Para esta parte, procederemos de la siguiente manera. En primer lugar, adelantaremos algunos comentarios con respecto a las modalidades de funcionamiento de cada uno de los circuitos institucionales identificables a nivel del sector. En segundo lugar, mostraremos qué tipo de discriminación institucional existe en términos de la repartición de los recursos monetarios de inversión durante los últimos 14 años. Finalmente, ofreceremos algunas indicaciones empíricas que nos permitirán mostrar que cada circuito institucional posee una orientación espacial definida. Dicha orientación estaría relacionada tanto con la definición legal que cada uno de ellos posee como por el modo de gestión social del servicio implícitas en los rasgos de su funcionamiento.

3.3.1 El concepto de modo social de gestión de un S.C.D.

En el marco teórico desarrollado a través del documento que precede al actual (Luis M. Cuervo, abril de 1986), nos preocupamos por poner en evidencia las relaciones entre los niveles social, intermedio, socio-espacial y coyuntural o microespacial de análisis, al igual que entre los elementos componentes de cada uno de ellos. Las consideraciones que acá avanzare-

mos buscarán hacer evidentes las relaciones entre ciertos de los elementos componentes del nivel socio-espacial, donde ubicamos: Abanico de posibilidades técnico-financieras de provisión de un S.C.D., Formas de Construcción del S.C.D., Función Social del S.C.D., Lógica Económica de Provisión S.C.D., Lógica Espacial de Provisión del S.C.D., y Gestión del S.C.D. El propósito de presentarlas en el marco teórico de forma separada y autónoma es de carácter analítico. La idea es resaltar la existencia de lógicas que pueden ser discernibles las unas de las otras, en la medida en que su dinámica puede obedecer a factores diferentes. No obstante, en el momento de hacer un análisis concreto e histórico, es necesario recurrir a un concepto adicional que dé cuenta del hecho de que si bien su dinámica posee una autonomía relativa, también es cierto que ellas no se pueden combinar de cualquier manera ya que debe existir una mínima coherencia entre ellas. De esta forma, el sistema se podrá reproducir como tal. Cuando tal coherencia es inexistente, estaremos haciendo referencia a una situación muy particular de *crisis* o de *transición*. A cada combinación particular que puede darse entre este conjunto de elementos la llamaremos *MODO SOCIAL DE GESTION DEL SCD*. Es evidente que la posibilidad de combinaciones no es estadística sino teórica. Se trata de combinaciones que respeten la mínima coherencia necesaria entre los diferentes elementos para que ellos puedan funcionar de forma conjunta.

Partiendo de las anteriores consideraciones, nuestra hipótesis puede reformularse diciendo que cada circuito institucional parece representar una combinación muy particular de estos elementos que nos autorizaría para llamarla Modo Social de Gestión del SCD, en este caso AyA.

3.3.2 Circuitos institucionales y modo social de gestión del servicio de Acueductos y Alcantarillados

Las instituciones que participan, a nivel nacional o regional, en la financiación de inversiones en AyA son las siguientes:

1. Dependientes del Ministerio de Salud tenemos al INS-FOPAL y al INS-PSBR (Instituto Nacional de Fomento Municipal e Instituto Nacional de Salud-Programa de Saneamiento Básico Rural, respectivamente). Por ley,

cada una de ellas está destinada a atender localidades de tipo muy diferente. Además su forma de identificación de necesidades de inversión y de gestión de las obras concluidas difiere radicalmente. El INS-PSBR está dirigido a atender a las localidades rurales, definidas ellas como las que aglomeran menos de 2.500 habitantes en su cabecera. El INSFOPAL está destinado a atender el área urbana, preferencialmente de ciudades pequeñas e intermedias.

2. Dependiente del Banco Central Hipotecario tenemos al Fondo Financiero de Desarrollo Urbano que ha sido recientemente reestructurado en Subgerencia de Desarrollo Regional y Urbano. Esta institución no posee restricciones institucionales a nivel de las áreas geográficas a atender. No obstante, los créditos a las ciudades mayores no pueden sobrepasar el 30% de las asignaciones anuales.
3. En tercera instancia tenemos un conjunto de instituciones que no poseen una coordinación nacional, pero que por las características similares a nivel de sus normas de funcionamiento y de su autonomía y poderes financieros, deben ser agrupadas en un tercer circuito institucional. Se trata de las Empresas Públicas Municipales. Aun cuando su reglamentación no les impide funcionar en cualquier área geográfica, ellas se han desarrollado principalmente en las ciudades más grandes y en las zonas más ricas.
4. Un cuarto circuito institucional agrupa a aquellos municipios que autónomamente proveen sus servicios de AyA sin hacerlo a través de EE.PP.MM. sino directamente por el mismo municipio. Son financieramente tan autónomos como los pertenecientes al tercer circuito, no obstante su poder económico parece no ser comparable.

En términos generales puede afirmarse que hay un desconocimiento casi total de las formas de funcionamiento y del desenvolvimiento de los municipios pertenecientes al último circuito reseñado. Así las cosas, nuestros comentarios y análisis se concentrarán en aquellos circuitos de los cuales existe

alguna información. Es más, por esta razón nos atrevemos a agrupar dentro de este último circuito a todas aquellas otras formas de provisión autónoma del servicio que sin ser municipales se les asemejan en el vacío de información existente respecto de ellas.

Pasaremos a continuación a comentar brevemente algunas de las características de cada circuito institucional que podrían justificar su definición como modo social de gestión del servicio de AyA.

INSFOPAL:

Las funciones actuales del INSFOPAL están reguladas por el Decreto 2804 de 1975 y son las siguientes (DNP, agosto de 1986):

1. Elaborar y proponer planes y programas para el mejoramiento de los servicios de acueducto, alcantarillado, mataderos, aseo público y plazas de mercado. Someterlos a la consideración del Ministerio de Salud Pública, con el objeto de que éste realice las gestiones necesarias para su incorporación en los planes generales de desarrollo.
2. . . . financiar a los distintos organismos encargados de su ejecución *mediante aportes o préstamos*. . .
3. Promover la constitución de Organismos Ejecutores de carácter Regional o Municipal encargados de la prestación de los servicios. . .
(. . .)
6. Conforme a las disposiciones vigentes, gestionar, negociar y obtener los recursos de crédito que fueren necesarios para atender a la ejecución de los planes. . .

Del anterior extracto podemos observar que el INSFOPAL posee funciones tanto de Planeación, como de control e intermediación financiera. En esta última función están incluidas las actividades relacionadas con la transferencia de dineros públicos en calidad de aportes a las obras correspondientes.

Lo que resulta interesante observar en este caso es la generalización en el uso de este último tipo de alternativas. Como se verá posteriormente, este comportamiento se acompañó del abandono relativo de su función de control, desembocando en la crisis financiera que actualmente atraviesa. La priorización en el uso de este tipo de recursos implica que los mecanismos políticos de asignación de los recursos van a primar en la lógica espacial que este circuito institucional evidenciará. Esta lógica no tendrá que poseer relación directa alguna con el grado de desarrollo de las regiones ni con su capacidad de pago. Será por tanto, una lógica que poseerá una cierta autonomía con respecto al desarrollo regional relativo. Este comportamiento tendría una incidencia igualmente importante sobre la Lógica económica de provisión del servicio, particularmente la determinación y cobro de las tarifas. Los rezagos de estas con respecto a los costos reales serían mayores que en otras circunstancias. Esto explicaría la práctica imperante en este circuito de hacer que las tarifas cubran solamente los costos de operación, por ejemplo. El tipo de gestión sería más dependiente de los mecanismos de control político de la población sobre el funcionamiento de estos servicios; a este nivel pensamos que puede ser más arriesgado el proponer cualquier generalización. En la determinación de las formas de construcción jugará papel esencial el elemento político. Primará la utilización de contratistas privados que utilizan, a su vez, mano de obra asalariada. Las formas de autoconstrucción no serían muy frecuentes.

INS-PSBR:

La característica principal de este circuito institucional se halla en su orientación rural y en la activa participación de las comunidades usuarias en la identificación de necesidades, en la construcción de la infraestructura y en la posterior gestión del servicio mismo.

Las seccionales departamentales toman la iniciativa a nivel de la identificación de obras prioritarias, donde prima la ejecución de obras de mantenimiento y reposición sobre la construcción de acueductos nuevos como forma de optimizar la aplicación de los recursos. Estas iniciativas seccionales son consideradas para el diseño del presupuesto nacional de la en-

tividad, que luego de su negociación interna al Ministerio regresa ya bajo la forma de apropiaciones presupuestales.

Usualmente, dichos aportes presupuestales adoptarán la forma de donaciones del INS a las comunidades: hasta un 45% del total. Estas, por su parte, deberán aportar, como mínimo, un 15% del valor total de la obra en ejecución. Dicho aporte podrá realizarse tanto en trabajo, como en materiales de construcción de proveniencia regional. El 40% restante se ofrece en calidad de préstamo reembolsable, pagadero a 20 años y a una tasa de interés anual del 6%. En algunos casos las comunidades contraen préstamos con la Caja Agraria para dar su aporte propio.

Después de realizada la obra, el acueducto queda en manos de la comunidad quien lo administrará con el apoyo técnico continuado del INS.

Es evidente que además del "sesgo" espacial rural que posee este circuito institucional, otras de sus características de funcionamiento le determinarán una lógica espacial relativamente clara. No será cualquier tipo de comunidad rural la que podrá comprometerse en este tipo de obras. La experiencia organizativa pretérita y la existencia de una cierta solidez social y de líderes grupales, será una condición tan importante como las financieras. Por otro lado, el carácter reducido del tipo de obras es igualmente esencial ya que él posibilita que este modo de construcción y operación sean viables y eficientes. La capacidad de pago de la comunidad no será factor determinante de la lógica espacial de este servicio y presentará una relativa autonomía con respecto a ella. No obstante, a diferencia de lo que sucede con el INSFOPAL, la reorientación espacial del circuito se dará con base en factores más sociológicos que políticos. La lógica económica, en lo referente por ejemplo al cobro de las tarifas será coherente con la característica anterior: la recuperación monetaria no es del 100% de la inversión y, además de fracción a recuperar tiene tasas de interés real negativas. El tipo de gestión no tiene porqué presentar graves problemas de eficiencia ya que la comunidad posee un gran control sobre la operación del sistema y su control es directo.

BCH-FFDU:

Mediante Decreto 533 de 1975 se autoriza al Banco Central Hipotecario, a través del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, el descuento de los préstamos que otorguen los intermediarios financieros con destino a obras de desarrollo urbano en general. Aparte de las funciones financieras propias de un intermediario financiero el Banco tiene la función de hacer descuentos:

1. Para obras que contribuyan al desarrollo urbano, siempre que el programa financiero correspondiente *prevea la recuperación del costo* de las obras mediante la contribución de valorización de que trata el Decreto 1604 de 1968.
2. Para obras de infraestructura sanitaria, ejecutadas por entidades de derecho público, que tengan el carácter de recuperación mediante la contribución de valorización...
3. Para proyectos que contribuyan al desarrollo urbano en municipios que tengan un número de habitantes no inferior a 30.000 ni superior a 350.000 *siempre que demuestre la solidez financiera* de los respectivos proyectos.
4. Para la adecuación de terrenos para parques, siempre que se muestre la solidez financiera del proyecto (. . .)

Como particularización de sus orientaciones espaciales y financieras vale la pena citar un extracto de un documento editado en conmemoración de los diez años de fundación del Fondo: "Fondo Financiero de Desarrollo Urbano. 10 años":

"De conformidad con el objetivo de contribuir a la descentralización, el FFDU destina anualmente el 70% de sus disponibilidades para nuevos créditos a las poblaciones intermedias y menores. Además, como política para incentivar la utilización de los créditos en estas regiones, éstos se otorgan con condiciones preferenciales en cuanto a tasas de interés y márgenes de descuento".

Las características del funcionamiento institucional y financiero del FFDU le definen ciertas tendencias a su comportamiento espacial. Como intermediario financiero el criterio

que debe primar es, obviamente, el de minimización de los riesgos a nivel de la recuperación de los préstamos otorgados. Su definición como fondo de fomento hace, evidentemente, que su política financiera sea más flexible que la de un intermediario privado. No obstante, dicha flexibilidad no deja de estar condicionada a la recuperación de los fondos prestados. De ahí que hayamos subrayado en la enumeración de sus funciones la condición de utilización del sistema de valorización. La flexibilidad espacial que le ofrece el ser fondo de fomento se manifiesta en la explicitación de sus políticas de financiación donde se limita a las grandes ciudades a un acceso que no sobrepase el 30% de los recursos disponibles. La solvencia económica de las entidades ejecutoras y de las poblaciones servidas (valorización) va a jugar, entonces, un rol importantísimo en la orientación espacial de los recursos de crédito. Las demandas por crédito provendrán de las zonas que se consideren capacitadas para pagar los fondos en las condiciones ofrecidas. Es evidente que existirá una relación directa entre los niveles relativos de desarrollo de las regiones y de las localidades y la importancia en la participación en los créditos del FFDU.

La autonomía relativa, que habíamos identificado en los otros circuitos, entre las dinámicas espacial y económica, se reduce sensiblemente en este caso. La lógica económica hará prevalecer la costeabilidad de la operación de los servicios, sumada a la recuperación de las inversiones, en la determinación de las tarifas. Las formas de construcción tenderán a no contemplar los modos comunitarios de autoprovisión. La orientación espacial será urbana, privilegiando a las ciudades intermedias de mayor desarrollo relativo.

EE.PP.MM.:

Este circuito institucional se orienta preferencialmente a las grandes áreas metropolitanas del país. Estas empresas poseen una autonomía financiera muy grande que se extiende, incluso, a la independencia que poseen con relación a sus respectivos municipios. Estas características contribuyen a explicar el porqué estas instituciones han logrado canalizar la mayoría de los recursos internacionales de crédito que se han moviliado hacia este tipo de actividades. Las características de la tecnología utilizada por ellas, los modos de recuperación de

sus inversiones, el tipo de gestión que se impone, estarán conectadas con las exigencias que el capital internacional hace en estas materias para el otorgamiento de sus préstamos.

Así completamos nuestras consideraciones generales que pretenden sustentar la hipótesis de que los circuitos institucionales existentes en el sector de AyA tienden a identificarse con modos sociales de gestión del servicio. Estos modos poseerían, a su vez, una lógica espacial particular, como elemento constitutivo de su definición misma como Modo Social de Gestión del Servicio. Pasaremos a continuación a mostrar la discriminación institucional en la repartición de los recursos de inversión disponibles en el sector. Para finalizar, proporcionaremos algunas informaciones que nos permitirán hacer una cierta identificación entre discriminación institucional y espacial.

3.3.3 Circuitos institucionales y discriminación en la distribución de los recursos de inversión

La fuente de información que utilizaremos en esta parte, proviene de cálculos realizados por el DNP, División de Ingeniería Sanitaria. Con base en ella hemos construido la tabla 3 que permite visualizar la distribución de las inversiones de cada año, de acuerdo con los circuitos institucionales identificados en el aparte anterior.

En la última columna de esta tabla encontramos las participaciones promedio de cada circuito durante el período considerado: 1971-1984. Las Empresas Públicas Municipales que como circuito agrupan 5 localidades, concentran casi el 57% de los recursos invertidos. En el comportamiento histórico no podemos hallar ninguna tendencia lineal clara. Hay una erraticidad bastante grande, donde se observan fluctuaciones considerables. La participación más baja la encontramos en 1983 con un 39% y la más alta durante 1982 y 1975 con el 75 y el 69.6% respectivamente. La primera fase ascendente va desde 1971 (61.3%) hasta 1975 (69.6%), la descendente se inicia en 1976 y culmina en 1980 (47.7%). De allí arranca una cortísima fase positiva que cubre sólo dos años: 1981 y 1982 (75%). El período finaliza con una caída que cubre los dos últimos años.

Para el circuito INSFOPAL tenemos una participación promedio del 21.4% del total de las inversiones. Su comportamiento tendencial es bastante diferente. En primer lugar hay un período inicial relativamente extenso, durante el cual su participación es bastante estable: 1971-79 (20%). A partir de 1980, dicha participación empieza a ser notoriamente fluctuante con picos altos y bajos sin precedentes en el comportamiento del circuito: 1980-84 (36-14%).

El circuito correspondiente al FFDU tiene su propia dinámica. Su participación promedio alcanza el 9.4% si supusiésemos su existencia durante todo el período. Se eleva al 14.6% cuando consideramos únicamente el subperíodo durante el cual realmente participa. Sus fluctuaciones más que obedecer a ciclos, parecen comportarse a modo de escalones. Hay un primer escalón que podríamos llamar intermedio, durante 1976-79 (15%). El segundo escalón podría denominarse bajo, durante 1980-82 (6%). El escalón final es el más alto, cubriendo los dos últimos años cubiertos, 1983-84 (27%).

El circuito correspondiente al área rural (INS-PSBR), posee igualmente su comportamiento particular. Su participación promedio alcanza el 12%. Su porcentaje es bastante estable durante los primeros cuatro años: 1971-74 (16%). Hay un segundo período de estabilidad relativa, en este caso, por lo bajo: 1975-77 (9%). Posteriormente se inicia un comportamiento de nuevo tipo, que se acerca más al cíclico que a cualquier otro. La primera fase ascendente inicia en 1978 con un 13% y finaliza en 1980 con el 17.5%.

Para tener una mejor idea de lo que esta discriminación institucional y espacial significa, hemos hecho algunos cálculos que nos permiten relacionarla con el volumen de población involucrado en cada caso. Con este propósito, hemos dividido en la Tabla 4, el porcentaje de las inversiones aplicadas en cada zona, por el porcentaje de habitantes residentes en ella. Por cada punto porcentual de la población, hay 3.2% de las inversiones orientadas a Bogotá, 2.7% a las tres ciudades mayores, 1.4% a la zona urbana en general y 0.38% a la zona rural, de 1971 a 1975. Aparecen así, con más claridad, las grandes desigualdades espaciales en la aplicación de los recursos. Entre Bogotá y la zona rural hay una relación de 9 a 1, con la zona urbana de 2.5 a 1 y con las ciudades mayores de

TABLA 3
DISTRIBUCION DE LAS INVERSIONES EN ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
POR INSTITUCIONES 1971 - 1984

<i>INSTITUCIONES</i>	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	<i>Pomedio</i>
EE.PP.MM.	61.3	64.3	57.9	61.2	69.6	57.9	52.4	56.4	46.1	47.7	64.2	75	38.9	44.1	56.9
INSFOPAL	22.6	19.8	24.8	22.4	19.4	20.3	18	19	21.5	27.7	15.1	14	24.2	30.6	21.4
F.F.D.U.	0	0	0	0	0	12.3	19.7	11.6	15.7	7.1	8.3	2.5	31.5	22.5	9.4
RURAL	16.1	15.9	17.3	16.4	10.9	9.4	9.9	13	16.7	17.5	12.5	8.5	5.4	2.8	12.3
TOTAL Mill\$corr.	930	1260	1330	1340	2471	3296	3547	3528	4248	6083	7428	11305	17675	18466	100
BOGOTA	44.1	46	36.8	35.8	42.1	32.8	39.2	40	28.9	32.5	40	43.6	15.6	20.9	35.6

EE.PP.MM.: INCLUYE BOGOTA, CALI, BUCARAMANGA Y PALMIRA.
 RURAL: INCLUYE INS, FEDECAFE Y MINSALUD.

Fuente: DNP, DIVISION DE INGENIERIA SANITARIA.

1.3 a 1 aproximadamente. Para el segundo subperíodo estas discrepancias se atenúan, más por efecto de la redistribución espacial de la población (urbanización y concentración urbana), que como resultado de una reorientación geográfica de los recursos de inversión.

TABLA 4
DISTRIBUCION PONDERADA DE LAS INVERSIONES
EN ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS POR ZONAS DEL PAIS
1971 - 1981

	Participación Promedio: 1971 - 1975	1976-81	Participación Ponderada (3)		(5)	(4)
			1971-75 (4)	1976-81 (5)		
Bogotá	41.0	35.0	3.25	2.52	0.78	
3 ciud. May.(1)	61.0	52.5	2.65	2.09	0.79	
Urbano	84.7	86.8	1.43	1.35	0.94	
(2)						
Rural	15.3	13.2	0.38	0.37	0.97	

(1) Bogotá, Medellín y Cali

(2) Bogotá, incluido

(3) Participación porcentual de las inversiones/Participación porcentual de la población total de cada zona.

NOTA:

- Los recursos aplicados en Bogotá se identifican con los calculados para la EAAB. No incluyen los fondos que a través del FFDU le hayan llegado.
- De las tres ciudades mayores, solo se incluyen los recursos correspondientes a sus EE.PP.MM. dedicadas al agua y desagües.
- Para el total urbano se incluyen los circuitos del INSFOPAL, el FFDU y las EE.PP.MM.
- Para el total rural se incorporan los recursos canalizados a través del INS, Fedecafé y Minagricultura.

De la tabla 3 y la gráfica 1 podemos, entonces establecer algunas conclusiones. En primer lugar, es evidente la inmensa brecha que existe entre las grandes ciudades y el resto del país en

TABLA 5
COLOMBIA. POBLACION SEGUN ZONAS
1973, 1981 (1)

	1973	1981
BOGOTA	2.869.358	3.548.822
TRES CIUDADES MAYORES	5.253.692	6.413.796
TOTAL URBANO (Dptos.)	13.548.183	16.485.429
TOTAL RURAL (Dptos.)	9.313.935	9.082.949

(1) Las poblaciones correspondientes a 1981 resultan de estimativos que toman como base las tasas anuales de crecimiento intercensal 1973 - 85, correspondientes.

