

LA CRISIS DEL AGUA POTABLE EN COLOMBIA: ASPECTOS CRUCIALES Y VIAS DE SOLUCION

LUIS MAURICIO CUERVO G.
Investigador CINEP

En diversos foros y publicaciones hemos tenido la oportunidad de plantear nuestros reparos al proceso de reforma del sector de acueductos y alcantarillados en Colombia. Este trabajo pretende ahondar en esta línea de análisis, utilizando un medio argumental diferente al tradicional. Formularemos las que, a nuestro entender, son las condiciones mínimas que debe cumplir una política nacional que pretenda solucionar la grave crisis por la cual viene atravesando actualmente el sector. Los componentes de esta propuesta nos servirán para presentar una síntesis de nuestras principales críticas, conduciéndonos directamente al plano de las iniciativas de transformación.

La reforma del sector se ha cristalizado en diversas iniciativas:

- El Plan de Ajuste Sectorial (1987) es la primera de ellas, señalando la estrategia que en estas materias ha seguido el Estado central.
- En el plano de lo institucional, la liquidación del INSFO-PAL, la delegación a los municipios de la responsabilidad de prestar el servicio de acueductos y alcantarillados (Decreto 077 de 1987) y la creación de la Dirección de Agua Potable y

Saneamiento Ambiental en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, definen las orientaciones fundamentales de la mencionada estrategia estatal.

— La canalización del crédito interno y externo a través del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (BCH) entre 1987 y 1989, su posterior liquidación y la inmediata creación de la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER) en 1990 hacen parte de la dimensión financiera de la iniciativa reformadora.

Nuestras propuestas parten de tres afirmaciones esenciales que serán fundamentadas y desarrolladas a lo largo del artículo. De una parte, hemos podido constatar que la intervención del Estado central en materia de acueductos y alcantarillados ha tenido una deficiencia básica estructural: la precariedad e insuficiencia de recursos de inversión. De otro lado, la reforma PAS, al igual que la mayoría de las reformas que el sector ha experimentado a lo largo de su historia, no toman el “toro por los cuernos”: propone modificaciones institucionales que no solucionan la ya mencionada precariedad financiera institucional. Finalmente, a pesar de que el PAS (Plan de Ajuste Sectorial) es básicamente una propuesta de reforma institucional, los vacíos e improvisaciones en este campo tienen al sector al borde del colapso.

Veamos entonces de qué manera justificamos tales conclusiones y cómo las materializamos en un conjunto de propuestas de política. Pero, antes de entrar a detallarlas, vale la pena hacer algunas aclaraciones que serán de utilidad para medir el alcance de ellas: nuestros análisis y críticas se han centrado en la parte que corresponde a la intervención del Estado central en la provisión de acueductos y alcantarillados. Esto quiere decir que estamos excluyendo las Empresas Públicas Municipales (EPM), al igual que todos aquellos pequeños municipios que no participaron de entidades como el INSFOPAL. Dado que algunos artículos de esta Controversia se ocupan de las mencionadas EPM, su análisis y discusión será, por lo tanto, complementario del nuestro.

1. ES NECESARIO DAR DEFINITIVA SOLUCION A LA PENURIA FINANCIERA ADOLECIDA POR EL SECTOR.

Desde los más remotos orígenes de la intervención del Estado central en la provisión de acueductos y alcantarillados en Colombia, se ha puesto en primerísimo plano del discurso político la necesidad de allegar recursos de inversión en cantidades suficientes para absorber las siempre represadas y siempre crecientes necesidades de provisión de agua potable. No obstante, los resultados de estos esfuerzos han tendido a ser muy precarios. Veremos a continuación algunos de los momentos centrales en la evolución del discurso político en esta materia, confrontando a este último con sus más visibles resultados.