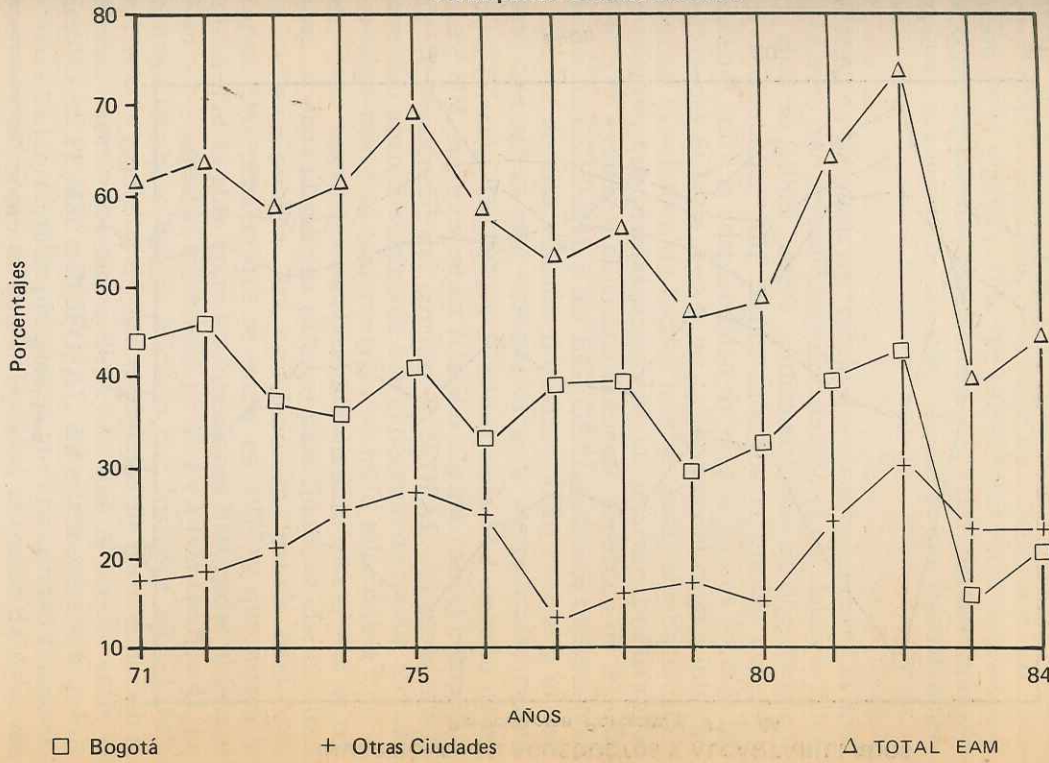
cuanto a canalización de recursos de inversión para el sector se refiere. En segundo lugar, y ayudándonos de la gráfica 2, es posible establecer el peso hegemónico de Bogotá al interior este agregado es idéntico al movimiento cíclico del principal de sus componentes: Bogotá. En tercera instancia, es destacable la gran estabilidad en las participaciones institucionales hasta 1980. Durante esta fase, se conservan no solamente las proporciones sino también los rangos que cada circuito posee en el conjunto. No obstante, contrasta la casi horizontalidad de los perfiles del INS e INSFOPAL con el comportamiento netamente cíclico y con tendencia descendente por parte del circuito de las EE.PP.MM. En cuarto lugar, es de notar que a partir de 1980 empiezan a aparecer cambios que, podría denominárseles, radicales. Las tendencias anteriormente mencionadas, al igual que los rangos de los distintos circuitos se transforman considerablemente. El ciclo del circuito de EE.PP.MM. adquiere una intensidad inusitada: en 1982 alcanza su participación más alta y en 1983 la más baja. La relativa estabilidad de los circuitos INS e INSFOPAL se transforma, en el primer caso, en una neta tendencia descendente y en el segundo caso, en un comportamiento cíclico totalmente simétrico al de las EE.PP.MM.: cuando ellas se hallan aumentando, éste desciende y cuando ellas comienzan a descender, éste se incrementa. Finalmente, el FFDU transforma su comportamiento negativo en uno intensamente positivo a partir de 1983-84. En cuanto a los rangos se refiere, vale la

548,822
413,796
485,429
082,949

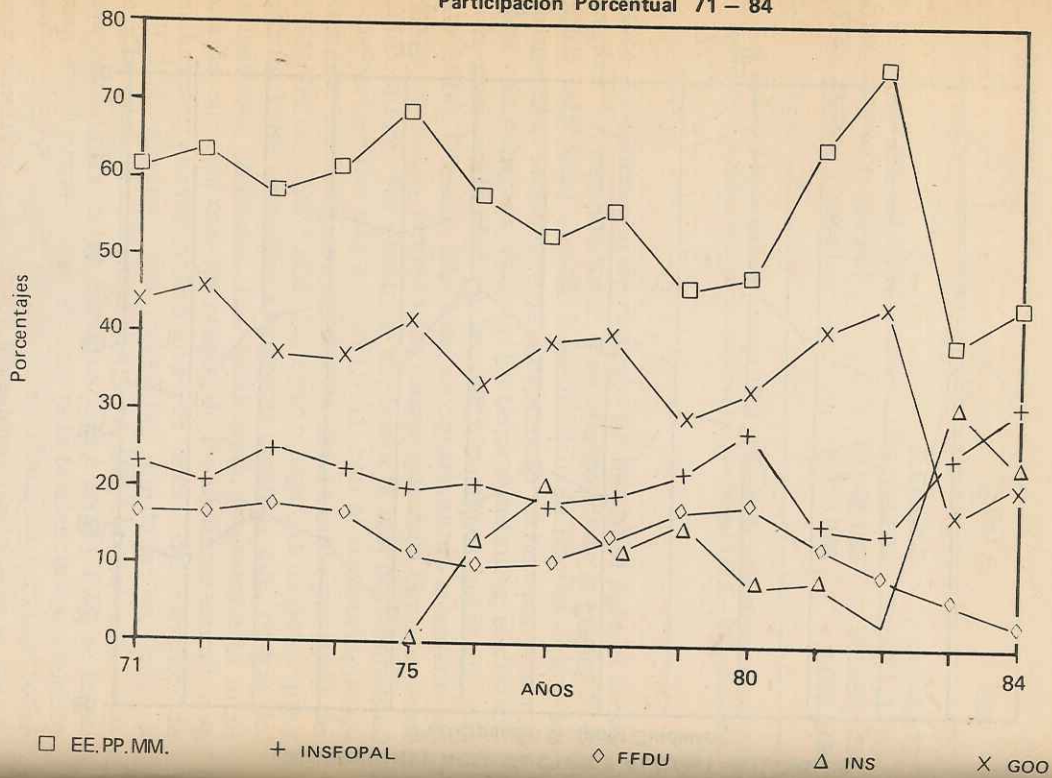
ue toman
correspon-

sector
a 2, es
nterior
ncipal
estaca-
onales
nte las
posee
alidad
niento
del
que a
ría de-
men-
to de
82 al-
La re-
trans-
dente
total-
hallan
forma
tivo a
vale la

INVERSIONES ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS Participación Grandes Ciudades



INVERSIONES EN ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
Participación Porcentual 71 - 84



pena subrayar las siguientes transformaciones. El FFDU pasa del último lugar a disputarle el segundo rango al INSFOPAL. El INS se convierte decididamente en el último circuito. La brecha entre EE.PP.MM. y el INSFOPAL tiende a cerrarse por el efecto conjugado de la caída de la primera y la recuperación de la segunda. Una vez sintetizadas estas conclusiones de comportamiento, pasaremos a adelantar algunas hipótesis explicativas, al lado de las interrogaciones que quedan abiertas.

La segunda hipótesis de trabajo que desarrollamos en el marco teórico que precedió este documento (Luis Mauricio Cervo, abril de 1986) parece confirmarse con las observaciones acá adelantadas. Allí mencionábamos la posible conexión existente entre la adaptabilidad de ciertos modos sociales de gestión del SCD de AyA a las exigencias del capital internacional y el volumen de fondos que se canalizaba hacia ellos. La relación que planteábamos era, obviamente, positiva. Poniendo en evidencia el comportamiento simétrico de las curvas de las EE.PP.MM. y del INSFOPAL, estamos reafirmando la validez de esta relación propuesta. Otro elemento interesante que agrega esta observación es la temporalidad misma de tal relación. De 1971 a 1980 los ciclos del circuito de las EE.PP.MM. no mostraban relación alguna con el comportamiento tendencial del circuito INSFOPAL. La mencionada conexión aparece solamente con el decenio de los 80. Es muy probable que esta temporalidad se halle relacionada con el fenómeno nuevo que se consolida durante esta época: el recurso al endeudamiento externo para financiar ciertas obras de inversión pública. Así, este fenómeno habría vivido dos etapas. Una primera que se inicia en 1977 y que marca la brecha que se abre entre las inversiones destinadas al Sector Eléctrico y aquellas orientadas al de AyA (ver Gráfico 4). La segunda época se habría iniciado con los años 80 y habría marcado la aparición de esta modalidad de discriminación al interior mismo del sector de AyA: abre la brecha entre el circuito EE.PP.MM. e INSFOPAL. En este momento se puede pensar que las reformas propuestas por una entidad financiera internacional como el Banco Mundial al sector de AyA van en el sentido de ampliar la demanda que por este tipo de créditos podría surgir en un país como Colombia. Que este fenómeno haya sucedido a finales de los 70, con otros sectores, se explica, en buena medida, por los excesos de liquidez que los

84

X GOO

Δ INS

80

◇ FFDU

AÑOS

+ INSFOPAL

75

□ EE.PP.MM.

71

países del Norte poseían. Era pues, una forma de hallar buenas colocaciones a sus excedentes monetarios y de paso, estimular la demanda internacional por mercancías provenientes de esas zonas del mundo. Podríamos pensar que el proceso que se da hoy a nivel del sector de AyA es análogo al que venimos de mencionar. Ello equivaldría a lanzar la hipótesis explicativa de que las condiciones macroeconómicas de los países del Norte, que acabamos de reseñar, se reproducen actualmente. Queda, pues, este interrogante abierto.

El comportamiento relativamente estable de los circuitos INSFOPAL e INS, podría estar indicando que el presupuesto nacional, per se, no es un mecanismo de financiación al que se le puedan atribuir tantas características perversas como se ha hecho en algunos de los documentos reseñados en nuestro segundo capítulo. Es, evidentemente, una fuente insuficiente de recursos pero en épocas de prosperidad, parece tener la virtud de no ser tan errática e inestable. La fuente de financiación externa, por el contrario, a pesar de garantizar un mayor volumen de recursos, se halla sujeta a la intervención de más variadas influencias externas que la inducen a presentar un comportamiento cíclico nada despreciable. Este comportamiento nos hace augurar efectos positivos de la redistribución espacial de los recursos fiscales que, bien manejada, podría contribuir a la reducción de las brechas espaciales existentes a nivel de la provisión de un servicio como el de AyA.

Las brechas constatadas entre los circuitos institucionales estudiados nos muestran que la precariedad de recursos de inversión destinados a atender las necesidades de AyA se ve notablemente agravada para las ciudades intermedias, menores y las áreas rurales, en virtud de las grandes inequidades existentes en la repartición de éstos. La crisis actual que vive el circuito superior (EE.PP.MM.) es bastante semejante a la que vive el sector eléctrico como un todo: crisis financiera y de altos costos tarifarios. La salvedad que debemos hacer a esta semejanza es que no nos atrevemos a generalizar la superabundancia de energía generada a la oferta urbana de agua. En el único caso donde ello parece cierto es en el de Bogotá, sin que creamos que el resto de grandes ciudades pase por situaciones semejantes. La crisis actual de los circuitos inferiores se caracterizaría por las bajas coberturas más que por los problemas de costos financieros excesivos. Adicionalmente, habría que considerar el problema de contaminación.

3.3.4 Circuitos institucionales y orientación espacial de su influencia

En esta parte final del capítulo vamos a analizar algunas informaciones que nos ofrecen indicaciones respecto de la orientación espacial de los circuitos institucionales presentes en el sector de AyA. Para ello nos fundamentaremos en la información proporcionada por el documento DNP (agosto de 1986) en su Cuadro No. 2. Un resumen de este cuadro lo presentamos en la tabla 6. Con base en ella, hemos construido las tablas 6 y 7. En la primera de ellas presentamos la participación relativa de las localidades de cada departamento, según circuito institucional, en el total nacional de localidades cubiertas por cada circuito. En la segunda presentamos los resultados arrojados por el cálculo del índice que construimos. Este consiste en dividir, en la tabla 5, las cifras de las cuatro primeras columnas por las de la última. Si su valor es superior a la unidad, el departamento en cuestión tendrá una participación, en ese circuito institucional, más que proporcional al número total de localidades que posee. Por así decirlo, las localidades de ese circuito estarán "sobre-representadas" en ese departamento. El razonamiento opuesto será el válido cuando dicho índice asuma un valor inferior a la unidad. Finalmente, en las tablas 8, 9, 10 y 11 hemos organizado a los departamentos en orden descendente, de acuerdo con los valores del índice para cada circuito institucional. El análisis del comportamiento de las distribuciones de estos índices lo presentamos en la tabla 11.

Los valores promedio y las desviaciones estándar del índice los tomaremos como indicativos del grado de homogeneidad en la repartición espacial de la influencia de cada circuito institucional. Para aislar el efecto que los territorios nacionales ejercen sobre estos indicadores, estas estadísticas están presentadas en la tabla 12 de dos formas: incluyéndolos y excluyéndolos. En el primero de estos casos, los circuitos más homogéneamente distribuidos espacialmente parecen ser los de INSFOPAL y MUNICIPIOS (1.025 y 1.00 respectivamente). Esta observación se refuerza por el hecho de presentar valores en sus desviaciones estándar, relativamente bajos (0.72 y 1.12 respectivamente). Si excluimos los territorios nacionales, la situación cambia notoriamente. El circuito de municipios deja de aparecer homogéneamente repartido. El de INSFOPAL

TABLA 6
 NUMERO DE ENTIDADES LOCALES SERVIDAS
 SEGUN CIRCUITOS INSTITUCIONALES

<i>Departamento</i>	<i>INFO</i>	<i>INS</i>	<i>EE.PP.MM.</i>	<i>MUNIC.</i>	<i>TOTAL</i>
ANTIOQUIA	42	9	4	68	123
ATLANTICO	24	0	1	0	25
BOGOTA	0	0	9	0	9
BOLIVAR	23	1	1	1	26
BOYACA	12	53	0	56	121
CALDAS	19	2	1	1	26
CAQUETA	5	6	0	1	12
CAUCA	23	9	1	4	37
CESAR	20	5	0	0	25
CORDOBA	19	6	1	0	26
CUNDINAMARCA	31	23	2	59	115
CHOCO	9	8	0	2	19
HUILA	24	4	2	7	37
GUAJIRA	14	1	0	0	15
MAGDALENA	21	1	0	3	25
META	7	11	1	5	24
NARIÑO	12	24	0	16	52
N. DE SANTANDER	15	12	1	9	37
QUINDIO	6	1	2	3	12
RISARALDA	7	1	1	5	14
SANTANDER	36	19	4	27	86
SUCRE	16	7	0	0	23
TOLIMA	32	6	1	10	49
VALLE	35	1	8	4	48
ARAUCA	2	1	0	1	4
CASANARE	0	0	0	19	19
PUTUMAYO	0	6	0	0	6
SAN ANDRES	2	0	0	0	2
AMAZONAS	1	0	0	1	2
GUAINIA	0	0	0	1	1
GUAVIARE	0	0	0	1	1
VAUPES	0	0	0	1	1
VICHADA	0	0	0	1	1
TOTAL	457	217	40	309	1023

TABLA 7

**PARTICIPACION RELATIVA DE LAS LOCALIDADES
DE CADA DEPARTAMENTO EN EL TOTAL
DE CADA CIRCUITO INSTITUCIONAL**

<i>TOTAL</i>	<i>Departamentos</i>	<i>INS</i>	<i>INS</i>	<i>EPM</i>	<i>MUNIC</i>	<i>TOTAL</i>
123						
25	ANTIOQUIA	9.19	4.14	10	22.0	12.0
9	ATLANTICO	5.25	0	2.5	0	2.44
26	BOGOTA	0	0	22.5	0	0.87
121	BOLIVAR	5.03	0.46	2.5	0.32	2.54
26	BOYACA	2.62	24.4	0	18.1	11.8
12	CALDAS	4.15	0.92	2.5	1.29	2.54
37	CAQUETA	1.09	2.76	0	0.32	1.17
25	CAUCA	5.03	4.14	2.5	1.29	3.61
26	CESAR	4.37	2.30	0	0	2.44
115	CORDOBA	4.15	2.76	2.5	0	2.54
19	CUNDINAMARCA	6.78	10.5	5	19.0	11.2
37	CHOCO	1.96	3.68	0	0.64	1.85
15	HUILA	5.25	1.84	5	2.26	3.61
25	GUAJIRA	3.06	0.46	0	0	1.46
24	MAGDALENA	4.59	0.46	0	0.97	2.44
52	META	1.53	5.06	2.5	1.61	2.34
37	NARIÑO	2.62	11.0	0	5.17	5.08
12	N. DE SANTANDER	3.28	5.52	2.5	2.91	3.61
14	QUINDIO	1.31	0.46	5	0.97	1.17
86	RISARALDA	1.53	0.46	2.5	1.61	1.36
23	SANTANDER	7.87	8.75	10	8.73	8.40
49	SUCRE	3.50	3.22	0	0	2.24
48	TOLIMA	7.00	2.76	2.5	3.23	4.78
4	VALLE	7.65	0.46	20	1.29	4.69
19	ARAUCA	0.43	0.46	0	0.32	0.39
6	CASANARE	0	0	0	6.14	1.85
2	PUTUMAYO	0	2.76	0	0	0.58
2	SAN ANDRES	0.43	0	0	0	0.19
1	AMAZONAS	0.21	0	0	0.32	0.19
1	GUAINIA	0	0	0	0.32	0.09
1	GUAVIARE	0	0	0	0.32	0.09
1	VAUPES	0	0	0	0.32	0.09
1023	VICHADA	0	0	0	0.32	0.09
	TOTAL	100.	100.	100.	100.	100.

TABLA 8
INDICE DE PARTICIPACION RELATIVA
DE CADA DEPARTAMENTO EN CADA CIRCUITO

<i>Departamentos</i>	<i>INSF</i>	<i>INS</i>	<i>EPM</i>	<i>MUNC.</i>
ANTIOQUIA	0.76	0.34	0.83	1.83
ATLANTICO	2.14	0	1.02	0
BOGOTA	0	0	25.5	0
BOLIVAR	1.98	0.18	0.98	0.12
BOYACA	0.22	2.06	0	1.53
CALDAS	1.63	0.36	0.98	0.50
CAQUETA	0.93	2.35	0	0.27
CAUCA	1.39	1.14	0.69	0.35
CESAR	1.79	0.94	0	0
CORDOBA	1.63	1.08	0.98	0
CUNDINAMARCA	0.60	0.94	0.44	1.69
CHOCO	1.06	1.98	0	0.34
HUILA	1.45	0.50	1.38	0.62
GUAJIRA	2.08	0.31	0	0
MAGDALENA	1.88	0.18	0	0.39
META	0.65	2.16	1.06	0.68
NARIÑO	0.51	2.17	0	1.01
N. DE SANTANDER	0.90	1.52	0.69	0.80
QUINDIO	1.11	0.39	4.26	0.82
RISARALDA	1.11	0.33	1.82	1.18
SANTANDER	0.93	1.04	1.18	1.03
SUCRE	1.55	1.43	0	0
TOLIMA	1.46	0.57	0.52	0.67
VALLE	1.63	0.09	4.26	0.27
ARAUCA	1.11	1.17	0	0.82
CASAÑARE	0	0	0	3.31
PUTUMAYO	0	4.71	0	0
SAN ANDRES	2.23	0	0	0
AMAZONAS	1.11	0	0	1.65
GUAINIA	0	0	0	3.31
GUAVIARE	0	0	0	3.31
VAUPES	0	0	0	3.31
VICHADA	0	0	0	3.31
TOTAL				

se distorsiona algo, aun cuando todavía podría afirmarse que continúa siendo relativamente homogéneo. Aparece, no obstante, el circuito INS con un comportamiento bastante estable. La primera conclusión que de lo anterior podríamos derivar es la siguiente: en la parte más densamente habitada del territorio nacional, los circuitos institucionales que ofrecen sesgos geográficos más marcados son los correspondientes a las EE.PP.MM. y a los MUNICIPIOS. En otras palabras, aquellos circuitos que no poseen un manejo que implique alguna instancia centralizada. Una vez identificado lo anterior, pasaremos a precisar el tipo de sesgos espaciales presentes en cada uno de los circuitos.

Comencemos por estos dos primeros circuitos. Para ello, nos documentaremos en la tabla 12, ya analizada, y en las tablas 8 y 9. Los departamentos más cercanos al promedio son Cauca, Risaralda y Quindío. Hacia arriba y hacia abajo de este promedio, hemos considerado como "normales" todos aquellos departamentos situados dentro de las cotas que señala un máximo de 1.80 y un mínimo de 0.65. Estos límites corresponden a sumar (para el superior) y restar (para el inferior) el valor de la desviación estándar al promedio institucional. Con este criterio, los departamentos con "sobre-representaciones" excesivas (perdósenos la redundancia) son los de: San Andrés, Atlántico, Guajira, Bolívar, Magdalena y Cesar. Es evidente el sesgo regional acá observado; todos estos departamentos pertenecen a la región de la Costa Atlántica. En el grupo de los departamentos sub-representados, encontramos al Meta, a Cundinamarca, a Nariño y a Boyacá. Veremos en el próximo párrafo que este grupo tenderá a coincidir con el de sobre-representados en el siguiente circuito (INS).