1.1. LA CREACION DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL Y SU DESEMPEÑO DURANTE EL DECENIO DE 1940.

Carlos Lleras Restrepo, como Ministro de Hacienda en 1940, expone las razones por las cuales se creó el Fondo de Fomento Municipal (FFM). Su planteamiento parte de la discusión de las Leyes 65 y 109 de 1936 y 107 y 126 de 1938 que enmarcaban la intervención nacional en materia de provisión de servicios públicos. Su evaluación es que las mencionadas leyes fueron de gran utilidad, pero que resultaron insuficientes "porque los recursos que en desarrollo de ellas se apropiaban en el Presupuesto Nacional eran demasiado escasos, desproporcionados a la magnitud del problema..." (Memoria de Hacienda, 1940, pg. 179).

De acuerdo con el esquema legal previo al FFM, el Gobierno Nacional debía reservar un cupo fijo de 1,5 millones de pesos destinado a financiar inversiones en materia de acueductos, alcantarillados y energía eléctrica. Este cupo representaba el 3.2% de los ingresos ordinarios y el 2.8% de los ingresos totales de la nación entre 1936 y 1939.

Con la aparición del FFM, se diseña un nuevo esquema de financiamiento. Entre otras, las fuentes más importantes y significativas son las siguientes:

- El producto de los impuestos establecidos por la Ley 12 de 1932, que se denominaron Empréstito patriótico de la Defensa Nacional.
- Las utilidades que corresponden al Estado como accionista del Banco de la República.
- El producto de los impuestos de grasas y lubricantes y de primas de seguros.

Estas rentas de destinación específica permitieron que el sector contase con una fuente permanente y relativamente poco errática de recursos de inversión. En efecto, los cupos de inversión asignados por el FFM durante el decenio de los años 1940 representaron el 2.4% de los recursos totales del sector central nacional. La erraticidad en el comportamiento de estos volúmenes de inversión fue relativamente baja puesto que la desviación estandar (0.53) sólo representó el 22% del promedio decenal.

A pesar de las anteriores ventajas, el volumen de recursos realmente movilizado no representó progreso alguno con respecto a los años 1930. No obstante, la mayor virtud de este diseño financiero fue la de haber logrado mantener el valor real en los flujos de inversión.

Es así como, en contra de lo deseado, el FFM movilizó una cuantía de recursos que puede considerarse inferior a la movilizada durante los años de 1936 a 1939. Entre 1940 y 1946 los cupos de inversión asignados oscilaron alrededor de los 3 millones de pesos, los que representaron cerca del 2.5% de los ingresos totales del sector central nacional durante los mismos años. Entre 1947 y 1949, el monto nominal de estos recursos ascendió considerablemente: el valor anual promedio de los recursos disponibles osciló alrededor de los 8.5 millones de

pesos. Sin embargo, ellos no representaron más que el 2.1% de los ingresos totales del sector central nacional.

Este diseño financiero e institucional fracasó, por lo tanto, en su objetivo de incrementar el monto global de recursos de inversión destinados al campo de los servicios públicos. A pesar de ello, logró aumentos considerables en las coberturas totales de estos servicios, muy especialmente en las correspondientes al servicio de agua potable. En efecto, entre 1938 y 1951 se triplica la cobertura nacional del servicio de acueducto. En contraste, la provisión relativa (o grado de cobertura) de energía eléctrica sólo se expande en un 80% durante el mismo período de referencia.

La explicación del gran impacto positivo que el FFM tuvo en la expansión de las coberturas de acueducto en Colombia debe considerar varios factores. Por un lado, es indudable que el FFM tuvo un impacto significativo sobre la racionalización del gasto en este sector, abaratando los costos de construcción de las obras: se disminuyeron los costos de comercialización de materiales de construcción y de diseño técnico. Por otro lado, el sistema financiero utilizado promovió una mayor movilización de recursos de contrapartida provenientes de los departamentos y de los municipios. En tercer lugar, la baja erraticidad de los recursos ofrecidos permitió mejorar la planificación financiera en la aplicación de tales inversiones, reduciendo así los costos asociados con la inestabilidad en las fuentes de financiamiento. En cuarta instancia, habría que considerar que los bajos niveles de cobertura tomados como punto de partida también pudieron contribuir a la potenciación del impacto positivo resultante de las acciones del FFM durante este período. Finalmente, el relativamente modesto tamaño de las ciudades colombianas de aquella época pudo permitir que se absorbieran las necesidades represadas sin necesidad de acudir a inversiones de magnitudes mayores que implicaran sobrecostos técnicos y/o financieros.