El valor promedio del índice para el circuito INS, sitúa a los departamentos de Cundinamarca, Cesar y Santander como los más normales representados. La cota máxima se sitúa en el departamento de Norte de Santander y la mínima en los de Guajira, Magdalena y Bolívar. Los departamentos "sobre-representados" serían Nariño, Meta, Boyacá y Chocó, además de las intendencias y comisarías de Putumayo y Caquetá. La presencia de Nariño y Boyacá se explicaría por el carácter minifundista de sus zonas rurales y por la larga tradición de trabajo comunitario que ellos poseen. Es posible que la presencia del Meta y de Chocó obedezca a razones similares, sin em-

bargo no existe suficiente evidencia como para afirmarlo. Dentro del conjunto de los departamentos "sub-representados" encontramos gran parte de aquellos que aparecieron con amplias sobre-representaciones para el circuito anterior: Guajira, Magdalena y Bolívar. Nuestras hipótesis respecto del nexo entre condiciones sociales de estas zonas (capacidad organizativa) e importancia del circuito INS parecen confirmarse.

Antes de continuar, parece interesante anotar la aparente complementariedad espacial de estos dos circuitos. Las zonas sobre-representadas del primero, aparecen subrepresentadas en el segundo. Las sobre-representadas del segundo, aparecen subrepresentadas en el primero.

En la tabla 9 y 11 nos documentaremos para el análisis del sesgo espacial del circuito de EE. PP. MM. Los departamentos de Caldas, Bolívar y Córdoba aparecen como los más normalmente representados. Los departamentos con sobre-representación son los de Bogotá, Quindío, Valle y Risaralda. Los sub-representados son los de Cundinamarca, Nariño, Magdalena, Chocó, sucre, Boyacá y Cesar. Como lo habíamos propuesto en nuestras hipótesis, se evidencia una relación directa entregado de desarrollo económico y existencia de este modo social de gestión del servicio de AyA. Risaralda y Quindío explicarían su participación en el grupo de sobre-representados por la influencia de la economía cafetera y por el relativamente alto nivel de urbanización presente en ellos. Valle y Bogotá son representativas del desarrollo agro-industrial e industrial más avanzado del país. En el extremo inferior no encontramos más que departamentos prioritariamente rurales y con muy bajos niveles de desarrollo económico.

En el circuito de municipios encontramos en una situación de sobre-representación a los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Boyacá. En los subrepresentados encontramos a los departamentos de Bolívar, Córdoba, Cesar, Sucre, Guajira y Atlántico. En este caso vuelve a aparecer la Costa Atlántica con un sesgo espacial muy claro: una muy baja tendencia a participar en este modo de gestión. Para la explicación de estas orientaciones espaciales parecen combinarse dos criterios. El primero parecería estar relacionado con la situación de los fiscos departamentales que, mientras más endeble sea, más dificultades presentará al desarrollo de esta modalidad. La presencia de Medellín y de Bogotá en la determinación del nivel

CUADRO 8 CUADRO 9 CUADRO 10 CUADRO 11

<i>Rangos según Valor Índice INSFOPAL</i>	<i>Rangos según Valor Índice INS-PSBR</i>	<i>Rangos según Valor Índice EE.PP.MM.</i>	<i>Rangos según Valor Índice MUNICIPIO</i>
San Andrés	Putumayo	Bogotá	Guaviare
Atlántico	Caquetá	Quindío	Casanare
Guajira	Nariño	Valle	Vichada
Bolívar	Meta	Risaralda	Guainía
Magdalena	Boyacá	Huila	Vaupés
Cesar	Chocó	Santander	Antioquia
Córdoba	N. de Santander	Meta	Cundinamarca
Caldas	Sucre	Atlántico	Amazonas
Valle	Arauca	Caldas	Boyacá
Sucre	Cauca	Bolívar	Risaralda
Tolima	Córdoba	Córdoba	Santander
Huila	Santander	Antioquia	Nariño
Cauca	Cundinamarca	N. de Santander	Quindío
Risaralda	Cesar	Cauca	Arauca
Quindío	Tolima	Tolima	N. de Santander
Arauca	Huila	Cundinamarca	Meta
Amazonas	Quindío	Nariño	Tolima
Chocó	Caldas	Casanare	Huila
Santander	Antioquia	Magdalena	Caldas
Caquetá	Risaralda	Putumayo	Magdalena
N. de Santander	Guajira	Chocó	Cauca
Antioquia	Magdalena	San Andrés	Chocó
Meta	Bolívar	Sucre	Valle
Cundinamarca	Valle	Amazonas	Caquetá
Nariño	Casanare	Boyacá	Bolívar
Boyacá	Guainía	Guainía	San Andrés
Vichada	Bogotá	Guajira	Córdoba
Vaupés	Guaviare	Guaviare	Cesar
Putumayo	San Andrés	Caquetá	Sucre
Guaviare	Atlántico	Cesar	Putumayo
Guainía	Amazonas	Arauca	Guajira
Casanare	Vaupés	Vaupés	Bogotá
Bogotá	Vichada	Vichada	Atlántico

de los ingresos departamentales de Antioquia y Cundinamarca, estaría influyendo positivamente sobre la existencia de este modo de gestión en estas zonas del país. El segundo elemento sería de carácter social, donde a la relativamente mayor autonomía financiera se sumaría una social y organizativa que coadyuvaría a explicar la sobre-participación de estas regiones en este circuito.

De acuerdo con lo anterior, podemos hacer algunos comentarios por regiones. La región de los Territorios Nacionales se caracteriza por su participación "anormal" en la mayoría de los circuitos. Sus territorios siempre se hallan en situación de sobre o de sub-representación. Esto se debe a su incipiente grado de ocupación y de urbanización que ha implicado la utilización de modos simples de gestión: o prima el circuito INSFOPAL o prima el MUNICIPAL.

En la tabla 13 hemos hecho un análisis del comportamiento de cada departamento. Con base en las cotas propuestas en las tablas 8 a 11, hemos calificado la participación de cada departamento como "normal" (N), "excesiva" (E) y "subrepresentada" (S). Dentro de la primera categoría encontraremos siempre 12 departamentos, repartidos entre los otros once entre las categorías extremas: a veces 6 y 5, otras, 7 y 4. Además, hemos agrupado estos departamentos por regiones "naturales", de acuerdo con la clasificación usualmente utilizada por organismos estatales como el DANE. A dichas regiones les hemos aplicado una categorización similar, donde la supremacía numérica de alguno de estos calificativos al interior de los departamentos que las componen, ha sido tomado como criterio de clasificación.

Luego de los anteriores comentarios metodológicos, pasemos al análisis de los resultados. En cuanto a las regiones se refiere, es interesante notar el sesgo de la Costa Atlántica, que se halla orientada hacia el Modo Social de Gestión materializado por el INSFOPAL. Para este modo se halla "excesivamente" representada, en tanto que para los otros tres, se encuentra "subrepresentada". Otra región que aparece bastante característica es la Central ya que su participación en todos los circuitos es "normal". Por su lado las regiones Pacífica y Oriental se hallan polarizadas de una forma diferente cada una de ellas. La polarización presente en la región Pacífica se caracte-

TABLA 12
INDICES DE DISTRIBUCION RELATIVA
CARACTERISTICAS DE SU DISTRIBUCION ESPACIAL

<i>CIRCUITO</i>	<i>INSTITUCIONAL</i>	<i>INSFOPAL</i>	<i>INS</i>	<i>EE.PP.MM.</i>	<i>MUNICIPIOS</i>
Sin territorios Nacionales	Promedio	1.22	0.92	1.94	9.59
	Desv. estándar	0.58	0.77	5.15	0.56
Con territorios	Promedio	1.025	0.85	1.46	1.00
	Desv. estándar	0.72	1.029	4.52	1.12
Sin territorios sin Bogotá	Promedio			0.92	
	Desv. estándar			1.18	

TABLA 13

**PARTICIPACION DE LAS LOCALIDADES
EN CADA CIRCUITO INSTITUCIONAL**

<i>REGION</i>	<i>INSFOPAL</i>	<i>INS</i>	<i>EE.PP.MM.</i>	<i>MUNICIPIOS</i>	
Atlántica	E	S	S	S	S
Atlántico	E	S	N	S	S
Bolívar	E	S	N	S	S
Cesar	E	N	S	S	S
Córdoba	N	N	N	S	N
Guajira	E	S	S	S	S
Magdalena	E	S	S	N	S
Sucre	N	N	S	S	S
Pacífica	N	E	S	N	N
Cauca	N	N	N	N	
Chocó	N	E	S	N	N
Nariño	S	E	N	S	
Valle	N	S	E	N	N
Central	N	N	N	N	
Antioquia	S	N	N	E	N
Caldas	N	N	N	N	N
Huila	N	N	N	N	
Quindío	N	N	E	N	N
Risaralda	N	N	E	E	E
Tolima	N	N	N	N	N
Oriental	S	E	N	N	
Boyacá	S	E	S	E	E
Cundinamarca	S	N	N	E	N
Meta	S	E	N	N	N
N. de Santander	N	E	N	N	N
Santander	N	N	N	N	N
Bogotá	S	S	E	S	S
	N 12	N 12	N 12	N 12	N 12
	S 6	S 6	S 7	S 7	S 8
	E 5	E 5	E 4	E 4	E 12

N: Normal

S: subrepresentada

E: Sobre-representada

riza por su orientación hacia el circuito INS, al lado de la subrepresentación del circuito EE. PP. MM. En la región Oriental la polarización se encuentra igualmente comandada por el circuito INS con la diferencia de que el circuito subrepresentado es ahora el de INSFOPAL.

Es evidente que al interior de cada región es posible encontrar algunos departamentos que se diferencian sensiblemente de los demás. Para el caso de la Atlántica, el departamento de Córdoba parece ser el "disonante": su participación es normal en los circuitos INSFOPAL, INS y EE. PP. MM., su única subrepresentación puede hallarse en el circuito de MUNICIPIOS. La región Pacífica parece algo más diversa que la Atlántica. Por una parte el Valle posee un tipo de polarización inverso al regional. El circuito subrepresentado es el del INS y el excesivo es el de EE. PP. MM. El Cauca parece asemejarse más al comportamiento de la región Central, por presentar una participación normal en la totalidad de los circuitos. El departamento de Nariño tiene, por su parte una orientación muy neta hacia el circuito INS. La región Central se presenta más homogénea que la Pacífica, aunque no tanto como la Atlántica. Los departamentos de Antioquia y Risaralda son los que se alejan más del perfil regional. Antioquia se halla polarizada hacia el modelo MUNICIPIOS, en tanto que Risaralda lo está por éste y por el de EE. PP. MM. La región Oriental parece tan diversa como la Pacífica. Por un lado, Boyacá se halla polarizado por el modelo MUNICIPIOS con una neta subrepresentación del EE. PP. MM. Cundinamarca se encuentra igualmente polarizada por el circuito MUNICIPIOS, sólo que se acompaña por una subrepresentación, esta vez, del INSFOPAL. Bogotá es una "región" tan atípica como la de Territorios Nacionales, ya que es, realmente un área urbana. Allí la polarización es clara y simple: hacia el circuito EE. PP. MM.

De acuerdo con los comentarios anteriores podríamos, incluso, avanzar una propuesta de regionalización que agrupase los departamentos con comportamientos similares en esta materia. Hay, en primer lugar, un grupo de departamentos sin ninguna polarización evidente; es decir donde todos sus circuitos son calificados de "normalmente" representados. Ellos son los departamentos de: Cauca, Caldas, Huila, Tolima y Santander. Hay un segundo grupo de departamentos que presentan

TABLA 14

PROPORCION DE LOCALIDADES QUE EN CADA DEPARTAMENTO
PARTICIPAN EN CADA CIRCUITO INSTITUCIONAL

	<i>INSF</i>	<i>INS</i>	<i>EPM</i>	<i>MUNIC</i>	<i>TOTAL</i>
Antioquia	34.1	7.31	3.25	55.2	100
Atlántico	96	0	4	0	100
Bogotá	0	0	100	0	100
Bolívar	88.4	3.84	3.84	3.84	100
Boyacá	9.91	43.8	0	46.2	100
Caldas	73.0	7.69	3.84	15.3	100
Caquetá	41.6	50	0	8.33	100
Cauca	62.1	24.3	2.70	10.8	100
Cesar	80	20	0	0	100
Córdoba	73.0	23.0	3.84	0	100
Cundinamarca	26.9	20	1.73	51.3	100
Chocó	47.3	42.1	0	10.5	100
Huila	64.8	10.8	5.40	18.9	100
Guajira	93.3	6.66	0	0	100
Magdalena	84	4	0	12	100
Meta	29.1	45.8	4.16	20.8	100
Nariño	23.0	46.1	0	30.7	100
N. de Santander	40.5	32.4	2.70	24.3	100
Quindio	50	8.33	16.6	25	100
Risaralda	50	7.14	7.14	35.7	100
Santander	41.8	22.0	4.65	31.3	100
Sucre	69.5	30.4	0	0	100
Tolima	65.3	12.2	2.04	20.4	100
Valle	72.9	2.08	16.6	8.33	100
Arauca	50	25	0	25	100
Casanare	0	0	0	100	100
Putumayo	0	100	0	0	100
San Andrés	100	0	0	0	100
Amazonas	50	0	0	50	100
Guainia	0	0	0	100	100
Guaviare	0	0	0	100	100
Vaupés	0	0	0	100	100
Vichada	0	0	0	100	100
TOTAL	44.6	21.2	3.91	30.2	100

una "anormalidad" en solamente uno de sus circuitos. Ellos son: Córdoba (S: MUNICIPIOS), Quindío (E: EE. PP. MM.) y Norte de Santander (E: INS). Habría un tercer grupo de departamentos con una polarización "intermedia": Valle (S: INS, E: EE. PP. MM.), Antioquia (S: INSFOPAL, E: MUNICIPIOS), Cundinamarca (S: INSFOPAL, E: MUNICIPIOS), Meta (S: INSFOPAL, E: INS) y Chocó (S: EE. PP. MM., E: INS). Un cuarto grupo comprendería a los de polarización neta sin vacíos: Risaralda (E: EE. PP. MM. y MUNICIPIOS). El quinto agruparía el conjunto de departamentos que poseen una polarización neta CON vacíos: Atlántico, Bolívar, Cesar, Guajira, Magdalena, Nariño y Boyacá. Los del grupo de la costa Atlántica se hallan polarizados por el circuito INSFOPAL acompañados de un vacío relativo del resto de circuitos. Nariño y Boyacá se encuentran polarizados por el circuito INS, con el matiz de que en Boyacá se encuentra también presente el circuito MUNICIPIOS.

En la medida en que la regionalización es un instrumento de planificación territorial, esta puede avanzar tanto como se desee, de acuerdo con los mecanismos de intervención que se posean y con la calidad y cantidad de información disponible. Teniendo en cuenta esas restricciones, creemos adecuado no forzar más esta hipótesis, aceptando, en todo caso, que no es la única propuesta posible.

Antes de finalizar, es importante aclarar que hablar de normalidad no implica pensar en inexistencia de algún tipo de polarización institucional-geográfica. El modo que hemos llamado normal se caracteriza por las distribuciones que presentamos en la tabla 13. En otras palabras, la gran mayoría de las localidades depende del circuito INSFOPAL (44.6%), le sigue el circuito MUNICIPIOS (30.2%), encontrándose en tercera instancia el INS (21.2%) y finalizando la lista EE.PP.MM. (3.91%). Es evidente que en términos de población servida esta jerarquía no se reproduce. Ello no quiere decir que no sea significativa ya que revela las características del funcionamiento institucional y muestra las posibles vías de solución de las limitaciones identificadas.

3.3.5 Circuitos institucionales y orientación espacial de sus inversiones

A través de la distribución geográfica de los recursos de inversión de cada institución, es posible conocer otros aspectos de su "vocación espacial".

Para cada circuito institucional hemos examinado la distribución departamental de sus inversiones. Para el INS hemos estudiado el período 1969-1982, para el INSFOPAL lo hemos hecho entre 1969-1985 y para el FFDU lo realizamos durante 1973-1985. Con base en esta información, obtuvimos la participación promedio de cada departamento en los recursos respectivos de cada circuito. Esta participación promedio fue dividida por el porcentaje de población rural (INS) o urbana (FFDU e INSFOPAL) de cada departamento. El cociente de esta división nos da un indicativo de la participación de cada sección territorial en la repartición de los recursos financieros. Ver Tabla 15. Valores cercanos a la unidad indican participaciones financieras PROPORCIONALES a las demográficas. Valores superiores a uno son índice de participaciones *más que proporcionales*. Lo contrario sucede con los valores inferiores a la unidad.

Este mismo índice fue construido agrupando los departamentos según sus niveles de desarrollo: Tabla 16. Los resultados allí obtenidos validan nuestras hipótesis respecto de las "vocaciones espaciales" esperadas de cada circuito institucional.

El caso más evidente es el del FFDU. Allí se observa una relación directa entre nivel de desarrollo y acceso a los créditos canalizados por esta institución para obras de infraestructura urbana. En efecto, en la última columna podemos observar cómo el valor del índice desciende a medida que degradamos el nivel de desarrollo de los departamentos. INSFOPAL representa el caso opuesto: el valor del índice aumenta a medida que disminuye el nivel de desarrollo de los departamentos. El INS es un caso intermedio ya que presenta una relación curvilínea: inversa de los rangos 1 a 3 y directa de los rangos 3 a 5.

Los anteriores hallazgos confirman nuestras hipótesis respecto de la lógica espacial de cada circuito institucional (3.3.2).

El Modo Social de Gestión del Servicio en el FFDU se caracteriza por reforzar las desigualdades espaciales: canaliza sus recursos hacia las áreas más desarrolladas. El MSG encarnado por el INSFOPAL se caracteriza por su efecto redistributivo espacial: las áreas menos desarrolladas aparecen como las más beneficiadas. El patrón manifiesto en el caso del INS es más complejo de interpretar con base en la escasa información que poseemos.

Otra forma de explorar esta lógica espacial de cada MHG es agrupando los departamentos por Regiones Naturales: Tabla 18. La orientación hacia la Región Atlántica del INSFOPAL confirma nuestros comentarios del aparte anterior. El gran peso de las Regiones Pacífica y Central en el circuito FFDU se explica por la presencia de los departamentos del Valle y Antioquia respectivamente. Los índices de participación regional para el caso del INS parecen poco sesgados hacia alguna zona particular.

En general, podemos afirmar que el factor regional aparece como poco explicativo de la vocación espacial de los circuitos institucionales. En el caso del INSFOPAL, su aparente significatividad se debe al hecho de que la Región Atlántica concentra el mayor número de departamentos con menor desarrollo relativo. En el caso del FFDU es la presencia de departamentos muy precisos (Antioquia y Valle) lo que explica una cierta "vocación regional". No obstante, esta no es una situación generalizada al interior de cada una de las regiones señaladas.

La primacía de la "lógica política" en la asignación de los recursos manejados por el INSFOPAL, habría actuado como mecanismo de equilibramiento regional (o mejor, departamental): "castigando" a los departamentos más desarrollados, a favor de los más atrasados. La primacía de la "lógica económica" en el circuito del FFDU habría actuado como instrumento de segregación espacial: "castigando" los departamentos más desarrollados a favor de los menos.

La importancia de las anteriores constataciones no debe, sin embargo, inducirnos a engaño. Es fundamental recordar que la información no pudo ser desagregada al nivel municipal. Por lo tanto, cuando hablamos de departamentos, muy segu-

TABLA 15

**INDICE DE PARTICIPACION DE LOS DEPARTAMENTOS
EN LOS RECURSOS DE INVERSION DEL INS*,
INSFOPAL**, FFDU****

	<i>INS</i> (1969-1982)	<i>INSFOPAL</i> (1969-1985)	<i>FFDU</i> (1973-1985)
ANTIOQUIA	0.45	0.43	1.49
ATLANTICO	2.06	0.61	0.70
BOLIVAR	0.59	1.29	0.77
BOYACA	0.98	1.81	0.44
CALDAS	0.90	1.15	1.47
CAUCA	0.89	2.27	0.71
CESAR	0.97	1.83	1.19
CORDOBA	0.55	2.0	0.86
CUNDINAMARCA	0.67	0.12	0.78
CHOCO	0.78	3.0	0.25
HUILA	1.63	1.63	0.26
GUAJIRA	1.44	3.33	2.67
MAGDALENA	0.64	2.09	0.23
META	1.99	1.07	0.50
NARIÑO	1.14	1.82	1.64
NORTE DE SANTANDER	1.86	1.10	0.55
QUINDIO	0.74	0.63	1.56
RISARALDA	0.42	0.52	2.00
SANTANDER	1.06	1.63	1.29
SUCRE	0.82	2.40	0.09
TOLIMA	0.98	1.48	0.61
VALLE	1.64	0.60	1.79
X	1.05	1.49	0.99
SD	0.49	0.82	0.66

* Porcentaje de inversiones (1969-1982)/porcentaje de la población rural nacional en cada departamento (1985).

** Porcentaje de inversiones (1969-1985)/porcentaje de la población urbana nacional en cada departamento.

TABLA 16

INDICE DE DISTRIBUCION PER CAPITA DE LAS INVERSIONES DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADOS,
SEGUN CIRCUITOS INSTITUCIONALES Y RANGOS DE DESARROLLO ECONOMICO

	RANGO DE DESARROLLO						
	1	2	3	4	5		
Porcentaje de la población urbana departamental 1985	34.1	36.7	16.4	9.9	2.8		
Porcentaje de la población rural departamental 1985	21.0	21.1	26.6	25.6	5.7		
Participación INS 1969-1982							
(1)	17.6	19.3	30.7	21.4	5.2	94.2	
(2)	(18.7)	(20.5)	(32.6)	(23.2)	(5.5)	(100.0)	
Participación INSFOPAL 1969-1985				(22.7)			
(1)	18.0	16.3	22.6	19.5	7.8	84.2	
(2)	(21.4)	(19.4)	(26.8)	(23.2)	(9.3)	(100.0)	
Participación FFDU 1973-1985							
(1)	51.6	32.8	8.1	5.2	1.5	99.2	
(2)	(52.0)	(33.1)	(8.2)	(5.2)	(1.5)	(100.0)	
INDICE INS (3)	0.89	0.97	1.23	0.89	0.96	0.99	0.13
INDICE INSFOPAL (4)	0.63	0.53	1.63	2.34	3.32	1.69	1.05
INDICE FFDU (4)	1.52	0.90	0.50	0.53	0.54	0.80	0.39

(1) Participación porcentual efectiva.

(2) Participación porcentual corregida: excluye los residuos: 5.8% en el INS, 15.8% en el INSFOPAL y 0% en el FFDU.

(3) Participación porcentual de cada rango de desarrollo en las inversiones (corregida)/participación porcentual del rango en la Población Rural Departamental.

(4) Participación porcentual de cada rango de desarrollo en las inversiones (corregida)/participación porcentual del rango en la Población Urbana Departamental.

TABLA 17

DEPARTAMENTO SEGUN RANGO DE DESARROLLO (1)

<i>RANGO</i>	<i>DEPARTAMENTOS</i>
1	Antioquia, Valle y Atlántico
2	Cundinamarca, Caldas, Santander, Quindio y Risaralda
3	Boyacá, Bolívar, Huila, Meta, Norte de Santander y Tolima
4	Cauca, Córdoba, Cesar, Magdalena y Nariño
5	Chocó, Sucre y Guajira
6	Resto de Intendencias y Comisarías

(1) Fuente: Wulf Stollbrock; "El Desequilibrio Regional en Colombia". Economía Colombiana, Separata No. 9, junio de 1986.

TABLA 18

INDICE DE DISTRIBUCION PER-CAPITA DE LAS INVERSIONES
EN ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS, SEGUN CIRCUITOS INSTITUCIONALES
Y REGIONES NATURALES

Región	Población Urbana 1985 (%)		Población Rural 1985 (%)		Participación INS 1969-1982		Participación INSFOPAL 1973-1985		Participación FFDU 1973-1985		Indice INS (1)	Indice INSFOPAL	Indice FFDU (2)	
					(3)	(4)	(3)	(4)	(3)	(4)				
Atlántica	3.732.785	20.2	1.945.216	21.9	16.6	(17.6)	28.6	(34.0)	9.8	(9.8)	0.80	1.68	0.49	
Pacífica	3.113.487	16.8	1.818.304	20.5	23.8	(25.3)	16.1	(19.1)	30.2	(30.2)	1.23	1.14	1.80	
Central	4.809.418	26.0	2.619.662	29.6	24.3	(25.8)	19.2	(22.8)	34.1	(34.1)	0.87	0.88	1.31	
Oriental + Bogotá	6.844.439	37.0	2.480.214	28.0	29.5	(31.3)	20.3	(24.1)	25.9	(25.9)	1.12	0.65	0.70	
	18.500.129		8.863.396		94.2	(100.0)	84.2	(100.0)	100.0		X	1.01	1.09	1.08
											SD	0.18	0.38	0.52

- (1) Participación porcentual de la Región en las inversiones (corregida)/participación porcentual de la Región en la Población Rural.
- (2) Participación porcentual de la Región en las inversiones (corregida)/participación porcentual de la Región en la Población Urbana.
- (3) Participación porcentual efectiva.
- (4) Participación porcentual corregida = excluye los residuos: 5.8% en el INS, 15.8% en el INSFOPAL y 0% en el FFDU.

TABLA 19

ATLANTICA: Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba.

PACIFICA: Valle, Cauca, Nariño, Chocó.

CENTRAL: Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima y Huila.

ORIENTAL: Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca y Meta.

BOGOTA

TABLA 20

F.F.D.U. DESCRIPCIÓN DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO
1974-1985 (Número de Desembolsos)

<i>Departamento</i>	<i>Total de operaciones</i>	<i>Operaciones con la capital</i>	<i>Operaciones con el departamento</i>
Antioquia	78	46 (1)	18
Atlántico	14	9	5
Bolívar	19	13	6
Boyacá	15	2	—
Caldas	24	17	6
Cauca	10	10	—
Cesar	5	1	4
Córdoba	16	8	3
Cundinamarca	59	27	4
Chocó	3	—	3
Huila	13	6	3
Guajira	6	—	5
Magdalena	8	4	4
Meta	13	10	2
Nariño	11	8	1
Norte de Santander	14	9	3
Quindío	31	24 (2)	7
Risaralda	60	42 (3)	15
Santander	70	37 (4)	10
Sucre	4	—	2
Tolima	31	18	2
Valle	88	38	25
Casanare	3	—	2
San Andrés	8	—	8

- (1) Incluye Medellín, Bello, Envigado e Itagüí.
 (2) Incluye Armenia y Calarcá.
 (3) Incluye Pereira, Santa Rosa y Dos Quebradas.
 (4) Incluye Bucaramanga, Girón y Floridablanca.

ramente estamos hablando, realmente, de capitales departamentales o, a lo máximo de las principales ciudades de cada departamento. En este sentido, creemos más pertinente interpretar estos resultados como afectando la conformación de la Red Urbana, más que la estructura regional (ver Tabla 20). Los circuitos que escaparon a nuestro estudio podrían permitirnos llenar este vacío: Municipios, Fedecafé. No obstante, la información existente para el primero de ellos es totalmente insuficiente. Su recopilación exigiría un esfuerzo que quedaba fuera del alcance de los recursos con los que contamos para esta investigación.

3.3.6 Conclusiones

Las evidencias que hemos desarrollado a lo largo de este aparte nos autorizan a validar el concepto de Modo Social de Gestión del servicio de AyA. La más clara expresión de su pertinencia es la clara orientación espacial que constatamos para cada uno de ellos. Es claro, no obstante, que en nuestro análisis existen aún serios vacíos a nivel de la comprensión del funcionamiento de cada uno de estos modos, particularmente en lo que atañe a su funcionamiento administrativo y, parcialmente, financiero.

La crisis del sector es por lo tanto, incomprensible, si se omiten las serias desigualdades financieras entre los distintos circuitos institucionales identificados. De la misma manera, su manejo y sus propuestas de política deben tener en consideración estas inequidades. Cuando se devela, además, el contenido espacial de cada uno de estos circuitos, a través del concepto de Modo Social de Gestión Social de un SCD, es posible visualizar el impacto espacial que podrían tener ciertos cambios institucionales. Es esa la importancia del análisis que acabamos de realizar y de acá partiremos, entonces, para nuestro último capítulo.

3.4 Una visión global de la crisis actual

En los tres numerales precedentes hemos realizado una serie de análisis que nos permiten caracterizar de mejor forma la crisis actual por la que atraviesa el sector de AyA. En primera

instancia, pusimos en relieve su componente estructural fundamental: las jerarquías de gasto público imperantes en el país durante los últimos quince años. Ellas, como lo vimos, han privilegiado, en el área de los SCD, a sectores como el Eléctrico y a modos sociales de gestión del servicio de AyA cercanos a este último. El resultado de esta prioridad no fue solamente la vasta extensión social y territorial del servicio de Electricidad, sino, también, la magnificación de sus costos sociales: sobre capacidades instaladas y excesivos costos de financiación en divisas extranjeras.

Estos últimos componentes negativos de las prioridades de Inversión Pública revirtieron en forma de bumerang sobre sus más directos causantes y sobre sus más lejanos también. El gasto público tuvo que ajustarse a la nueva situación macroeconómica recesiva, haciendo entrar en crisis a la totalidad de los SCD, especialmente a aquellos que nunca han gozado de un auge expansivo y que, por lo tanto, cualquier recorte es de "vida o muerte". A lo anterior se sumó una tradición ya larga de malos manejos en instituciones que dependieron del presupuesto nacional para sus inversiones. Los dos elementos sumados produjeron un resultado catastrófico que desembocó en la actual crisis institucional del sector.

Por último, mostramos que las precariedades del sector no se repartían equitativamente tanto desde el punto de vista espacial como del social. El sector más crítico mostró ser el atendido por el INSFOPAL y por el INS, concentrando geográficamente los problemas de escasez en estas áreas. La única zona que parece haber gozado de una relativa abundancia es Bogotá, absorbiendo, de paso, cerca de un tercio de los recursos de inversión disponibles en el sector. Esta constatación muestra que la concentración urbana y las deseconomías de aglomeración que ésta genera en un momento dado, son un componente esencial de solución de ciertas escaseces. Por lo demás, nos obliga a matizar el análisis de la crisis sectorial: para el circuito de EE.PP.MM. los problemas parecen concentrarse en los costos de financiación de las deudas externas, en el resto parecen ser de escasez física y financiera.

4. POSIBLES REPERCUSIONES SOCIOESPACIALES DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES PROPUESTAS

El propósito de este capítulo es el de enriquecer la discusión de reforma institucional del sector, gracias a la incorporación a este debate de los resultados que esta investigación ha arrojado. Para ello tomaremos como punto de partida los elementos centrales de la propuesta oficial que la caracterizan, permitiéndonos emitir juicios respecto de sus posibles repercusiones positivas o negativas. Comenzaremos el capítulo con algunas consideraciones generales que nos permitirán ubicar el centro de la discusión en materia, ya no de análisis, de política económica para el sector. Allí pondremos en evidencia la importancia del análisis espacial para el buen éxito de cualquier política que se diseñe en este sentido. A continuación, en los dos apartes siguientes, tomaremos como punto de partida dos sesgos identificados a nivel del diagnóstico oficial que se materializan; posteriormente, en las características de la propuesta de reforma lanzada. Enfatizaremos en las repercusiones espaciales de dichos sesgos, con las dificultades previsible que ellas acarrearían. En el cuarto aparte comentaremos las posibles incidencias de lo que, a nuestro entender, es uno de los grandes aciertos del plan de ajuste: el rol asignado a los municipios y departamentos, en una función descentralizadora de la gestión de este SCD. El quinto y último aparte, pretenderá hacer una síntesis de la discusión anterior, con miras a proponer líneas de acción y de reflexión relativamente claras.

4.1 El núcleo del problema de política económica para el sector de Acueductos y Alcantarillados en Colombia

La limitación estructural básica para el sector de AyA en Colombia ha sido la escasez de recursos de financiamiento. Como lo vimos, el aspecto positivo de ella es que se trata de una

precariedad relativa mas no absoluta. Ella ha sido en buena parte, el resultado de la prioridad asignada al Sector Eléctrico. Esquemáticamente hablando, el problema se resuelve en la medida en que exista la voluntad social de transferir recursos hacia este sector, definiendo el origen de estos. Al parecer, la coyuntura actual se presta para el cambio de énfasis en la política de Inversión Pública. Hay conciencia de los costos asumidos durante los últimos años por la preocupación de ampliar la capacidad nacional de generación hidroeléctrica. Se habla actualmente de reducir a cero las nuevas inversiones en generación y concentrarse en distribución. Tomando como punto de partida esta voluntad favorable, parece relevante discutir la posibilidad de revitalización del sector de AyA, al igual que de sus posibles características. Dicha discusión no se reduce a un interés meramente académico.

En la línea de lo comentado en el párrafo anterior, discutiremos cuáles pueden ser los ejes de análisis de este problema específico.

La política económica de atracción de recursos de inversión hacia este sector debe considerar dos elementos complementarios: el volumen de fondos que es necesario movilizar y las repercusiones espaciales de esta consecución, habida cuenta de las características del circuito financiero de donde ella provenga. El problema de la solución hasta ahora vigente en este sector es que si bien existe una buena libertad espacial en su aplicación, su volumen ha sido insuficiente. Al parecer, la solución que se está proponiendo actualmente nos haría pasar de un extremo al otro: satisfactorios volúmenes de inversión con una inflexibilidad de aplicación espacial muy grande. A nuestro entender ello puede ser tan grave como la anterior situación y generar dinámicas perversas acumulativas. Veámos.

Considerar la distribución espacial de la inversión en AyA es una forma de garantizar que las necesidades financieras del sector serán decrecientes. La inversión en infraestructura urbana es una forma de orientar el crecimiento demográfico de las ciudades. De esta manera, su excesiva concentración contribuye a alimentar los procesos de concentración urbana. Dicha concentración, como es sabido, implica deseconomías de escala en ciertas actividades, particularmente aquellas relacio-

nadas con la provisión de servicios públicos. Dichas deseconomías implican que la atención de las necesidades crecientes de agua, por ejemplo, en las áreas más densamente pobladas sea, cada vez, proporcionalmente más costosa. De la misma manera, desconcentrar espacialmente la provisión de agua implica garantizar unos menores costos marginales de provisión a las poblaciones futuras. En este sentido pensamos que adoptar una solución que contemple el aspecto "volumen" de la política económica y omita el lado "orientación", puede generar una dinámica acumulativa perversa. Si la orientación espacial del nuevo circuito financiero es concentradora, las necesidades futuras de inversión, en vez de decrecer, se van a mantener e incluso a incrementar.

En concordancia con la argumentación anterior, nos atrevemos a pensar que cualquier política que en esta área se diseñe omitiendo el aspecto espacial, posee muy grandes posibilidades de fracaso. La política prevista debe incluso, darle cierta prioridad al aspecto geográfico ya que de él depende que en el futuro debamos enfrentar una situación perversa o benigna.

Como es sabido, la consideración espacial ha sido nula en el diseño de las propuestas de reforma que hemos venido discutiendo a lo largo de este trabajo. El aporte que desde este punto de vista puede hacerse es fundamental, ya que afectará no solamente el impacto "social" de la política misma (reducción de inequidades en la provisión del servicio, por ejemplo) sino que atañe a la eficiencia misma de ella. En un caso podría generar una dinámica autodestructiva, en otro podría hacerlo en un sentido constructivo. En uno podríamos estar maximizando los gastos y minimizando la población servida, en otro minimizando los primeros y maximizando la segunda.

4.2 El sesgo macroeconómico y sus repercusiones

Cuando hablamos de sesgo macroeconómico, hacemos referencia al olvido que en los diagnósticos oficiales se hace de la incidencia de la situación económica recesiva sobre la crisis institucional del sector. Esta omisión permite que de paso, no se tenga que hacer referencia al sector Eléctrico y a su política de financiamiento, como fenómenos íntimamente ligados al surgimiento de la ya mencionada crisis, tal como lo demos-

tramos en el capítulo precedente. Lo que es más grave, es que dicho olvido nubla nuestra visión respecto del futuro de una política como la propuesta. Por un lado, no nos dice nada respecto de su inadecuación macroeconómica, dada la iliquidez de divisas por la cual atraviesa actualmente el país. Por otro lado, nos dice igualmente muy poco sobre su incidencia espacial: orientación de la provisión hacia las zonas más solventes desde el punto de vista económico.

No nos queda muy claro cual es el sentido de proponer una política de reactivación del sector, montada sobre la base de una participación bastante importante del capital internacional. Es curioso que ella se proponga en una coyuntura de graves estrecheces en materia de divisas, donde además se empieza a cuestionar la aplicación de un modelo similar, ya aplicado para otro SCD: el Eléctrico. Ello es más difícil de entender si recordamos que las fuentes de financiamiento interno, aunque escasas, son relativamente estables (ver capítulo 3) y se van a ver incrementadas por las reformas fiscal y municipal. En este contexto nos atrevemos a pensar que el remedio podría ser más grave que la misma enfermedad.

4.3 El sesgo bancario-financiero

Hay dos pilares de este modo de gestión que se pretende implementar: la costeabilidad de las tarifas (que cubran costos de operación y de inversión) y el uso de recursos externos como fuentes de financiamiento importantes. Estos rasgos implican que las zonas solventes tendrán mayores posibilidades de acceso al financiamiento y la dinámica generada en ellas será muy, desigual respecto a las zonas menos solventes. Independientemente de cualquier situación, la aplicación de la anterior política financiera conllevará un encarecimiento del servicio. Este encarecimiento se acompañará, así se espera, de un mejoramiento en calidad y cobertura del servicio gracias a la oxigenación financiera que implica. Si el salario monetario familiar no reacciona (escenario más probable en época recesiva), esta transformación redundará en un deterioro de los niveles de vida de la población o, simplemente, en una imposibilidad de pago de las cargas tarifarias propuestas. En cualquier caso, esta situación rebotará negativamente sobre este tipo de iniciativas: generando descontento popular o debili-

tando la capacidad de consumo de la población en áreas diferentes a las de SCD con los efectos negativos que ello conlleva sobre la demanda agregada y el nivel general de actividad económica.

Teniendo en cuenta las anteriores restricciones, nos situamos en un contexto donde las políticas tarifarias deberían ser decididamente redistributivas. No obstante, no es evidente que las condiciones económicas de los medianos municipios estén dadas para el buen éxito en la aplicación de este tipo de políticas. Tenemos la impresión de que las desigualdades en el ingreso monetario pueden ser menores, haciendo que si se quiere subsidiar a los estratos bajos, las cargas resulten "excesivamente" onerosas para las clases medias y medias altas.

De acuerdo con lo anterior, que el modelo haya "funcionado" para las grandes ciudades, no es garantía que lo hará para el resto. Una solución rigurosa a estos interrogantes implicaría:

1. Desarrollar una política diferencial de acuerdo con las condiciones de los municipios y de las regiones, lo cual supone, obviamente, conocer dichas condiciones;
2. Manejar flexiblemente la política tarifaria, garantizando que ella no aborte la dinámica positiva que se pretende suscitar. En ciertos casos, las transferencias presupuestales tendrán que ser importantes, sin que ello signifique sacrificar la búsqueda de mayor eficiencia operativa, administrativa y financiera.

Finalmente, existe una gran duda respecto de las virtudes de esta política financiera, con respecto a ciertas necesidades de redistribución espacial de recursos y de las posibilidades que ellos generan de solucionar problemas de infraestructura urbana. Es cierto que la reforma fiscal está diseñada para que los municipios más pobres se beneficien más que proporcionalmente de la redistribución. No obstante, no existe la suficiente evidencia para afirmar que ello sea suficiente. Si es insuficiente, la dinámica espontánea que generará la nueva política de financiamiento, tenderá a aumentar las desigualdades, con el efecto perverso que esto conlleva. Es evidente que las políticas que se diseñen, deben contemplar la existencia de mecanismos claros de transferencia espacial de recursos. Por lo

demás, si dichos mecanismos se aplican deben contemplar la necesidad de que incluyan las grandes áreas metropolitanas, ya que de lo contrario, en vez de redistribuir la riqueza, se estará redistribuyendo la pobreza.

4.4 La descentralización espacial del manejo del servicio

Uno de los aspectos más positivos del proceso de reforma puesto en marcha, es el papel que le asigna a los municipios y departamentos en las funciones de gestión del servicio. Como lo vimos, allí se propone que la propiedad de las EMPOS y las ACUAS pase a manos de las localidades y de los departamentos. Esta propuesta no cae en el vacío, puesto que se sitúa enmarcada por todo el proceso de reforma fiscal y municipal que se ha gestado durante estos dos últimos años. El municipio y el departamento, se supone que no seguirán siendo las pobres entidades que siempre han sido. Ahora poseen capacidad de inversión y de endeudamiento y, por lo tanto, el proceso de descentralización en la gestión del servicio viene a reforzar sus nuevas condiciones. Es evidente que se necesita un apoyo central en materia de capacidad administrativa y operativa ya que de este estado de dependencia no se sale de la noche a la mañana. El control de los usuarios ha de hacerse desde muy cerca y las responsabilidades en las decisiones se hallarán en agentes locales.

No obstante, es fundamental no crear ilusiones respecto del proceso que se viene dando en el sector de AyA. En las reformas que se proponen, el otorgamiento de los créditos es condicionado a una serie de aspectos que hagan compatible el funcionamiento de estas localidades con el modo de gestión social que el Estado tiene en mente de generalizar. Como ya lo mencionamos, tiene que ver con la costeabilidad de las tarifas y el componente externo de los recursos de crédito. La autonomía de la que veníamos hablando será real para aquellos municipios y empresas que no tengan que depender de estos recursos y que, por lo tanto, puedan aplicar políticas tarifarias acordes con sus situaciones particulares y con las características de los movimientos políticos que hayan llegado a las alcaldías por medio del voto popular. Para aquellos municipios que no posean tal autonomía financiera, que serán la gran mayoría, no tendrán más alternativa que ajustarse

a las condiciones impuestas por el principal prestatario: el BCH. Se reproducirá así el esquema de coacción que ejerce la banca internacional sobre nuestros países, a nivel de la banca mixta doméstica respecto a nuestros municipios. Si la política de financiamiento implementada no posee la suficiente flexibilidad como para ofrecer alternativas realmente variadas a los municipios, la tan mentada autonomía no será más que una mera ilusión. El chivo expiatorio de las protestas populares será ahora la administración municipal, así los verdaderos responsables del diseño de las políticas implementadas en las localidades sea el gobierno central. Si el esquema se reproduce a nivel de todos los SCD podríamos llegar al absurdo de que el margen de maniobra de los alcaldes y de los líderes políticos locales será tan reducido, que la elección de estos burgomaestres será un juego electoral sin repercusiones reales sobre la orientación de los grandes temas municipales: los SCD.

No podemos criticar a los bancos internacionales por presionar a nuestros Estados en ciertos y determinados sentidos ya que su función es la de garantizar la recuperación de los recursos prestados. No obstante, no podemos estar de acuerdo con el hecho de que un Estado haga un reduccionismo tal de su política que lo asemeje completamente a un banco. La preocupación central de un Estado no puede ser la de garantizar la recuperación de los recursos transferidos ya que ello lo desvirtuaría en sus funciones sociales. Tampoco pretendemos un Estado manga-ancha que pase por alto todo tipo de arbitrariedades e ineficiencias. Lo que defendemos es que los criterios de diseño de las políticas no sean idénticos a los de un intermedio financiero. El Estado debe tener una visión de largo plazo de los problemas y preveer que la visión cortoplacista y medioplacista de los intermediarios financieros puede no ser necesariamente benéfica en el largo plazo.