1.2. LA CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO MUNICIPAL (INSFOPAL) EN 1950: UN NACIDO MUERTO

El segundo capítulo de la historia de la precariedad financiera del sector se abre con la creación del Instituto de Fomento Municipal que posteriormente se denominaría Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL).

Las recomendaciones de la Misión Currie son la pieza fundamental para comprender los cambios administrativos que experimentó el país en materia de servicios públicos durante los inicios del decenio de 1950. Uno de los pilares centrales del diagnóstico realizado por ella se resume en la siguiente frase: “La ayuda que ahora les prestan los gobiernos nacional y departamental —a los municipios pobres— está limitada casi por completo a una inadecuada financiación” (Banco Mundial, 1951, pg. 257).

El problema de la penuria de recursos es cuantificado por la Misión Currie de la siguiente forma: para los primeros cinco años del decenio de 1950 se estimaba necesario invertir alrededor de 141 millones de pesos en materia de acueductos y alcantarillados, siendo aproximadamente la mitad para cada uno de estos servicios. Esta proyección habría implicado una inversión anual promedio de 28 millones de pesos constantes de 1950. Este último monto habría representado una multiplicación por 3.3 del volumen de recursos, 8.5 millones, que se venían invirtiendo durante los últimos años de existencia del FFM.

El fracaso en la obtención de estas metas fue prácticamente absoluto. Las inversiones del INSFOPAL destinadas a acueductos y alcantarillados entre 1950 y 1957 ascendieron a un 0.64% de los ingresos totales del sector central nacional. Esta proporción representó un monto cercano a los 5.7 millones de pesos de 1950. La cifra es, a todas luces, muy modesta, ya que no representa más que una quinta parte del total estimado por la Misión Currie como mínimamente indispensable.

No hay que olvidar, sin embargo, que las proyecciones de Currie comprendían el total de las necesidades nacionales de inversión. Como es sabido, durante los años 50 el INSFOPAL ya no constituía la única alternativa institucional para canalizar inversiones hacia este sector. Las Empresas Públicas Municipales empezaban ya a desarrollarse y a ocupar un creciente papel en este proceso. Haciendo el optimista supuesto de que los recursos de inversión canalizados por el INSFOPAL ya no representarían más que el 60% del total, llegaríamos a un estimativo global aún muy modesto: las inversiones totales en acueductos y alcantarillados habrían representado un escaso 1% de los ingresos totales del sector central nacional. Esta cifra es exigua si la comparamos con el 4.9% proyectado por el informe del Banco Mundial.

Veamos entonces cuáles son las posibles explicaciones de este rotundo fracaso del INSFOPAL en la obtención de sus metas de inversión:

— La primera y más importante razón es de orden financiero. Desde comienzos de los años 50, al INSFOPAL se le suprimen las rentas de destinación específica (Decreto extraordinario 225 de 1951). Sus posibilidades de inversión quedan dependiendo de los recursos que, año a año, le destine el presupuesto nacional, y de aquellos que se obtengan de empréstitos internacionales. Al lado de la supresión de estas rentas, se desarrolla una especialización muy particular entre las fuentes de financiamiento: los recursos del presupuesto deben destinarse a atender, preferencialmente, los gastos de funcionamiento (Decreto 837 de 1957), en tanto que los fondos de inversión deben concebirse como un simple residuo de los recursos presupuestales. La expansión de las inversiones queda, por lo tanto, dependiendo de otras fuentes.

— Adicionalmente a la escasez de recursos, la evolución de éstos se hace sumamente errática. Ya habíamos mencionado que los cupos de inversión asignados por el INSFOPAL para acueductos y alcantarillados ascendieron, entre 1950 y 1957, a apenas un 0.64% de las rentas totales del gobierno nacional

central. La desviación estandar correspondiente a esta participación representó un 40% del valor del promedio anual. Este nivel de erraticidad constituye una duplicación de los niveles prevalecientes en épocas anteriores.

— El último de los posibles factores explicativos tiene que ver con la inestabilidad política que sufrió el país durante estos años, que se reflejó en una gran inestabilidad institucional. En el curso de los años cincuenta el diseño institucional del sector fue cambiado varias veces. En 1950 se creó el Instituto de Fomento Municipal (Decreto 289). Posteriormente, en 1952 (Decreto 837), se reorganizó el Instituto Nacional de Fomento Municipal. Más tarde, en 1955, se creó la Corporación Nacional de Servicios Públicos. Finalmente, en 1957 (Decreto 270) se liquidó la mencionada Corporación y se reorganizó nuevamente el INSFOPAL.

No por azar es durante este periodo cuando el desempeño de las coberturas de acueducto y alcantarillado es el más desfavorable de la historia del siglo XX. En efecto, las coberturas nacionales de acueductos y de energía eléctrica en 1964 son apenas un 32% superiores a aquellas correspondientes a 1951.

1.3. EL PERIODO 1958-68: UNA RECUPERACION INSUFICIENTE

El diagnóstico financiero que se hacía del sector en 1957 se asemejaba al de todos aquellos que hemos venido reseñando para épocas anteriores: "El problema de los acueductos y alcantarillados del país es del orden de los dos mil millones de pesos, cifra frente a la cual los recursos de que ha dispuesto el Instituto hasta la fecha, 1957, y que en promedio llega a una suma de 12 millones de pesos anuales, son de una proporción exígua" (CAICEDO, 1957, pg.328). En efecto, si dividimos la suma global por el promedio anual que se venía invirtiendo entre 1950 y 1957, obtendremos la astronómica suma de 166 años para cubrir los déficit que fueron calculados en ese momento.

Durante este nuevo período la proporción de recursos movilizados hacia el sector de acueductos y alcantarillados logra superar ligeramente los promedios impuestos durante el decenio de 1940. El 2.96% de los ingresos totales del sector central nacional son canalizados hacia este tipo de obras. Teniendo en cuenta que este nuevo porcentaje representa una casi quintuplicación de las proporciones precedentes (1950-57), es posible calcular un nuevo lapso durante el cual se absorberían los déficit existentes: 36 años. A pesar de su notoria reducción, es evidente entonces que este plazo continúa siendo poco halagador, aún más si se tiene en cuenta que los cálculos del déficit acumulado no incluyen el futuro crecimiento demográfico.

Este comportamiento financiero posee ciertas particularidades que lo distinguen de las épocas anteriores. Por una parte, se trata de fondos provenientes de empréstitos internacionales, canalizados a través de instituciones como la AID y el BID. El contexto geopolítico latinoamericano fue en ese entonces particularmente favorable para la consecución de empréstitos externos destinados a gastos e inversiones sociales (Alianza para el Progreso). De otro lado, la evolución de estos fondos, en contraste con lo sucedido durante los años 40, fue supremamente errática. En efecto, la desviación estandar representó un 118% del promedio de las participaciones anuales.

Como reflejo de esta recuperación financiera se observa un mejor comportamiento en la evolución de las coberturas. Las coberturas nacionales de acueducto y de energía eléctrica en 1973 son un 50% superiores a las prevalecientes 9 años atrás, en 1964.

1.4. DE LOS AÑOS SETENTA A FINALES DE LOS AÑOS OCHENTA: LA PROLONGACION DE LA PRECARIEDAD FINANCIERA ESTRUCTURAL

Los últimos 20 años representan una prolongación de la situación que ha experimentado el sector desde su nacimiento. La penuria financiera es una constante que no se modifica

durante este período: las inversiones movilizadas por el INS-FOPAL representaron, entre 1969 y 1985, un 1.26% de los ingresos nacionales del sector central. La precariedad de esta participación es aún más evidente si se tiene en cuenta el proceso de descentralización administrativa que ha sufrido el Estado colombiano durante los últimos 30 años. Se trata, por lo tanto, de un porcentaje precario al interior de un conjunto cuya participación en el gasto público total es cada vez más secundaria.