En este sentido, hemos defendido la consideración de una pareja de criterios para el rediseño de esta política (volumen, aplicación espacial) que permitan preveer el desencadenamiento de dinámicas acumulativas perversas. En este mismo sentido; ensayaremos sintetizar nuestras sugerencias en el último aparte de este capítulo para que las inflexibilidades que pueden crearse en el manejo de la política de financiación, puedan ser contrarrestadas a través de mecanismos precisos y

determinados. Si tal flexibilidad no es posible, tenemos que este proceso de descentralización fiscal y municipal pueda coartar un proceso de descentralización económica que al parecer, ya se viene gestando (Luis Mauricio Cuervo, 1985). Es paradójico que países federales como Argentina y México sean aquellos que mayor concentración espacial del poder económico muestren. Si Colombia se descuida, su proceso de descentralización administrativa puede generar lo contrario de lo que se busca.

4.5 Alternativas o vías de exploración necesarias

Los aspectos más evidentes de esta flexibilización han sido ya considerados por la política. Estos son, básicamente, tratamientos diferenciales de los municipios de acuerdo con su tamaño en términos de las condiciones de pago de los préstamos: tasas de interés diferenciales, por ejemplo. No estamos seguros que otros de estos componentes evidentes hayan sido tomados en consideración, como pueden ser plazos de amortización y períodos de gracia.

Los componentes no evidentes parecen no haber sido considerados y de ellos haremos mención en lo que sigue.

La preocupación fundamental respecto del sistema que se pretende generalizar es la del efecto de agudización de las diferencias espaciales en la provisión de un SCD como este. Un mecanismo de contrarrestación de este efecto ya lo debe estar ejerciendo el proceso de descentralización fiscal que se ha puesto en marcha. No obstante, existe la duda de que ello sea o no suficiente. En este sentido sería importante adelantar un proceso de evaluación de la medida y de su posible impacto sobre la capacidad de inversión de los municipios y de los departamentos. En caso de preverse como insuficiente, sería deseable diseñar mecanismos a través de los cuales se produjeran transferencias reales de las zonas más ricas a las más desposeídas. Muy particularmente, nos preocupa que el circuito redistributivo deje por fuera a la EE.PP.MM. de las ciudades mayores que han absorbido la mayoría de los recursos y son las responsables, además, de las graves cargas financieras que pesan sobre el país en general. En la misma línea de argumentación, dichos mecanismos de transferencia deberían incorporar a sec-

tores como el Eléctrico que, como lo vimos, ha jugado un papel esencial en el agudizamiento de la crisis de este sector "cenicienta".

La segunda preocupación central, es como lo dijimos, el manejo de la política tarifaria que se ha diseñado para obedecer a un modelo determinado. Hay ciertas regiones que no tienen capacidad de pago de sus servicios y que por lo tanto, se justifica la existencia de flujos de subsidio. Como lo argumentamos anteriormente, este sería un mecanismo de descentralización económica que redundaría positivamente, en el largo plazo, sobre la eficiencia operativa y financiera del sector como un todo. Por otro lado, es evidente que la función redistributiva de las tarifas debería ser muy clara. Sin embargo, las condiciones económicas de ciertas zonas hacen difícilmente aplicable este tipo de políticas. Por lo demás, el diseño debería ser mucho más decidido que el actual ya que, ni siquiera este, cumple la función redistributiva que se le atribuye. Desde este punto de vista, sería indispensable contar con una política diferencial de aplicación de este criterio, para no inducir a ciertas localidades a caer en el error de implementar sistemas que más que soluciones, le crearían problemas. Para ello es necesario conocer la actual lógica espacial de provisión del servicio, de forma tal que una política como estas tenga las informaciones adecuadas para la diferenciación geográfica que hemos defendido.

Teniendo en cuenta las dos anteriores propuestas, parece evidente que la función estatal de transferir fondos incondicionalmente a ciertas zonas, no debe desaparecer. Los criterios de su aplicación deberían concordar con las preocupaciones que venimos de lanzar. Además de estos, es evidente que habría que considerar otros que tienen que ver con órdenes distintos. Por un lado, es evidente que ciudades como Bogotá, deberían pagar un impuesto a las localidades de la ribera baja del río que lleva su nombre. Similares impuestos deberían aplicarse en los casos donde se generen este tipo de incompatibilidades en el uso de estos recursos. Hay zonas planas, como las de la Costa Atlántica que deben asumir costos de distribución más altos, por el uso de sistemas de bombeo. La nación debería pensar en la necesidad de subsidiar estas zonas, hasta tanto ellas se consideren en capacidad de autosubsidarse.

Con este estudio hemos pretendido introducir nuevas dimensiones a esta problemática que, además de su interés teórico, tengan una directa incidencia sobre la política económica y sobre su porvenir de éxito o de fracaso. En ese sentido, si bien hemos sido críticos, hemos ejercido este derecho de una forma constructiva. Es por eso que hemos hecho el esfuerzo de que nuestros comentarios desembocasen en un capítulo como éste, donde tuvimos que abocar directamente el problema de las propuestas. En la medida en que existen gravísimos vacíos de información, estas propuestas no pudieron ser más concretas de lo que son.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Central Hipotecario, Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (1985); "F.F.D.U. 10 años". Bogotá.
- Banco de la República, Departamento de Investigaciones Económicas (1986); "Deuda Externa de Colombia 1970-1985". Bogotá, abril de 1986, 20 págs.
- Banco Mundial; Departamento de Proyectos Regionales (1986); "Colombia. Water Supply and Wastes Sector Study: Finances, Institutions, Planning, and Training". Febrero de 1986, 148 págs.
- CUERVO, Luis Mauricio (1986); "Programa de Investigación en Servicios Colectivos Domiciliarios". CEDE, CINEP, Bogotá, abril de 1986. 70 págs.
- Departamento Nacional de Planeación; UINF, DIS (1985); "Estudio Nacional de Aguas". Vol. 3. Análisis Institucional de la Estructura del Sector de Agua Potable y Saneamiento en Colombia. Bogotá, julio de 1985. 303 págs.
- , "Programa de Ajuste Sectorial Sector de Agua Potable y Saneamiento Ambiental". Documento DNP-2241-UINF-DIS, Bogotá, febrero de 1986, 17 págs.
- JARAMILLO, Samuel; CUERVO, Luis Mauricio (1985); "Análisis de las Condiciones de Vivienda de los Hogares Colombianos, a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares-Etapa 33, 1981". Bogotá, noviembre de 1985. Investigación CEDE, 166 págs.
- LANDERRETCHE, Oscar; REVEIZ, Edgar (1985); "Deuda Externa y Ajuste Macroeconómico Colombiano: un Enfoque Estructural", en *Deuda Externa Latinoamericana y Proceso de Ajuste. Experiencias y Perspectivas*. "Colección Debates CEDE, Edgar Revéiz, Editor, No. 5.

ano
icas.
abril

APENDICE

'Co-
nsti-
ervi-
l de
udio
tura
otá,
Sa-
ogo-
s de
artir
33,
ágs.
na y
al",
ien-
Edi.

**SERVICIOS COLECTIVOS
DOMICILIARIOS:
PRINCIPALES COMPONENTES
TEORICOS**

INTRODUCCION

La importancia del tema que en este trabajo abordaremos, los servicios colectivos domiciliarios en Colombia, se deriva del interés que él suscita actualmente en la sociedad colombiana. Una de las manifestaciones más importantes de esta preocupación ha sido, por ejemplo, que una de las causas más frecuentes de las movilizaciones cívicas de los últimos 10-15 años en el país es el descontento de la población con respecto a la carencia, la baja calidad o los altos costos de provisión de estos servicios. Otra expresión de ella, deriva de las dificultades financieras que enfrenta actualmente el Estado colombiano para asumir el servicio de la deuda externa contraída con el propósito de realizar inversiones en este campo. Dificultades que se han visto empeoradas por circunstancias coyunturales graves, tales como el elevado déficit fiscal, el cual hasta ahora viene superándose, y los altos grados de devaluación del peso colombiano. Otras capas de la sociedad han manifestado su preocupación de modos diferentes, sea utilizando los medios de comunicación o, incluso, a través de banderas políticas levantadas por algunas agrupaciones con ocasión de las pasadas elecciones parlamentarias (marzo de 1986).

Parece, entonces, no ser exagerado proponer que los servicios públicos constituyen actualmente un problema social que no escapa a ningún sector de la población colombiana.

Los medios académicos, investigativos y de planificación estatal se han visto, entonces, forzados a profundizar en el conocimiento de esta problemática. Este interés ha redundado en un cierto auge de estudios y publicaciones sobre el tema¹,

1 Ver, por ejemplo, la abundante literatura relacionada con tarifas:

— Gómez, Florangela, "Impuesto Social de los Servicios Públicos", *Carta Financiera*. ANIF. No. 49, Abril-Junio 1981.

que se han concentrado en aspectos parciales y fragmentarios de ella. Dentro de este espectro de problemas focales, el aspecto financiero-administrativo es el que más atención ha recibido, siendo las tarifas, por ejemplo, uno de los elementos más discutidos. Partiendo de estas consideraciones hemos identificado que el ulterior avance en el conocimiento de esta problemática y de su manejo, depende del esfuerzo que se realice por abordar el tema de una forma global, donde los diferentes elementos e instancias aparezcan en su interrelación; evitando, de esta manera, que se de excesiva importancia a elementos que más que causas deben ubicarse como consecuencias, o a terapias de planificación que no apunten a los nudos centrales de la problemática.

Esta perspectiva global implica:

1. Abordar cada servicio en sus diferentes determinantes: financiera, administrativa, técnica, política, etc.;
2. Precisar la relación de cada servicio con el resto;
3. Caracterizar los nexos del servicio con la economía y la sociedad nacional en su conjunto;
4. Finalmente, hallar las principales relaciones entre él y la economía y problemática internacional.

No obstante, pretender esta visión panorámica como objetivo central de nuestra indagación no debe hacernos caer en un "universalismo" estéril. En otras palabras, la superación del

-
- BID, "Análisis de Costos Marginales y Diseño de Tarifas de Electricidad y Agua".
 - Otero, Diego, "Metodología para el Diseño de Tarifas en el Sector Eléctrico". CEDE. 1979.
 - Ariza, M., "Diseño de un Sistema de Tarifas para el Acueducto de Manizales", 1979.
 - Carmelo Márquez, Esperanza, "Diseño de un Sistema de Tarifas para pequeñas comunidades", 1980.

particularismo dominante en este campo no se logra a través de la especulación teórica más pura. Es necesario que esta reflexión conceptual se desarrolle a la luz de problemas muy específicos, de tal forma que evidencie así sus limitaciones y potencialidades y se sitúe, por lo demás, en un plano de discusión posible con las visiones particularistas. La importancia de esta pretensión radica en el tipo de interlocutores que este trabajo busca; se trata de llegar al medio académico, obviamente, pero también se pretende incidir sobre el manejo que diariamente se hace de estos problemas, a través, tanto de los organismos de planificación y ejecución Estatal, como por intermedio de las organizaciones ciudadanas preocupadas por esta problemática. Así pues, si los acercamientos fragmentarios han determinado los principales rasgos del manejo político, no podemos contentarnos con producir una reflexión que tenga una incidencia nula sobre el manejo de estos problemas muy específicos. Tampoco podemos reproducir los sesgos de las reflexiones precedentes. Tenemos que, por lo tanto, producir a muy diferentes niveles de análisis para que nuestro intento sea fructífero. El nivel más global debe ser acompañado del más particular, estableciendo, simultáneamente, el puente que nos permita movernos ágilmente del uno al otro y en cualquier sentido.

Por otro lado, es necesario reconocer que las características de esta investigación no están determinadas exclusivamente por el actual "estado del arte". Su alcance y pretensiones están influenciados por la existencia de un proyecto cultural en gestación. Algunas de las mayores limitaciones de la producción teórica, científica y política (en el sentido de formulación de soluciones concretas de problemas muy particulares) latinoamericana han sido su provincianismo (aislamiento de cada nación en sí misma) y su mimetismo (adaptación acrítica de esquemas conceptuales importados del Norte). Estas limitaciones vienen superándose a través de esfuerzos conjuntos de investigación. Las repercusiones, más tempranas de estos intentos han sido la animación de los intercambios horizontales de información (circulación entre países del área, sin tener que pasar por un intermediario del Norte) y la toma de conciencia de las problemáticas comunes y las especificidades de cada país.

Aun cuando lo anterior no ha sido suficiente para superar las mencionadas limitaciones, sí ha creado nuevas condiciones y

expectativas para el trabajo científico. Actualmente, nuestras reflexiones deben pretender el esclarecimiento de los problemas nacionales, al lado de ofrecer puntos comunes de referencia que permitan comparar estas situaciones con las existentes en otros países del área.

Hace dos años se realizó en Quito un encuentro sobre transporte y servicios urbanos en América Latina. De él se obtuvo un resultado fundamental, como lo fue la constitución de una Red Latinoamericana de Centros de Estudio en el área de los Servicios Urbanos (REDES), cuya coordinación quedó a cargo del centro CIUDAD de Quito. De nuestra asistencia al mencionado encuentro surgieron numerosas inquietudes, dentro de las cuales queremos destacar una que, muy en particular, ha influenciado los derroteros que se ha trazado el trabajo que presentamos en este texto. De las discusiones adelantadas en aquella ocasión, nos pareció muy notoria la dificultad de romper algunas limitaciones particularistas. Se insistía reiteradamente en "la particularidad", en la "especificidad" de cada situación local, encontrando, simultáneamente, gravísimas dificultades en la identificación de los determinantes comunes de estas singularidades. Habiendo identificado allí esta dificultad, quisimos aprovechar la apertura de este programa de investigación CEDE-CINEP, para avanzar algunos elementos de discusión que permitieran iniciar la construcción de este puente.

En este caso, se trata de explicitar la relación entre lo particular y lo general de forma tal que, adicionalmente, queden expeditos los caminos de comparación internacional.

Es evidente que las pretensiones que venimos de mencionar son excesivas para las posibilidades de un investigador individual. No queremos más que establecer algunos cimientos que tendrán que ser, muy seguramente, reformulados a la luz del trabajo y discusión colectiva que a partir de nuestro texto se de.

En este sentido le hemos señalado dos objetivos al trabajo que estamos presentando. El primero de ellos busca contribuir al diseño de los principales ejes de análisis presentes en esta temática que nos permitan:

- a. Dar los primeros pasos en la constitución de un marco global de interpretación y comprensión del tema; y
- b. Servir de referencia a investigaciones particulares que pretendan avanzar en aspectos específicos de esta problemática.

Ello significa entonces, abrir el debate de este tema en términos teóricos, que, en la medida en que suscite el debido interés, permitirá superar, en un mediano plazo, esta deficiencia ya comentada.

El segundo de ellos busca diseñar una investigación específica, que sirva, además, de evaluación de la pertinencia de los parámetros teóricos propuestos inicialmente.

Como preámbulo a la elaboración del Marco Teórico que presentaremos a continuación, es indispensable tomar como punto de arranque los trabajos precedentes que se hayan realizado en este sentido. Esta discusión no se pretende exhaustiva sino que se reduce a los antecedentes que consideramos más importantes: Lojkine (1979), Jaramillo (1983).

El trabajo de Lojkine nos aporta un concepto central en esta temática como es el de Medios de Consumo Colectivo Urbano (Lojkine, 1979). Con este concepto se ponen de manifiesto los ejes estructurantes de la problemática: la naturaleza de la intervención estatal en el contexto de las relaciones sociales entre capital y trabajo, las limitaciones que enfrenta el capital privado para la realización de estas actividades, el papel del proceso de urbanización en la industrialización, y acumulación capitalista. El origen de la actividad estatal en la regulación de las contradicciones que estos procesos generan, etc. Los MCCU aparecen, entonces, como instrumentos que posibilitan una serie de consumos (servicios y productos) que siendo indispensables para la reproducción del capital en su conjunto, no ofrecen rentabilidad a los capitales individuales que a ellos se dedicasen. Se genera un conflicto entre su necesidad "material" y el desinterés económico que genera su provisión, resolviéndose a través de la participación estatal como capital desvalorizado.

La evolución de los procesos industriales y el desarrollo urbano explican la aparición de estos consumos como necesidades sociales generalizadas. Tanto la industria como la ciudad aparecen originando estas necesidades. De la misma forma, ellas aparecen como primeras beneficiarias de la intervención del Estado en este sentido.

Las características que dificultan la provisión privada de estos MCCU se pueden resumir en las siguientes:

1. Obstáculos a la valorización de los capitales allí invertidos.
 - a. Las dificultades de dividir e individualizar el consumo que de ellos se hace, obstaculizan su mercadeo y tarificación.
 - b. Las limitaciones de la capacidad de pago de las capas trabajadoras a quienes están orientados, dificultan la asignación de precios rentables.
2. Obstáculos a la inserción del capital privado: al requerir grandes volúmenes de capital que poseen lapsos de maduración muy grandes y tasa de rotación muy lentas, son muy pocos los capitales privados que poseen el suficiente respaldo financiero indispensable.

Con estas consideraciones, Lojkin precisa las contradicciones sociales básicas que determinan los rasgos centrales de la evolución de estos MCCU: conflicto entre su necesidad social y el desinterés económico que los rodea, conflicto entre ciudad e industria en sus procesos de evolución, disyuntiva entre una provisión pública desvalorizada o privada rentable, carácter directamente político que asume la pugna por su mejoramiento o deterioración, etc. Como se verá más adelante nuestro texto se alimenta de buena parte de los avances logrados por Lojkin. No obstante, busca complementarlo a través de la explicitación de ciertos argumentos teóricos que están en el origen de los conceptos centrales. Esta explicitación se utiliza como herramienta de construcción de conceptos más adecuados a la situación latinoamericana. La elaboración teórica avanzada por Lojkin se inspira en el caso francés e implica que la formación de ciertos conceptos puede tomar derrote-

ros diferentes a los adoptados por este autor. Para conocer estas posibilidades, sin desaprovechar los avances ya alcanzados en su trabajo, no hay más camino que el propuesto: explicitar el camino teórico seguido para identificar así sus variantes.

En este sentido ubicamos el principal aporte del trabajo de Jaramillo (1983). Jaramillo contextualiza ciertas contradicciones introduciendo dos niveles adicionales de análisis: el carácter subordinado de las economías latinoamericanas y la coyuntura de crisis económica que vivieron al inicio del decenio de los ochenta. Tenemos, por un lado, que las dificultades de la acumulación capitalista periférica sumadas a sus crecientes procesos de urbanización, agudizan la crisis urbana en términos de calidad y cobertura en la provisión de MCCU básicos: agua, transporte, vías, salud, educación, etc. Estas dificultades se pueden ver magnificadas por los problemas de adecuación del aparato jurídico-institucional y por la ausencia de legitimidad del Estado ante todas las fracciones dominantes, imposibilitándole iniciativas de más largo plazo y de corte más "conciliador".

En segunda instancia, la orientación de la acción estatal a actividades de soporte de la reproducción de la fuerza de trabajo en el capitalismo central se ve trastocada en el periférico. Las necesidades de la competencia mundial imponen priorizar las inversiones de apoyo a la reproducción económica propiamente dicha, quedando en un muy segundo plano las relacionadas con la reproducción de la fuerza de trabajo. Implican, por otra parte, grandes desigualdades regionales en la provisión de estos servicios que contrastan con los decididos procesos de homogeneización espacial que viven los países centrales en este sentido.

Finalmente, las particularidades del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, con la existencia de grandes discrepancias entre las capas altas y bajas y con la presencia de formas individuales y comunitarias de autoprovisión o de generación de ingresos no-salariales introducen nuevas peculiaridades. La segregación socioespacial tiende a ser más aguda y, por lo tanto, al conflicto entre la inversión "económica" y la "social", se suma la pugna entre capas "altas" y "bajas" de la fuerza laboral, que imprimen un tono dramático a la resolución de estas diferencias.

Como se verá en lo que sigue, nuestra reflexión es tributaria de este fundamental esfuerzo desarrollado por Jaramillo (1983). No obstante, no se trata de una repetición de lo ya desarrollado por él. Si bien su trabajo identifica los ejes de análisis y los niveles de reflexión que nosotros retomamos, nuestra contribución se ubica en la "disección" que realizamos de los distintos componentes. De esta manera, pretendemos hacer explícito el proceso de generación de cada concepto, dejando, al mismo tiempo, abiertas las puertas a la constitución de diversos caminos de elaboración teórica que no son necesariamente los nuestros.

1. INTRODUCCION

El primer problema teórico que es necesario abordar es el de la definición de servicio público, o si ésta no es posible, de la delimitación de lo que, como punto de partida, se entiende como tal. Pretender una *definición* de servicio público, equivaldría suponer la existencia de un marco teórico adecuadamente desarrollado que la posibilitara. En la medida en que tal desarrollo es inexistente, creemos necesario desechar esta posibilidad. Sin embargo, es necesario que, de todas maneras, exista un punto de partida que posibilite la exploración teórica y empírica que se necesita. En este sentido, pensamos que lo más pertinente es intentar una delimitación de lo que se entiende por SERVICIO COLECTIVO DOMICILIARIO (S.C.D.).

Por lo pronto, se nos ocurre proponer dos criterios de clasificación de una actividad como S.C.D.:

1. Que represente una *respuesta colectiva* a una necesidad que ha dejado de ser posible de solucionar de forma individual; y
2. Que implique la constitución de redes de aprovisionamiento que sirvan *a los domicilios* particulares.

Como cualquier delimitación, es esta, obviamente arbitraria. El interés principal es, en principio, agrupar una serie de servicios, de carácter fundamentalmente urbano, que concentran la polémica social que referimos en la introducción inicial.

La lista de estos sería entonces: acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, telefonía y aseo.

La anterior es, pues, una solución pragmática que nos permitirá avanzar teóricamente sin que existan serias ambigüedades con respecto a nuestro objeto de estudio y sin que, por lo demás, tomemos partido prematuramente por ciertas y determinadas propuestas interpretativas.

Una vez planteada esta delimitación, expliquemos entonces el principio que orientará nuestra discusión teórica. Este principio queda sintetizado en la siguiente frase: la calidad, la cobertura y el costo de proveer un determinado S.C.D., en un momento dado, resulta del ENTRECruzamiento de LOGICAS de orden y naturaleza diferente que NO SON INMUTABLES NI SE COMBINAN SIEMPRE EN LAS MISMAS PROPORCIONES. Las características de este principio definen la naturaleza y el alcance de las consideraciones teóricas que desarrollaremos a continuación. Veamos, qué particularidades define a esta argumentación:

- A. En primera instancia señala la intencionalidad del ejercicio teórico; su interés último (o primero) está en ofrecer elementos de comprensión de los factores que más inmediatamente afectan a la población y a sus niveles de vida: "la calidad, la cobertura y el costo de proveer determinado S.C.D. . . .". Este interés podemos dejarlo mucho más explícito si lo planteamos bajo la forma de tres interrogantes que entendemos como los orientadores de nuestro interés teórico e investigativo.

Estas preguntas pueden plantearse como sigue:

- a. ¿Qué elementos determinan las escaseces

espaciales
sociales
cualitativas
cuantitativas
de un determinado S.C.D.?

- b. ¿Cuáles factores son indispensables de considerar para superar las limitaciones identificadas?

- c. ¿Cuáles son los puntos de referencia obligados para situar y evaluar las evoluciones y tendencias coyunturales?

La primera de ellas, más que una pregunta, son cuatro interrogantes planteados, utilizando una misma fórmula. Si hay escaseces, ¿éstas discriminan más a ciertos grupos sociales que a otros?, ¿éstas discriminan más a ciertas regiones-ciudades que a otras?, ¿pueden estas escaseces definirse más como de coberturas, o tienen más que ver con el tipo y calidad del servicio que se presta?, etc. La segunda de ellas, formula la inquietud de trascender el nivel analítico de la primera y plantearse el político y/o el de planificación; ¿cuáles de estos factores explicativos deben ser tenidos en cuenta para el planteamiento de soluciones?, dentro de qué restricciones se mueven éstas y, por lo consiguiente, ¿qué tanto puede esperarse de ellas? La tercera y última hace referencia al nivel histórico-interpretativo: ¿cuáles son los órdenes históricos de magnitud que nos permiten ponderar la importancia de los problemas coyunturales?, dentro de qué tendencias podemos situar estos últimos (al agravamiento, al mejoramiento)? Por lo consiguiente, para sintetizar, podemos decir que el interés de desarrollar la argumentación teórica parte de la necesidad de identificar las condiciones de vida de la población (diagnóstico) y los factores que la determinan (planificación) e histórico-interpretativo (de análisis coyuntural).

- B. La segunda característica señala la necesidad de no caer en una muy corriente desviación en los análisis globales: el *estructuralismo*. Por ello se señala que la explicación de los fenómenos se debe buscar en el "entrecruzamiento de lógicas de orden y naturaleza diferentes que no son inmutables ni se combinan siempre en las mismas proporciones". Es decir, que, si bien se parte de elementos de naturaleza general que determinan el comportamiento de los fenómenos por analizar, se rechaza la posibilidad de pensar que la JERARQUIA a través de la cual ellos se organizan en determinado tiempo-espacio sea intercambiable, al igual que la naturaleza de dichos elementos.

Esta intención metodológica implica, de paso, la necesidad de no caer en el deductivismo que ha acompañado usualmente a las visiones estructuralistas. Ello quiere decir que pensamos insuficientes aquellos desarrollos teóricos que parten de un elemento general (Dependencia,

Capitalismo Monopolista, etc.), deduciendo todo lo demás de él de forma, por lo demás lógica y coherente. Tal pretensión ha acompañado el empobrecimiento de los análisis históricos y comparativos que han degenerado en simples "verificaciones" o "constataciones" de lo que reza la teoría-marco. *Así pues, las lógicas que identificaremos deberán entenderse como elementos o niveles generales de análisis que, aún conservando su estructura teórica general, darán lugar a combinaciones diferentes y a resultados de comportamiento totalmente distintos.* Cada caso particular no se deducirá de la teoría general, sino que esta última servirá para su comprensión, es decir, como simple herramienta de análisis.

Finalmente, nuestra intencionalidad metodológica pretende alejarnos de otra tentación: el determinismo. Al utilizar el instrumental teórico como herramienta, vemos indispensable alejarnos del deseo facilista de pensar que hay siempre y en todos los casos un orden de causalidad preestablecido e inmodificado. Ello nos llevaría a pensar, por ejemplo, que será siempre la esfera de lo económico la que se situará a la base de la explicación de cualquier modificación en un S.C.D. Estamos convencidos de que en determinados momentos y situaciones, las esferas política, ideológica y jurídica, pueden lograr un papel primordial que deje en uno secundario a lo económico.

Conocidas las características de nuestra intencionalidad metodológica, podemos pasar a presentar los rasgos generales de su estructura. Por un lado, ella exige la identificación de niveles de análisis que se sitúan a diferentes grados de generalidad. Pasando de lo más general a lo particular, identificamos dos de ellos; el social y el socioespacial. Por otro lado, al interior de cada uno de ellos podremos precisar la existencia de un conjunto de lógicas diferenciables, cuya naturaleza y ponderación entendemos como sujeta a variaciones.

2. NIVEL SOCIAL

Existe un conjunto de fenómenos sociales y espaciales que sólo son comprensibles como TENDENCIAS DE COMPOR-TAMIENTO SOCIAL. Es decir, que si bien no explican la riqueza y la totalidad del comportamiento individual, son indispensables para entender las orientaciones básicas de ciertos y determinados procesos. Este nivel teórico de análisis nos posibilita entender cómo, en medio de las diversidades locales, regionales y nacionales, aparecen y se reproducen una serie de procesos comunes a cada una de las escalas espaciales propuestas. Por ejemplo, las tendencias a las formas urbanas de asentamiento humano, las orientaciones comunes en términos de concentración-dispersión geográfica de la población urbana y rural, la prioridad que se da a ciertas vías y medios de transporte y comunicación, las prioridades en términos de equipamiento urbano, etc., aparecen como rasgos que comparten grandes grupos de países, regiones y ciudades en épocas determinadas. Tales lugares comunes no son meras coincidencias y exigen un desarrollo conceptual específico que permita dar cuenta de su aparición, de su desarrollo y de sus diferencias.

Es evidente, por lo tanto, que la validez de este nivel de abstracción está históricamente determinada. Ello quiere decir, por ejemplo, que la contundencia de estas regularidades, a nivel internacional, para tomar cualquier caso, es muy distinta si analizamos la época actual donde es pertinente hablar de la conformación de una economía y un mercado mundiales, que en épocas donde las interrelaciones "nacionales" eran fragmentarias y marginales. De la misma forma, esto significa que, a nivel intra-nacional, también es variable la validez de un eje de análisis como éste. Su pertinencia no es, obviamente, la misma cuando se habla de naciones en proceso de con-

formación, madurez o disolución. Es evidente, incluso, que en ciertas ocasiones el concepto mismo de la nación o sociedad se verá seriamente limitado en su aplicación.

En este contexto, consideramos, por lo consiguiente, que niveles de análisis como este tienen máxima aplicación para, por lo menos, el último siglo y medio (casi dos siglos), que marca aproximadamente, la época de nacimiento y desarrollo del capitalismo como sistema económico dominante.

Pensamos indispensable considerar, por lo menos, tres elementos constitutivos de este nivel:

1. El ecológico-social;
2. El socioeconómico; y
3. El político-ideológico.

Veamos la importancia y las particularidades de cada uno de ellos.

1. El elemento ecológico-social

Hay una primera gran contradicción que interesa el problema que estamos estudiando, cual es la que se establece entre naturaleza y sociedad (TOURAINÉ, 1973). Múltiples elementos de esta contradicción podrían ser desarrollados, no obstante, dados nuestros propósitos, sólo nos interesan algunos pocos de éstos.

Son dos los aspectos que nos interesa mencionar: el tipo de relación hombre-naturaleza y, en segundo lugar, la dimensión que tal relación asume. En cuanto al tipo se refiere, parece interesante diferenciar una relación de ADAPTACION del hombre a la naturaleza, de una relación de DOMINACION de la naturaleza por el hombre. En términos de dimensión, nos importa diferenciar la SUBECOLOGICA de la ECOLOGICA.

Una relación de adaptación está, usualmente, acompañada de una dimensión subecológica. Ello significa que las sociedades que poseen un comportamiento pasivo ante la naturaleza, son, al mismo tiempo, aquellas que no alcanzan dimensiones demográficas tan importantes como para modificar los equi-

librios ecológicos que ellas podrían afectar: composición de los suelos, características de la vegetación, composición de las aguas, especies animales, etc. Por el contrario, aquellas sociedades que mantienen una relación de dominación de la naturaleza (donde el concepto de progreso resulta ser fundamental), tienden a adquirir dimensiones ecológicas, es decir, que modifican en mayor o menor medida, los equilibrios ecológicos con los cuales ellos mantienen una relación más directa.

De la misma manera, las formas rurales, o mejor, dispersas de asentamiento humano no van a predominar en el primer tipo de sociedad, en tanto que las urbanas lo van a hacer en el segundo. En términos de nuestra problemática, el significado de esta diferenciación se entiende al ver las repercusiones que cada tipo de relación implica sobre las necesidades de constitución de S.C.D. Las primeras, al estar guiadas por un comportamiento adaptivo y al no alcanzar dimensiones muy significativas, van a desarrollar ninguna o muy pocas necesidades que impliquen la constitución de S.C.D. La provisión del agua podrá ser individual (por la cercanía y abundancia relativa de fuentes), la dimensión de los desechos humanos no exigirá cambios en sus formas espontáneas, las comunicaciones no trascienden el nivel local y su intensidad no es tal como para que exija la constitución de medios especializados que la garanticen, etc. Las segundas, al estar orientadas por el sentimiento de dominación y al alcanzar dimensiones considerables, exigirán de forma lenta y progresiva la constitución de S.C.D. que podrán con el tiempo, ampliar-reducir su espectro, al igual que exigirán transformaciones en las modalidades de solución adoptadas. Tenderán, por lo tanto, a cumplir con los dos requisitos establecidos para la clasificación de S.C.D. de una actividad cualquiera:

1. La dimensión de las necesidades crecerá en forma tal que la solución de ellas será imposible por medios individuales y exigirá, por lo tanto, acciones colectivas.
2. La escala geográfica de los asentamientos humanos exigirá que, tales necesidades solucionadas de forma colectiva, se constituyan amplias redes de suministro que lleguen al nivel domiciliario.

Lo anterior quiere decir que si bien el origen de los S.C.D. tenderá a ser URBANO, ellos podrán difundirse a los asentamientos dispersos a diferente velocidad y con distinto orden, de acuerdo a elementos económicos, culturales y políticos que afectarán este proceso. Estas mismas consideraciones explican porqué las crisis a nivel de los S.C.D. son de naturaleza predominantemente urbana, aun cuando ello no excluye la posibilidad de presencia de éstas a nivel rural.

De la misma manera, el desarrollo de esta contradicción no implica que las dificultades sean las mismas para niveles análogos de urbanización de diferentes países. La relativa escasez de recursos naturales y su distribución geográfica contribuirán a explicar ciertas diferencias de magnitud de este tipo de problemas para las distintas localidades, regiones y naciones.

2. El elemento socioeconómico

El alcance de esta discusión es mucho más restringido que el de la anterior y se limita a la época capitalista en general, introduciendo algunos elementos que resultan claves para los países capitalistas periféricos, en particular.

A este nivel nos parece fundamental considerar, a lo menos, los siguientes factores:

- a. El régimen internacional de acumulación y las características de la División Internacional del Trabajo que desarrolla.
- b. Los rasgos principales del régimen nacional de acumulación prevaeciente para cada país, donde se destaquen:
 - i) Los productos principales de exportación;
 - ii) Los sectores líderes de la acumulación; y
 - iii) La importancia de la relación mercado interno vs. externo para el crecimiento económico.
- c. La fase de auge, recesión o crisis en la cual se halla el régimen nacional de acumulación; y finalmente,
- d. La disponibilidad de liquidez y solvencia internacional.

A. *El Régimen Internacional de Acumulación y la División Internacional del Trabajo*

Por *régimen de acumulación* entendemos la "solución" que el capitalismo adopta para superar las diversas limitaciones estructurales que enfrenta en la prosecución de su proceso de acumulación: mejoras en la productividad, generación de la suficiente demanda solvente, contrarrestación de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, mecanismos de modelamiento de la competencia intercapitalista, etc. (BOYER, 1986). Cada régimen específico implica una combinación dada de soluciones parciales a cada uno de estos problemas, que forma, en su conjunto, una solución global al problema de la acumulación. Es evidente, entonces, que en cada régimen las diferentes soluciones tiendan a complementarse, y, por lo tanto, que no sea posible entender a cada una de ellas aisladamente. Cada régimen poseerá, por igual, fases progresivas y recesivas, donde el crecimiento creciente será sucedido por crecimiento decreciente o decrecimiento. Las fases de crisis, serán los momentos de transición de un régimen a otro; por lo tanto, momentos de búsqueda y mayor incertidumbre.

Por *régimen internacional de acumulación* entendemos la solución que, además de los elementos arriba citados, implica:

1. La determinación de una importancia relativa a la economía mundial y al comercio internacional, para los procesos nacionales de acumulación.
2. La asignación de funciones a los polos constitutivos de la economía mundial: centro periferia.
3. Las formas internas de constitución de cada polo, y, finalmente,
4. Las modalidades de solución de las contradicciones internacionales.

Este régimen resulta, por lo tanto, del juego de múltiples fuerzas donde el factor predominante estará dado por las tendencias del centro. Se le reconoce una cierta autonomía relativa a la periferia y cierta posibilidad de injerencia sobre la determinación de los rasgos centrales del régimen internacional,

donde, no obstante, su importancia en la determinación de los regímenes nacionales de acumulación varía del centro a la periferia. En el centro, el polo dominante de esta contradicción será lo nacional, en tanto que para la periferia este polo será el internacional.

La mayor incidencia que el Régimen Internacional de Acumulación (RIA) tenderá sobre el devenir de los S.C.D. de los países periféricos podrá entenderse a través del tipo de división internacional del trabajo que implique, de las dificultades-facilidades de inserción de cada país dentro de ésta y de los efectos de estos dos sobre las modalidades de cada Régimen Nacional de Acumulación (RNA). Un efecto más directo será el abanico de posibilidades técnicas de provisión de un S.C.D. en una época dada, el cual actuará como una de las restricciones en el tipo de soluciones que los países capitalistas periféricos adoptarán ante una necesidad determinada. De este último nos ocuparemos en el Nivel Socioespacial. De los otros tres que venimos de mencionar, sólo desarrollaremos algunas cosas del primero ya que los otros dos serán abordados en la parte concerniente al R.N.A.

Hay cuatro aspectos destacables, que exigen un examen particular para dilucidar las posibles soluciones entre el RIA en general, la División Internacional del Trabajo (DIT), en particular, y la evolución de los S.C.D en los países periféricos.

1. Su efecto sobre los procesos de urbanización en la periferia.
2. Características particulares de los polos de acumulación.
3. Las modalidades institucionales de regulación internacional: financiera, monetaria, política, etc. y
4. Características del polo central en sus fases de auge y de crisis.

Comenzando por el primero de estos elementos, es evidente que las transformaciones en la DIT van a implicar distintas posibilidades y exigencias de urbanización en la periferia. Cuando la periferia se hallaba especializada en la producción de

materias primas (deberíamos decir materias brutas para mayor exactitud), no resultaba indispensable la existencia de una malla urbana relativamente bien conformada, para la eficiente ejecución de su especialización internacional. El fenómeno urbano no era el predominante y, por lo tanto, las necesidades en materia de S.C.D. eran restringidas. Ello contribuye a comprender la posibilidad de que ciertos de estos S.C.D. hayan podido ser provistos por capitales privados de manera relativamente eficiente: el caso de la energía eléctrica en algunas ciudades colombianas desde finales del siglo pasado hasta los tempranos comienzos de éste. En etapas posteriores, con el proceso sustitutivo de importaciones y de desarrollo del capital multinacional, se desata en la periferia un importante proceso de industrialización y un muy acelerado proceso de urbanización. La inversión multinacional en la industria periférica pasa a ser el rasgo dominante de la época. Las necesidades de infraestructura urbana se ven exacerbadas, lo mismo que el tamaño de las ciudades con sus consiguientes exigencias de vivienda y de S.C.D. Pasan estos a ser un problema de primer orden ya que conciernen, incluso, las posibilidades de acumulación del capital multinacional en la periferia. Vale la pena mencionar finalmente, que los altos niveles de primacía urbana presentes en estos países no son deslindables de su posición en la economía mundial. De esta forma, el surgimiento de metrópolis inmensas como Ciudad de México, Sao Paulo, Rio de Janeiro o Buenos Aires, que poseen una relación de desigualdad muy notoria con sus respectivas redes urbanas, afectará la evolución del problema de los S.C.D.: implicará, por lo general, una desatención de fondos públicos destinados a ciudades pequeñas y medias o a regiones atrasadas (CUERVO, 1982), (JARAMILLO, 1983).

La segunda consideración tiene una estrecha relación con la primera. Las particularidades del proceso productivo concerniente a los POLOS DE ACUMULACION y la función de la periferia dentro de éste, va a determinar, por ejemplo, la abundancia o escasez de fondos internacionales para atender necesidades determinadas con respecto a ciertos S.C.D. La relativa abundancia de recursos financieros que existió a finales del siglo pasado para la constitución de redes ferroviarias y la compra de parque vehicular, tiene una estrecha relación con esto. Aun cuando no era el único medio de transporte, ni necesariamente el más económico, su uso privilegiado en los

países periféricos obedeció, en buena parte, a la posición prioritaria que jugaba en el proceso de acumulación industrial de un país como Inglaterra, que se situaba, en ese momento, en el centro de la economía mundial. La prioridad fijada por el Estado colombiano a la constitución de una eficiente red de producción-distribución de energía eléctrica (a partir de mediados de siglo), no puede comprenderse sin el nexo que ella tiene con la industrialización sustitutiva, ni con la relativa abundancia de recursos internacionales de crédito orientados en este sentido. En el primer caso no existió efecto directo sobre algún S.C.D. en tanto que en el segundo sí lo hubo. Se puede ver, entonces, que la cercanía "técnica" o productiva de un cierto S.C.D. a un importante polo de acumulación internacional, podrá condicionar las facilidades financieras y económicas que los países periféricos hallarán para suplir sus deficiencias en esta materia.

Las modalidades INSTITUCIONALES DE REGULACION INTERNACIONAL, contribuirán a entender los costos relativos de suministro de los S.C.D. al igual que los procesos de transferencia y selección técnica que se den en este sentido. La existencia de instituciones financieras gubernamentales o intergubernamentales y de sus prioridades políticas de financiación, harán más o menos costosas ciertas alternativas. De la misma manera, podrán facilitar la difusión masiva de ciertas soluciones técnicas, facilitando, por ejemplo, la salida para ciertos productos de la industria metropolitana. La acción de estas instituciones ayudará a entender la *uniformidad* en las soluciones adoptadas por la periferia, al igual que la *homogeneidad* en las características que las *crisis* presentan en estas áreas y con respecto a los S.C.D. Los márgenes de maniobra de la periferia se verán reducidos, pero, como contrapartida, gozarán de la oferta de una serie de capitales internacionales desvalorizados que, inexistentes estas instituciones, les serían difícilmente provistos.

Finalmente, las características del POLO HEGEMONICO en sus diferentes fases tendrán repercusiones importantes sobre el margen de maniobra de la periferia en el proceso de selección de soluciones técnico-financieras a ciertos S.C.D. Por lo general, en épocas de crisis, la competencia intercapitalista tiende a agudizarse. El poder relativo de los diferentes países se recompone, dando ello lugar a que ciertos países de la pe-

riferia obtengan condiciones económicas excepcionalmente favorables en algunas de sus negociaciones con los países del centro. De cierta manera, podemos afirmar entonces que el abanico de posibilidades técnico-financieras tiende a ampliarse en épocas de crisis y a estrecharse en épocas de auge.

Como puede observarse, lo que hemos denominado RIA ofrece puntos de referencia importantes para entender tanto ciertos rasgos comunes como ciertas diferencias nacionales con respecto al problema de los S.C.D. Los elementos analizados no pretenden ser exhaustivos. Se trata, más bien, de sugerencias de investigación que deben ser entendidas como EJES DE ANALISIS; es decir, direcciones que una investigación global no puede omitir en el momento que pretenda ser desarrollada.

B. *El Régimen Nacional de Acumulación*

Tal como lo sugerimos al inicio del numeral precedente, el RNA está conformado por una "canasta" de soluciones a una serie de problemas estructurales que enfrenta la acumulación capitalista que, en este caso, la entendemos desarrollarse en el plano nacional. Como lo planteábamos, estas soluciones tienen que ver con problemas esenciales como los siguientes: las formas de "generación" de demanda social solvente, las formas de incrementar la productividad del trabajo y/o el excedente económico social, el peso particular del mercado externo en la definición de las posibilidades de crecimiento y acumulación, etc. Como es evidente, el abordaje de esta compleja problemática excede las posibilidades de un texto como éste, cuyo interés se halla concentrado en el problema de los S.C.D. No obstante, abordaremos este aspecto a la luz de algunos de sus elementos constitutivos que nos parecen interesar de forma más directa a nuestro tema de preocupación. Con este propósito queremos concentrarnos en el análisis de cuatro elementos que aparecen como esenciales:

1. Sectores líderes de la acumulación capitalista.
2. Características del sector exportador.
3. Fase de desarrollo del régimen; auge, recesión o crisis.
4. Condiciones coyunturales de liquidez internacional.

1. Sectores líderes de la acumulación capitalista

Como es bien sabido, en la fase inicial del desarrollo capitalista en la periferia no hay sentido en pretender diferenciar los sectores líderes de la acumulación de las actividades de exportación. Se trata de economías de exportación, donde las actividades orientadas al mercado externo son, no solamente líderes en la acumulación y el crecimiento, sino que se constituyen en el foco central de introducción e irradiación de las relaciones capitalistas de producción en esos países.