Al contrario de como el Estado lo ha presentado, el PAS, aprobado por el CONPES en 1987, no representó un quiebre con respecto a este comportamiento financiero:

- En efecto, entre 1971 y 1988, la inversión total en acueductos y alcantarillados representó, en promedio, el 16% de la inversión pública total. Los años de 1987 y 1988, durante los cuales, se supone, estaba ya en marcha el PAS, están muy por debajo de los promedios del período: 11.8 y 10.7%.
- Con relación al PIB, entre 1971 y 1988, la inversión en acueductos y alcantarillados representó un 0.49% . De los últimos cuatro años de este período, solamente durante 1987 se logró sobrepasar ligeramente este promedio.

1.5. LAS POSIBLES FORMAS DE RESOLVER LA PENURIA FINANCIERA ESTRUCTURAL

Surge, en la actual coyuntura, la pregunta de si esta precariedad financiera estructural seguirá o no reproduciéndose. Las transferencias del IVA a los municipios han expandido su capacidad de inversión y de endeudamiento. En 1989 constituyeron cerca de 140 mil millones de pesos, es decir unos 350 millones de dólares de ese año. Al lado de estas transferencias fiscales hay un conjunto de responsabilidades que también han sido pasadas a manos de los municipios. Aún no se ha hecho un balance del costo de estas obligaciones comparado con el monto de recursos transferido. No obstante, aún considerando

el supuesto optimista de que el saldo de este balance sea igual a cero, la mayor transformación producida como resultado del proceso sería que las decisiones de en qué, cuándo y dónde invertir, hubiesen sido transferidas de las instancias nacionales a las municipales. En otras palabras, bajo este supuesto, el impacto central de la reforma fiscal se produce sobre quien toma las decisiones mas no sobre el monto global de los recursos disponibles.

El fortalecimiento de los fiscos municipales no representa, per se, una solución a la precariedad financiera estructural del sector de acueductos y alcantarillados. En el corto y en el mediano plazo es posible que si estimule este tipo de inversiones a costa de la reducción de otras en campos que sean responsabilidad de los gobiernos locales. Este ajuste temporal habrá de enfrentarse, por lo tanto, a una barrera de largo plazo, constituida por el monto total de recursos bajo la disposición de los municipios.

Por tanto, la solución a esta precariedad estructural requiere de medios de intervención más directos:

- Por una parte, la política de crédito que lleve a cabo el gobierno nacional podrá mejorar o empeorar la situación, dependiendo de dos circunstancias: monto de recursos ofrecidos y condiciones de pago.
- De otro lado, la consolidación de los fiscos municipales puede constituir una fuente adicional de recursos que contribuya a superar esta limitante financiera: consolidación de los tributos municipales.
- Finalmente, la movilización de recursos no reembolsables por parte del Estado central continúa siendo una opción a no descartar.

Considerando las limitaciones económicas estructurales propias del municipio pequeño e intermedio en Colombia, estimamos que la solución a la precariedad financiera estructural

del sector debe provenir de la combinación de la primera y de la tercera de las opciones arriba mencionadas: es indispensable conjugar una adecuada política de crédito a la inversión municipal en acueductos y alcantarillados, con un fortalecimiento en la captación de recursos internos, bajo el concepto de donaciones o de subsidios, destinados a este mismo fin.

En lo referente al crédito, es evidente que la FINDETER puede desempeñar perfectamente este papel. Este reconocimiento no implica desconocer lo inútil que, a nuestro juicio, fue el haber liquidado el FFDU que llevaba ya más de dos años tratando de ajustarse a esta función. Por otra parte, es también evidente que la dependencia del crédito externo no le ha de reportar al país el monto de recursos que se necesitan, ni la estabilidad que se requiere de ellos para planificar y racionalizar adecuadamente las inversiones. Es éste el resultado de la experiencia que el país ha tenido en la materia durante los últimos 20 años. Muy especialmente, es ésta la principal conclusión derivada de la experiencia dejada por el programa PAS durante la última administración presidencial, visto el bajo comportamiento de las inversiones sectoriales.