Para ese entonces, los principales volúmenes de excedente económico surgían de esas actividades. La importancia de las actividades dirigidas al mercado interno era totalmente complementaria a las actividades exportadoras y con una autonomía relativa muy escasa. El carácter predominante de los productos de exportación era el de ser productos agropecuarios o minerales. Se trataba, entonces, de sociedades predominantemente rurales, preocupadas, principalmente, por AGILIZAR LA SALIDA DE SUS PRODUCTOS de exportación. Sus esfuerzos se hallaban concentrados en la constitución de una infraestructura mínima de transporte que permitiese solucionar tal necesidad. Estas características hacían que las necesidades de S.C.D. estuviesen muy FOCALIZADAS y que, por otro lado, no exigiesen esfuerzos demasiado grandes en términos de, por ejemplo, los volúmenes a invertir. Las ciudades asumían funciones esencialmente burocrático-comerciales y sus tallas eran realmente modestas. Finalmente, es importante considerar que las formas extensivas de explotación eran las predominantes (bajos salarios, altas jornadas e intensidad del trabajo y productividades modestas, gran importancia de actividades de autoconsumo), lo cual se acompañaba, entonces, por la importancia secundaria que las organizaciones laborales obreras poseían. Dichas organizaciones se polarizaban hacia los puntos fundamentales como los transportes o los enclaves agropecuarios o minero-extractivos. Sólo en estas "zonas privilegiadas" aparecían considerables fuerzas de contrabalance a las tendencias predominantes que podrían explicar algunos esfuerzos en materia de S.C.D. De esta manera, los bajos niveles de urbanización, sus lentas tasas de crecimiento y las modestas tallas de las aglomeraciones urbanas definían los límites sociales a las necesidades de S.C.D. Donde este tipo de actividades se desarrollaba, tendía a ser aten-

dida local o, por mucho, regionalmente, con una participación predominante del capital privado sobre la acción estatal. Dichos servicios, si bien atendían actividades complementarias a las de exportación (burocrático-financieras), no resultaban indispensables a la estabilidad de las actividades fundamentales, como si podían serlo los ferrocarriles, la navegación y los puertos.

Estos mismos elementos de análisis nos proporcionan un valioso aporte a la comprensión de otras experiencias nacionales con características notoriamente diferentes de las que venimos de esbozar. Países como Argentina que lograron consolidar muy tempranamente ciertos productos de exportación (como la carne, los cueros y los cereales), tuvieron, igualmente, más tiempo para desarrollar más ampliamente su mercado interno, para acumular excedentes, para desarrollar ciertas actividades de transformación integrantes de sus principales productos de exportación, etc. En otras palabras, desarrollaron niveles de urbanización y crecimiento urbanos notoriamente superiores que definieron, a su vez, una escala mucho más apreciable de la importancia social de los S.C.D. En ese sentido no debe sorprendernos constatar el gran desarrollo de los sistemas interregionales de transporte. Menos aún, por lo tanto, debe sorprender que las primeras líneas de tren metropolitano hayan sido construidas en Buenos Aires casi contemporáneamente a aquellas de ciudades metropolitanas como Londres o París (finales del XIX, principios del XX).

En regímenes nacionales de acumulación posteriores, son muy diferentes los condicionantes sociales que se desarrollan con respecto a los S.C.D. En el modelo de industrialización latinoamericano llamado de sustitución de importaciones aparece la necesidad de diferenciar polos de acumulación y productos de exportación. Si bien las actividades orientadas al mercado externo continúan siendo de gran importancia, su papel se concentra en suministrar las divisas indispensables a la industria sustitutiva para importar el equipo y la materia prima que le son indispensables. Los sectores líderes de la acumulación son aquellas ramas industriales que atienden las demandas de las capas más solventes de la economía y que van cambiando de polo predominante: bienes de consumo ligero, bienes de consumo duradero y, finalmente, bienes de capital. Las actividades urbanas tienden a reemplazar las rura-

les y el proceso de industrialización desencadenado, desata, igualmente, un acelerado proceso de urbanización que se acompaña de ciertas peculiaridades; tasas inusualmente altas de crecimiento de la población urbana, tallas demográficas considerables en las ciudades principales y, finalmente, grados particularmente altos de concentración o primacía urbana. La ciudad aparece en su función de medio de producción y, por otro lado, adquiere importancia creciente desde el punto de vista demográfico. La constitución de infraestructura urbana pasa a un primerísimo plano, al lado de las necesidades, que continúan siendo crecientes, de integración física nacional con una orientación menos "exogenista" que la del período anterior. Aun cuando el fenómeno urbano supera un carácter puntual asumiendo uno más universal, no sucede lo mismo con el proceso de industrialización. Este proceso tiende a concentrarse sobre unos pocos focos y su difusión parece no desarrollarse muy aceleradamente.

Las grandes ciudades, en su carácter de polo de industrialización tienden a concentrar las prioridades de atención de las crecientes necesidades que van apareciendo en materia de S.C.D. No obstante, en la medida en que el fenómeno urbano es general, tales prioridades implican automáticamente desatención de grandes zonas geográficas menos importantes desde un punto de vista económico. Por otro lado, en la medida en que se conjugan dos fenómenos de orden diferente, van apareciendo tendencias regulares al manejo nacional de algunas de estas necesidades de S.C.D. y van determinando el tipo de selecciones técnicas que se van adoptando como soluciones. Estos dos fenómenos son, por una parte, el rápido proceso de agotamiento de fuentes locales y cercanas de abastecimiento de ciertos recursos que van exigiendo la progresiva extensión de redes y la intromisión en jurisdicciones regionales "extrañas". Por otro lado, es vital no olvidar que la industrialización sustitutiva se fundamenta en la transferencia tecnológica de los procesos productivos del centro a la periferia. Ello exige una cierta sofisticación en el tipo de equipamiento urbano a ser ofrecido para garantizar el normal funcionamiento de estas actividades (Jaramillo, 1983). En particular, exige muy tempranamente un adecuado suministro de energía eléctrica que, en la segunda mitad del siglo XX, es ya la fuente motora principal para la mayoría del equipo industrial europeo y norteamericano (Simbaqueva, 1986).

El manejo-suministro local-regional de los S.C.D. pasa a ser obsoleto y el rápido crecimiento de las necesidades resquebraja, rápidamente el modelo privado de abastecimiento de éstos (Simbaqueva, 1986).

En cuanto al régimen de explotación se refiere, es importante tener en cuenta que, si bien éste continúa siendo extensivo, se desarrollan, paralelamente amplios sectores organizados de la clase obrera y vastos sectores medios que incrementan sus exigencias político-gremiales de S.C.D. El carácter reproductivo social de la provisión del S.C.D. aparece en escena y empieza a actuar con una dinámica cada vez más autónoma, aunque oscilantemente preponderante. Por otro lado, este elemento contribuye a explicar la masiva existencia de formas comunitarias de producción de S.C.D. que tanto en la ciudad como en el campo canalizan el trabajo no-pago a través de diversas organizaciones cívicas y populares.

Las necesidades urbanas de las pequeñas y medianas ciudades juegan un papel pasivo, en tanto no sobrepasan una cierta y determinada dimensión. Una vez sucedió esto último, sus necesidades más manifiestas, empiezan a chocar de forma más evidente con la precariedad de los recursos económicos disponibles para atenderlas. En los países con altos niveles de concentración urbana este problema se plantea bajo la forma de costos de provisión de S.C.D. exorbitantemente altos y crecientes, conduciendo a la exigencia de proporcionar enormes subsidios o promocionar la descentralización del crecimiento bajo el mecanismo de operaciones de intervención que no dejan de ser puntuales ni marginales. Las escaseces se focalizan, manifestándose bajo la forma de costos excesivos. En países con redes urbanas menos concentradas, este problema se manifiesta de la forma que inicialmente propusimos: progresiva incorporación de las ciudades de talla menor al listado de necesidades de provisión de S.C.D. que, en países como Colombia, han suscitado numerosos movimientos cívicos y populares.

En síntesis, entonces, el paso a esta nueva fase del desarrollo capitalista latinoamericano ha implicado cambios radicales en los condicionantes sociales de S.C.D. Por un lado, su dimensión se extiende considerablemente pasando de fenómeno secundario a prioritario. En segundo lugar, su dinámica se

modifica radicalmente al mostrarse sujeta a cambios más notorios y frecuentes. En tercer instancia, se complejiza su naturaleza al introducirse nuevas dimensiones. El constituirse en factor esencial para la reproducción de la fuerza laboral urbana introduce su aspecto social que le introduce además su carácter de conflicto político al mediar el Estado en la provisión-gestión de éstos. En cuarto lugar, el carácter predominantemente extensivo del régimen de acumulación explica la existencia de formas comunitarias de producción de servicios públicos. Finalmente, las características centrales de la red urbana definirán algunos rasgos fundamentales del problema de S.C.D. en términos de sus aspectos regionales.

2. *Características del sector exportador*

Como se sugirió en el numeral anterior, la diferenciación de este problema con el primero, sólo adquiere sentido a partir de la fase sustitutiva.

Hay ciertas características del sector exportador que determinarán ciertos límites y condicionantes sociales a la evolución de los S.C.D. Entre estas podemos mencionar:

1. La estabilidad de sus precios y mercados.
2. La injerencia estatal en la percepción directa e indirecta de excedentes provenientes de esta actividad.

El comportamiento del primero de estos elementos dependerá del grado de diversificación de la canasta de productos de exportación y de los sistemas de comercialización utilizados. Las economías mono-exportadoras tienden a estar sujetas a mayores fluctuaciones en el comportamiento de precios y cantidades de los bienes vendidos en el extranjero. Por otro lado, aquellas que no poseen organizaciones internacionales de productores (carteles, por ejemplo), verán fluctuar más intensa y frecuentemente sus ingresos externos. Mientras mayor sea la estabilidad de los ingresos en divisas, y mientras más abundantes sean estas fuentes, mayor libertad poseerá la nación en la escogencia de soluciones a necesidades en S.C.D. y menores dificultades financieras le ocasionará esta actividad. Esta situación contribuirá a explicar, entonces, por qué cier-

tos países han tendido a adoptar soluciones importadas más sofisticadas, con capacidades, incluso, hiper-dimensionadas, en tanto que otras las han adoptado más modestas y enfrentando serios retrasos con respecto a la evolución de la demanda.

El grado de injerencia estatal es fundamental ya que, mientras éste sea mayor, la influencia del sector sobre las posibilidades de gasto y subsidio público será mucho más directa. En aquellos países donde el sector exportador es nacional (por ejemplo algunos países petroleros), las rentas se canalizan a través del Estado quien administrará directamente el uso de éstas. Muy diferente es la situación cuando el sector exportador es prioritariamente privado ya que, en esos casos, el margen de maniobra estatal es mucho más reducido.

Este margen va a variar considerablemente si, además, de ser exportación privada, el "gremio" exportador se halla atomizado o agremiado. Los subsidios y los hiperdimensionamientos tenderán a estar más presentes en aquellos Estados "ricos" que en los "pobres". La intensidad de los desajustes, no obstante, será, probablemente, mayor en los primeros que en los segundos. El límite de la provisión pública tenderá a ser, igualmente, más extenso en los primeros y las formas comunitarias de producción de S.C.D. podrá ser más restringida.

Como puede observarse, el tipo de selección técnico-financieras, la transferencia de costos a la población (subsidios, no-subsidios), los límites de "lo público" y "lo privado" y la extensión de las formas comunitarias de producción de S.C.D. se verán notablemente afectados por las diferencias que el sector exportador pueda manifestar de un país a otro.

3. *Fase de desarrollo del Régimen: auge, recesión, crisis*

La importancia que le otorgamos a la fase de desarrollo de cada régimen, la entendemos por su relación con la abundancia de recursos económicos disponibles y en la amplitud del espectro de posibilidades de selección de soluciones técnico-financieras.

Si bien los períodos de auge se hallan acompañados de una mayor holgura en términos de recursos económicos disponi-

bles, las posibilidades de selección técnico-financieras tienden a estrecharse. Aun cuando la primera parte de esta afirmación es evidente, la segunda merece alguna explicación adicional.

Los períodos nacionales de auge económico se dan, cada vez más, solamente dentro de contextos internacionales de crecimiento. Estos períodos se han caracterizado históricamente por la consolidación de ciertas hegemonías continentales e internacionales. Las potencias llegan a acuerdos tácitos o explícitos definiendo sus áreas de influencia que se consolidan durante tales épocas y "satisfacen" las expectativas de los centros. No obstante, cuando el sistema entra en recesión, dichas "fronteras" tienden a desestabilizarse y aparece la necesidad de explorar áreas ajenas a las "asignadas". En otras palabras, la competencia internacional capitalista de los países centrales tiende a agudizarse, redundando ello en una ampliación de las posibilidades de selección de soluciones técnico-financieras a problemas de S.C.D. en los países periféricos.

Es obvio, entonces, que la intensidad de esta desestabilización internacional tenderá a ser mucho más fuerte en épocas de crisis que de recesión. Igualmente, la escasez de recursos tiende a ser más importante, dada la intensidad de los choques y/o la prolongación que éstos asumen, la razón de esto se encuentra en el hecho de que estos períodos se caracterizan por implicar una recomposición de los polos hegemónicos en el centro y de las relaciones centro-periferia.

4. Condiciones coyunturales de liquidez internacional

Aun cuando este elemento está estrechamente relacionado con el anterior, es necesario establecer sus diferencias. Al interior de los períodos de auge pueden presentarse coyunturas de iliquidez internacional que actúan como fuerzas contrarias a este auge. De la misma manera, en períodos recesivos pueden aparecer coyunturas de gran liquidez internacional que tienden a estimular la economía. Por lo tanto, independientemente de la fase en que el régimen se encuentre, podremos hallar coyunturas "líquidas" o "ilíquidas".

En este sentido, entra a importar un factor político de alguna importancia. El manejo de estas "bonanzas" o "crisis" parcia-

les diferirá y podrá ser más o menos laxo en algunos Estados que en otros. La abundancia o escasez serán manejadas con mayor o menor prudencia, implicando ello que los efectos sobre los recursos disponibles y utilizados por el Estado podrán ser superiores o inferiores. Además de lo anterior, las coyunturas de alta liquidez internacional tenderán a sesgar la escogencia de soluciones a necesidades en S.C.D. que impliquen altos componentes importados; los problemas de iliquidez forzarán la imaginación sustitutiva o retardarán las acciones en casos que estas no posean alternativas viables. La proporción del componente importado de cada solución estará estrechamente asociada al tipo de tecnología por utilizar y a las capacidades instaladas mínimas que ella requiere para funcionar eficientemente. Mientras mayor sea el componente importado, mayores tenderán a ser los volúmenes mínimos a invertir y dadas las condiciones de los países periféricos:

1. Más indispensable será la intervención directa del Estado.
2. Menos posible será la gestión-provisión local o regional de estas S.C.D.

Así pues, las condiciones de liquidez-iliquidez internacional podrán afectar los límites de lo público y lo privado en la provisión-gestión de S.C.D., el espectro de soluciones técnico-financieras, el costo de estas y su componente importado, las posibilidades regionales y locales en esta provisión-gestión, etc.

3. El elemento político-ideológico

Ciertas características del régimen político y de la ideología predominante son esenciales para comprender algunos aspectos de la problemática de los S.C.D.

A este nivel nos parece central analizar el manejo que el Estado hace de la pareja represión-legitimación en su función de reproducir una forma de dominio político. Por otro lado, además de estas características "estructurales" del régimen político asociadas a la posición del Estado, es importante considerar el desarrollo relativamente autónomo del descontento popular y de sus formas de expresión, definiendo la

aparición de rupturas o la consolidación de ejes de integración política-social.

“El Estado político moderno no traduce al nivel político los ‘intereses’ de las clases dominantes. SINO LA RELACION DE ESOS INTERESES CON LOS DE LAS CLASES DOMINADAS; constituye precisamente la expresión ‘política’ de los intereses de las clases dominantes” (Poulantzas, 1977).

El Estado es la manifestación de unas relaciones de contradicción entre clases dominantes y dominadas; en este sentido, no traduce diáfanoamente los intereses económicos de estas primeras, sino los políticos, los cuales implican, en veces, sacrificios económicos a las clases dominantes. Sin embargo, el manejo de estas pugnas incluye la posibilidad de recurrir a la represión violenta. La relación entre concesión y violencia dependerá por lo tanto, del momento histórico.

La estabilidad política podrá requerir en ciertos y determinados momentos la “atención pública” de algunas necesidades sociales que no se traducen en demanda solvente, dadas las condiciones de trabajo y remuneración de las capas de la población trabajadora de donde provienen dichas necesidades.

Esta “atención pública” podrá provenir de una respuesta a las demandas populares organizadas o podrá ser, incluso, “iniciativa estatal”, en la medida en que no tiene que haber sido necesariamente antecedida por este tipo de demandas. Estas exigencias no tienen que poseer necesariamente un carácter económico, es decir, que puede no tratarse de reivindicaciones que afecten directamente la continuidad del ciclo capitalista de reproducción y acumulación. Ellas se hallarán, por lo general, asociadas al ciclo reproductivo de la fuerza de trabajo, mercancía esta que posee un componente cultural-ideológico que es fundamental. Aquello que en un *sitio* se define como “necesario” en el otro no, aquello que en un momento se considera “indispensable” en otro no, siendo los factores que explican estas diferencias de orden muy diverso: geográfico, económico, cultural, ideológico, etc. (Jaramillo, 1983).

Si el proceso que explica la evolución de las necesidades sociales, asociados a la reproducción de la fuerza de trabajo, es

realmente muy complejo, no lo es menos el que explica el por qué algunas de estas generan agudos conflictos políticos en tanto que otras no. Menos simple aún resulta el intento de explicar la racionalidad a través de la cual el Estado decide tratar estas demandas de forma represiva o concesional.

Dado el carácter de este problema, no entraremos a analizar cada uno de estos procesos, nos contentamos, simplemente con mencionar, la complejidad de los procesos involucrados:

- a. Procesos de evolución de las necesidades sociales, de lo "deseable" y de lo "indispensable".
- b. Factores que explican la aparición de estas necesidades bajo la modalidad de demandas políticas organizadas; y
- c. Determinantes de las tendencias de manejo estatal de dichas demandas bajo las alternativas extremas de represión o de concesión.

La evolución conjugada de todos y cada uno de estos procesos permitirá explicar algunos comportamientos sociales con respecto a los S.C.D. Por ejemplo, contribuirá a entender los límites entre lo público y lo privado en la provisión de ciertos servicios, haciendo que estos sean más estrechos o más amplios. Por otro lado, nos ayudará a entender por qué en algunos casos se subsidia la prestación de un S.C.D., en tanto que en otros no. Además, contribuirá a definir el carácter "social" o "productivo" de un S.C.D. determinado, ayudando ello a comprender la prioridad que juegue a nivel de la inversión estatal, al igual que rasgos importantes de su cobertura, su calidad y su crecimiento o decrecimiento.

Es evidente que esta evolución política se halla íntimamente relacionada con la económica. Sin embargo, lo que es interesante resaltar es que no existe una correspondencia total y que esta esfera posee autonomía con respecto de la económica.

De esta manera entendemos la relación entre lo político o ideológico y los S.C.D. Ella establecerá que ciertos regímenes den más prioridad a su inversión social, en tanto que otros la den a la productiva. Permitirá, comprender, además, porqué

surgen ciertos S.C.D. que sin jugar una función económica, satisfacen ciertas necesidades simbólicas o ideológicas: el prestigio, la seguridad, la belleza, etc. Finalmente ayudará a explicar la difusión de las redes de ciertos S.C.D. al campo.

Un condicionante social relativamente importante y derivado parcialmente del régimen político será el marco jurídico-territorial que definirá las posibilidades-restricciones de la gestión local, regional y nacional. Dicho marco será importante a considerar ya que representará un obstáculo, un trampolín o será simplemente expresión, de transformaciones importantes que en otros campos estén acaeciendo.

4. A modo de conclusión: la necesidad de un nivel intermedio de análisis

La expresión de los factores sociales analizados en este capítulo sobre los elementos constitutivos de los S.C.D. podrá ser más o menos directa, requiriendo, en algunos casos, de la introducción de unos ejes de análisis intermedios que permitan dar este paso.

De los diferentes análisis hasta ahora desarrollados pueden destacarse algunos de los factores que hemos entendido pertenecen a este nivel intermedio:

- i) Características de la Malla Urbana, del proceso de urbanización y de la segregación socioespacial intraurbana.
- ii) Características de las demandas y necesidades sociales.
- iii) Rasgos centrales del Marco Jurídico Territorial.

Cada uno de estos ejes constituirá un marco adecuado para entender el desarrollo de ciertas contradicciones constitutivas de los S.C.D. El primero será el cuadro dentro del cual se desarrollarán las contradicciones de tipo espacial, particularmente urbanas. Dentro del segundo se desenvolverán las contradicciones entre "lo social" y "lo económico". Finalmente, el tercero constituirá el marco dentro del cual se desarrollarán las contradicciones políticas con una incidencia territorial relativamente importantes.

Como lo hemos visto, las características de la malla urbana y del proceso de urbanización definirán aspectos claves como la distribución espacial de las necesidades de S.C.D., al igual que las tendencias evolutivas de dicha distribución. Las características de la demanda social definirán la distribución social de la solvencia (o de la insolvencia), definiendo el marco dentro del cual se desenvolverá la pugna entre lo social y lo económico.

Finalmente, el marco jurídico territorial definirá las autonomías local y regional, las complementariedades-incompatibilidades de los diferentes poderes y la trascendencia de los conflictos locales, a través de los cuales se desenvolverán las contradicciones que asuman una toma de expresión directamente política u organizativa.

Lo económico, lo social y lo político se combinarán para dar cuerpo a cada uno de estos marcos, haciendo así que el paso del nivel más general de análisis, al más particular sea más fácil haciendo mediar estas instancias que se relacionan muy directamente con la constitución de los elementos centrales de la problemática de los S.C.D.

3. NIVEL SOCIOESPACIAL

En este capítulo entraremos a esbozar los elementos constitutivos de los S.C.D. Su naturaleza y su comportamiento es comprensible en la medida en que se los mire bajo su relación con los elementos más generales que forman parte de los niveles social e intermedio.

Nuestro propósito será el de identificar estos elementos, ofreciendo algunas breves consideraciones para cada uno de ellos con el propósito de precisar su significado. La mayoría de las consideraciones que adelantemos con respecto a ellos deben entenderse como hipótesis de trabajo que han de servir de marco analítico de referencia que será puesto en discusión con el desarrollo de investigaciones específicas que permitirán confirmar, negar o matizar estas afirmaciones. El valor del trabajo que presentamos a continuación no depende tanto de la validez del contenido que demos a nuestras consideraciones. Su valor lo situamos, más bien, en la identificación de los puntos alrededor de los cuales puede girar una polémica acerca de los S.C.D. que busque trascender las visiones fragmentarias y se pretenda más global.

Son seis los elementos fundamentales constitutivos de la naturaleza y la dinámica de los S.C.D.:

1. Abanico de posibilidades técnico-financieras de provisión de un determinado S.C.D.;
2. Formas de construcción del S.C.D.;
3. Función social del S.C.D.;

4. Lógica económica de provisión del S.C.D.;
5. Lógica espacial de provisión del S.C.D.; y
6. Rasgos de la gestión del S.C.D.

Entraremos a mencionar las consideraciones que deben desarrollarse a cada uno de estos niveles para contribuir a la comprensión de cada S.C.D.

1. *Abanico de posibilidades técnico-financieras de provisión de un S.C.D.*

El desarrollo tecnológico existente tanto a nivel nacional como internacional definirá los límites teóricos a este abanico de posibilidades técnico-financieras (APT-F).

El rasgo principal de la tecnología industrial desarrollada por los países capitalistas centrales es la de buscar su máxima eficiencia en la atención de grandes mercados, es decir, que es una técnica productiva orientada al consumo masivo. Este proceso no es continuo ni desde un punto de vista temporal ni desde uno sectorial. Hay momentos más intensos de cambios tecnológicos y hay sectores más evolucionados que otros. Dentro de este contexto encontraremos ya una fuente de diferenciación de cada S.C.D. que enfrentará rasgos peculiares a nivel de su propio APT-F.

Si el aspecto tecnológico es importante, no lo es menos el financiero, el cual determinará las "condiciones de compra" de cada alternativa técnica. Estas condiciones son fundamentales ya que en algunos casos, por más existencia de tecnologías apropiadas a ciertas circunstancias particulares, la imposibilidad de encontrar formas de financiación a estas, sesgará la escogencia hacia ciertas soluciones.

Cada posibilidad técnico-financiera podrá distinguirse de las demás en términos de sus costos de instalación, de operación, del componente importado de la inversión, de las magnitudes de la inversión mínima requerida, de sus posibilidades de provisión-gestión local, regional y nacional, etc.

Las evaluaciones de eficiencia de las diferentes alternativas pueden permitir seleccionar "lo mejor dentro de lo existente". Sin embargo, esta racionalidad no es neutral como se pretende. Por una parte, tiene que aceptar los sesgos del desarrollo tecnológico que engendra este APT-F.

Por otro lado, sus criterios de eficiencia pueden variar enormemente y pasar de extremos donde sólo interesa la rentabilidad de cada operación aislada a otros donde los efectos globales son pensados como preponderantes. El "filtro" evaluativo debe ser, por lo tanto, conocido en la medida en que no es neutral como, a veces, pretende presentársele.

Ello quiere decir que para cada S.C.D. sería necesario definir su propio APT-F, donde cada alternativa fuese identificada a través de una serie de coordenadas que permitiesen conocer sus características concretas. Igualmente, es indispensable identificar el tipo de filtro que está actuando en cada caso y que "deja pasar" algunas alternativas, "reteniendo" otras. Este filtro puede ser político, financiero o técnico. En algunos casos, este puede ser un filtro universal, en otros, puede dar lugar a mayores particularidades, dependiendo, entre otras cosas, de la injerencia que los organismos internacionales tengan en la difusión implementación de ciertos y determinados criterios de selección.

Las características del RIA, analizados en el capítulo anterior, contribuirán a definir y explicar el comportamiento de este APT-F. El régimen político, intervendrá en la medida en que contribuirá a entender el tipo de filtro que se adopte, dando mayor o menor margen a la corrupción, al examen técnico y a la injerencia extranjera. El régimen nacional de acumulación actuará como mecanismo que refuerce o se oponga a tendencias más o menos laxas de adopción de tecnología extranjera. Su peso será tanto político, como económico, es decir, dado por la posibilidad que tenga de ofrecer alternativas competitivas y viables.

2. *Formas de construcción del S.C.D.*

Otro elemento de comprensión de los S.C.D. es el de las formas de construcción (F de C) prevalecientes para cada uno de

ellos. Dentro de estas formas pensamos interesante distinguir las siguientes:

1. Comunitarias;
2. Formales; y
3. Mixtas.

Por F de C comunitarias entendemos aquellas que se fundamentan en la movilización de trabajo comunitario no-pago que resulta principalmente de una extensión de la jornada social de trabajo (días festivos, vacaciones laborales, etc.). Por F de C formales entendemos aquellas que se basan en la utilización de trabajo asalariado, siendo este contratado por agentes públicos o privados. Las F de C mixtas, serán, obviamente, aquellas que combinan las dos anteriores.

El carácter intensivo-extensivo del régimen de acumulación será el elemento determinante del predominio de cada una de estas alternativas, no obstante, no es el único. En los regímenes extensivos tenderán a predominar las formas mixtas y en los intensivos las formales. Sin embargo, otros elementos podrán hacer variar la dirección de estas causalidades. Por ejemplo, regímenes extensivos con condiciones de buena liquidez internacional podrán no necesitar recurrir a formas mixtas. Igualmente, ciertas especializaciones internacionales (banca, turismo, comercio), exigirán grados absolutos de apertura comercial que impliquen la adopción de alternativas que excluyan la posibilidad de recurrir a F de C mixtas o comunitarias. Así mismo, el tipo de desarrollo tecnológico imperante a nivel de cada S.C.D. determinará posibilidades-restricciones de recurrir a las diferentes F de C. La energía eléctrica, por ejemplo, tiende a excluir técnicamente la posibilidad de utilizar el trabajo comunitario como frente importante de "reducción de gastos".

El tipo de F de C imperante en cada S.C.D. permitirá explicar algunos rasgos del comportamiento social, espacial e histórico de cada uno de ellos. Donde las formas comunitarias son más accesibles y relevantes a nivel de reducción de costos monetarios de provisión, la segregación socioespacial en la provisión de cada S.C.D. se verá intervenida por la posibilidad que la población posea, en cada circunstancia, de movilizar su propio trabajo gratuito. Cuando las F de C importantes son las

formales, los mecanismos de acceso al S.C.D. deberán ser "puramente económicos" (capacidad de pago), o "puramente políticos" (demandas organizadas, expresión electoral, movilización popular, etc.).

De esta manera, el conocimiento de las F de C de los S.C.D. permitirá conocer algunas de sus características esenciales, tanto a nivel de cobertura, como de grados de segregación socioespacial y formas predominantes de acceso a ellos.

3. *Función social del S.C.D.*

El papel que cada S.C.D. juega en cada economía determinada puede discriminarse de acuerdo a si es prioritariamente productivo o reproductivo.

Su función será prioritariamente productiva si está orientada a suministrar un servicio destinado al consumo productivo: industria, comercio, banca, etc. Es decir que esté destinado a satisfacer necesidades del proceso de producción y circulación del capital. Su función será eminentemente reproductiva si tal servicio tiende a consumirse en actividades de reproducción de la fuerza de trabajo realizadas principalmente a nivel doméstico: preparación de alimentos, aseo, higiene, recreación, etc.

El criterio operativo de clasificación no es nada simple ya que no todo consumo doméstico es reproductivo ni todo no-doméstico es productivo. Muchos hogares poseen pequeños comercios e industrias caseras que hacen que parte del consumo residencial sea más atribuible a actividades productivas que reproductivas.

Muchos consumidores no-domésticos, por otra parte, desempeñan labores eminentemente reproductivas. Tal es el caso de, por ejemplo, las escuelas y los hospitales.

La función de cada S.C.D. permitirá comprender el tratamiento que el Estado le de en términos de prioridades de inversión, por ejemplo. De la misma manera, contribuirá a la comprensión de los mecanismos que afectan su provisión: políticos, gremiales, económicos.

4. *Lógica económica de provisión del S.C.D.*

Esta lógica la diferenciamos de las F de C, en la medida en que mientras estas últimas permiten entender la manera como se constituye la infraestructura básica que va a permitir la prestación del servicio, la lógica económica define los criterios concretos de reproducción de esta actividad. Es decir, cuáles son las condiciones mínimas que se establecen para continuar prestando el servicio de una forma más o menos continua y más o menos "buena". En este sentido proponemos diferenciar la lógica financiera de la social.

La lógica financiera será aquella que le establece condiciones de rentabilidad a la prestación del S.C.D. Es decir, que siendo gestionado pública o privadamente, requiere que la actividad misma, recupere los fondos desembolsados para proveerla.

Por lógica social entenderemos aquella que no exige "costeabilidad" y que se reproduce normalmente, aun cuando requiera transferencia de fondos sociales con proveniencias diferentes.

La primacía de una lógica sobre otra dependerá de muchos factores. Uno de ellos tiene que ver con la importancia del financiamiento en general y del internacional, en particular, para la provisión de estos S.C.D. La imposición de costeabilidad ha provenido, generalmente, de imposiciones de los organismos internacionales de financiamiento. Las características de la demanda social parecen ser otro factor esencial. Mientras menor sea la solvencia económica, más forzado se verá el sistema para prestar estos servicios con una lógica social. La relativa abundancia-escasez de fondos públicos intervendrá igualmente. En fases de crecimiento o de gran liquidez internacional existirán menos restricciones financieras para la prevalencia de estos subsidios.

En las fases líquidas o recesivas, las dificultades se magnificarán y podrán aparecer tendencias a la prevalencia de la lógica financiera. Las características del régimen político intervendrán igualmente. Ciertas dictaduras se verán con mayor "libertad" de hacer caso omiso de tales necesidades insolventes, ya que su expresión organizada es reprimida. Regímenes parlamentarios podrían ser más sensibles a estas demandas, pres-

tándose incluso a promover inversiones consideradas muy ineficientes desde un punto de vista económico.

La preeminencia de un tipo de lógica sobre la otra contribuirá a explicar el tipo de segregación socioespacial que genera cada S.C.D. Aquellos orientados financieramente podrían ser más agudamente segregativos que los otros. Esta orientación traduciría más fielmente la conformación social de la segregación espacial como fenómeno global, contribuyendo incluso, a reforzarla. La lógica social traduciría más difícilmente este fenómeno y podría actuar, incluso, como paliativo.

5. *Lógica espacial de provisión del S.C.D.*

Si la lógica económica manifiesta los criterios de discriminación social prevalecientes en la prestación de un S.C.D. está lógica manifiesta los de discriminación geográfica o espacial: barrios, ciudades y regiones.

Los factores que permitirán comprender tal lógica serán las demandas sociales y sus formas de expresión y, muy particularmente, el tipo de conformación espacial de cada país: mallas urbanas y estructuras regionales. Esta lógica se halla, no obstante, mediada por muchas otras instancias que la hacen compleja.

Las restricciones técnicas de producción-distribución harán más o menos libre a las localidades de sus propios recursos naturales. Mientras menor sea esta libertad el mismo espacio designará las posibilidades de provisión de un S.C.D. haciéndolo potencialmente más escaso en ciertas zonas que en otras.

Las formas de movilización de capital y de fondos económicos permitirán-obstaculizarán el traslado de estos de los sitios donde se genera a zonas donde puede ser reinvertido o consumido. Mientras mayores obstáculos a esta movilidad existan, la discriminación económica tenderá a corresponder con la geográfica. Es decir, que aquellas zonas con mayores niveles de desarrollo y tasas de crecimiento serán, igualmente, las mejor atendidas. Si la movilidad es alta, mayor será la autonomía de la lógica espacial con respecto a la económica.

El carácter de los fondos movilizados es también fundamental de considerarlo. Si ellos son públicos y es la lógica social la que prima, la movilidad espacial podrá ser mayor y menos reproductora de las desigualdades socioespaciales. Los fondos privados serán, por lo tanto mucho menos libres en el tipo de movilidad geográfica que manifiesten.

El marco jurídico-territorial al igual que ciertas características del régimen político serán de esencial importancia. Por un lado el carácter más o menos centralizado de las instituciones estatales contribuirá-contrarrestará las desigualdades geo-económicas. Por otra parte, además de este aspecto formal, las formas concretas de asignación presupuestal y el peso de las provincias en estas decisiones, afectará notablemente la orientación espacial de los fondos públicos.

Hay infinidad de elementos que constituyen esta lógica espacial. Remitimos al trabajo de Edgar Simbaqueva (1986); "Un Acercamiento a la Lógica Espacial de la Provisión del Servicio de Energía Eléctrica", realizado como informe de avance de su tesis de postgrado en Economía en la Universidad de los Andes. Allí podrá verse con un desarrollo mayor, algunos de los elementos acá mencionados.

6. *Rasgos de la gestión del S.C.D.*

Un elemento decisivo en la comprensión de la evolución de un S.C.D. es el tipo de gestión al cual está sometido. Son varios los ejes que permiten diferenciar el tipo de gestión.

El primero de ellos es si la gestión está a cargo de agentes privados o estatales. Esta diferenciación no es idéntica a la de función económica financiera o social (ver numeral 4). Pueden ser agentes privados a quienes se les impongan criterios sociales de reproducción del servicio, garantizándole su rentabilidad por formas indirectas: subsidios, alivios impositivos, etc. Pueden ser, incluso, agentes estatales cuya lógica reproductiva sea la financiera, es decir, que estén regidos por la necesidad de buscar la "costeabilidad" del servicio. Este eje diferencia, por lo tanto, el tipo de agente social que maneja y administra el servicio. Dentro de los agentes privados, se pueden incluir a las comunidades que intervengan en esta administración a través de organizaciones no-gubernamentales.

El segundo de ellos tiene que ver con la escala geográfica de funcionamiento del agente social a cargo de la administración del S.C.D. Esta escala puede ser local, regional o nacional. La escala local tendrá sentido cuando sea posible entender la coherencia de funcionamiento de un S.C.D. sin tener necesidad de recurrir a escalas superiores. Será una definición tanto de carácter jurídico como funcional. Ello quiere decir que aun cuando en los casos en que la gestión "aparezca" en manos locales, si la autonomía de las decisiones de este ente es muy estrecha, no tendrá sentido clasificarlo como local. Así, por ejemplo, la injerencia del crédito internacional obliga, por lo menos, a formularse la pregunta de si existe una escala internacional de gestión de ciertos servicios.

La constitución-disolución de estas autonomías de manejo, será definitiva para comprender algunos rasgos en la evolución de ciertos S.C.D.

7. *Conclusiones*

Cada S.C.D. se hallará caracterizado, en cada momento, por la naturaleza que adopte cada una de las lógicas identificadas. Es más, el peso que cada una de ellas posea podrá variar de un momento a otro y de un país a otro. Así pues, estos ejes de análisis nos permitirán particularizar la situación de cada S.C.D. sin que ello nos implique contentarnos con la mera descripción. El esquema teórico propuesto nos permite y nos forza a remitirnos a determinaciones de orden más general que han de ser consideradas en su movimiento. En ese sentido, estos ejes deberán servirnos de referencia para comprender los cambios históricos que manifiestan los S.C.D.

Ofrecen un punto de partida fructífero para comparación de experiencias nacionales al igual que comprensión de cambios históricos. Dependiendo del tipo de problemas y preguntas que queramos resolver, deberemos seleccionar el nivel de análisis que más convenga.

A nivel coyuntural, debemos situarnos en el nivel de análisis más bajo. Si nuestro deseo es comprender las tendencias de largo plazo, los niveles intermedio y socioespacial serán los más adecuados. Si las comparaciones internacionales son lo prioritario, el nivel social será el más adecuado.

ESQUEMA TEORICO PROPUESTO

NIVELES

SOCIAL	REGIMEN INTERNACIONAL DE ACUMULACION	DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO	REGIMEN NACIONAL DE ACUMULACION-LIQUIDEZ	FASE	REGIMEN POLITICO		
INTER-MEDIO		CARACTERISTICAS DE LA MALLA URBANA Y DEL PROCESO DE URBANIZACION	CARACTERISTICAS DE LA DEMANDA SOCIAL		MARCO JURIDICO TERRITORIAL		
SOCIO-ESPACIAL	ABANICO DE POSIBILIDADES TECNICO-FINANCIERAS DE PROVISION DE UN S.C.D.	FORMAS DE CONSTRUCCION DEL S.C.D.	FUNCION SOCIAL DEL S.C.D.	LOGICA ECONOMICA DE PROVISION DEL S.C.D.	LOGICA ESPACIAL DE PROVISION DEL S.C.D.	GESTION DEL S.C.D.	CARACTERISTICAS GEOGRAFICAS Y NATURALES (NACIONALES)

COYUNTURAL: "La calidad, la cobertura, y el costo de proveer un determinado S.C.D. en un momento dado resulta del entrecruzamiento de lógicas de orden y naturaleza diferente que no son inmutables ni se combinan siempre en las mismas proporciones".

CUADRO No. 1
EVOLUCION DEL CUBRIMIENTO DEL SERVICIO
DE ENERGIA ELECTRICA
1973-1981

	(% de hogares que disponen del servicio)		
	73	81	81/73
Nacional			
Total	61.9	77.0	1.24
Urbana	86.2	96.5	1.09
Rural	15.4	34.5	2.24
Atlántica			
Total	53.9	63.2	1.17
Urbana	77.1	90.1	1.16
Rural	1.31	21.4	1.63
Pacífica			
Total	64.3	72.8	1.13
Urbana	91.4	97.8	1.07
Rural	17.4	26.7	1.53
Central			
Total	64.1	76.3	1.19
Urbana	9.09	97.4	1.07
Rural	19.9	49.4	2.48
Oriental			
Total	42.9	64.2	1.50
Urbana	83.8	95.3	1.14
Rural	11.7	34.7	2.97
Bogotá			
Urbano-Total	96.0	99.5	1.04

Fuente: Samuel Jaramillo, L. M. Cuervo: "Análisis de las condiciones de vida de los hogares colombianos a partir de los resultados de la ENH-33, 1981", Informe final de investigación, CEDE, noviembre de 1985.

CUADRO No. 2
EVOLUCION DEL CUBRIMIENTO DEL SERVICIO
DE ALCANTARILLADO
1973-1981

(% de hogares que disponen del servicio)

	73	81	81/73
Nacional			
Total	50.6	60.1	1.19
Urbana	74.5	83.1	1.12
Rural	8.4	11.2	1.33
Atlántica			
Total	21.7	24.7	1.14
Urbana	32.6	39.3	1.20
Rural	2.5	2.0	.80
Pacífica			
Total	53.3	61.4	1.15
Urbana	79.0	89.6	1.13
Rural	8.8	9.3	1.06
Central			
Total	58.9	64.1	1.09
Urbana	84.0	90.9	1.08
Rural	1.58	19.9	1.26
Oriental			
Total	36.0	43.9	1.22
Urbana	76.5	84.7	1.11
Rural	5.2	5.1	.98
Bogotá			
Total-Urbano	93.0	96.5	1.04

Fuente: *Ibíd.*

CUADRO No. 3
EVOLUCION DEL CUBRIMIENTO
DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO
1973-1981

	73	81	81/73
Nacional			
Total	66.4	55.8	.99
Urbana	88.0	89.1	1.01
Rural	28.0	15.4	.55
Atlántica			
Total	53.2	47.0	.88
Urbana	74.3	68.9	.93
Rural	16.2	10.6	.65
Pacífica			
Total	66.4	65.3	.98
Urbana	88.7	90.7	1.02
Rural	27.9	18.3	.66
Central			
Total	74.3	66.5	.90
Urbana	93.0	91.2	.98
Rural	43.3	19.3	.45
Oriental			
Total	51.3	51.7	1.01
Urbana	89.4	92.0	1.03
Rural	22.3	13.4	.60
Bogotá			
Urbano-Total	93.2	97.5	1.05

Fuente: Ibíd.

BIBLIOGRAFIA

- ANIF. *Financiamiento del Desarrollo Urbano*. Bogotá, 1974.
- ANIF. *Carta Financiera*, No. 49; abril/junio de 1981. "Impacto social de los servicios públicos". Florángela Gómez y José Fernández López, pp. 25-72; "Algunos Aspectos Administrativos y Financieros de los Servicios Públicos en Colombia". ESAP, CIAP.
- ARIZA, M.; "Diseño de un Sistema de Tarifas para el Acueducto de Manizales". 1973, 95 h.
- BOYER, P.; "La Théorie de la Regulation: une analyse critique". París, Ed. La découverte, 1986.
- CAMELO, M., Esperanza; "Diseño de un Sistema de Tarifas para Pequeñas Comunidades". 1980, p. 148.
- CUERVO, Luis Mauricio (1982); "Dépendance Economique et Primitie Urbaine in Colombie". Universidad de París XII, Memoria de D.E.A.
- Departamento Nacional de Planeación; Unidad de Infraestructura; "Censo de Infraestructura", 1983.
- D.N.P.; Unidad de Desarrollo Regional y Urbano; "Censo Municipal".
- Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL); "Encuesta Plantas Potabilizadoras". Revista ACODAL, mayo-agosto/1983.
- , "Análisis de Costos en Acueductos". Oficina de Planeación, diciembre 1983.
- , "Plan Cuatrienal de Acueductos y Alcantarillados Urbanos 1962-65". Bogotá, p. 253.