Consideramos, por lo tanto, indispensable la creación de un impuesto con destinación específica para el sector que, al lado de las operaciones de crédito interno, fortalezca la oferta de recursos disponibles para invertir en la construcción, ampliación y mantenimiento de sistemas de acueducto y de alcantarillado.

Los objetivos específicos de una adecuada política financiera se pueden enumerar como sigue:

- Proporcionar un adecuado volumen de crédito.
- Ofrecer fondos no reembolsables que subsidien a las localidades más atrasadas.
- Estabilizar la oferta de crédito y con ello mejorar las posibilidades de planificación técnica y financiera.

- Aumentar los plazos y periodos de gracia para hacerlos concordar con la vida útil de estas obras y con los periodos necesarios para su construcción.

2. LA NECESIDAD DE REGULARIZAR EL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACION DE LOS APORTES NACIONALES

Este componente de nuestra propuesta pretende desarrollar el segundo de los objetivos específicos de la política financiera propuesta en el párrafo anterior. Su importancia deriva de un hecho central: pretende dar respuesta a otra de las deficiencias estructurales adolecidas por el sector de acueductos y alcantarillados en Colombia: no solamente el volumen de recursos disponible para ser invertido en estas actividades ha sido precario, sino que su distribución ha sido muy inequitativa; esta inequidad ha sido permanente, aun cuando se ha pretendido solucionar de muy distintas formas durante las diversas etapas de la historia del INSFOPAL.

La versión más acabada de estos desequilibrios socioespaciales se presenta a mediados de los años ochenta:

- Hay, por una parte, un conjunto muy restringido de Empresas Públicas Municipales que opera en las más grandes ciudades del país, concentrando la mayor parte de los recursos de inversión canalizados por el sector. Es así como, entre 1971 y 1988, las EE.PP.MM. de las cuatro ciudades más grandes del país canalizaron cerca del 54% de los recursos invertidos.
- Durante la mayor parte de su tiempo de existencia, el FFDU concentró su actividad de financiamiento en las mayores ciudades del país y en sus departamentos correspondientes. Cerca de un 60% de los recursos manejados por esta entidad tuvieron el destino anteriormente señalado. Vale decir que durante los tres últimos años de su existencia el FFDU logró revertir este comportamiento, como respuesta a las exigencias que le planteó el PAS en su momento.

– De los dos párrafos precedentes se deriva la siguiente conclusión: cerca del 60% del total de las inversiones en acueductos y alcantarillados se orientó hacia las cuatro mayores ciudades del país.

– El INSFOPAL, por su parte, tuvo una orientación regional relativamente clara, la cual posee un sentido socio-económico muy preciso. Las inversiones de la entidad se dirigieron preferencialmente hacia los departamentos de la Costa Atlántica y hacia regiones de un gran atraso económico (Boyacá, Cauca, Chocó, Huila y Nariño). Teniendo en cuenta los índices de pobreza propios de estos departamentos, resulta claro que la actividad del INSFOPAL se concentró en las regiones de menor desarrollo relativo del país.

– El Programa de Saneamiento Básico Rural (PSBR) del Instituto Nacional de Salud (INS), tuvo una orientación socio-económica similar a la del INSFOPAL. Sin embargo ésta tuvo una muy diferente expresión regional: su atención fue prioritariamente orientada hacia los departamentos de la Región Andina y muy especialmente aquellos situados sobre el altiplano cundiboyacense. La tradición de trabajo comunitario existente en estas zonas del país fue fundamental para explicar el gran éxito que tuvieron allí estos programas.

– Otras organizaciones, como la Federación Nacional de Cafeteros y el Plan Nacional de Rehabilitación, canalizaron recursos hacia zonas muy precisas del país. La primera de ellas se concentró, como es evidente, en los departamentos de mayor producción cafetera: Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima, Valle y Antioquia. La segunda ha dirigido su atención hacia las regiones con mayores índices de violencia durante los años 80: zonas de colonización reciente como el Oriente colombiano y el Magdalena Medio.

Cada una de estas instituciones se orientó hacia espacios socio-económicos muy particulares. La lógica institucional, política y financiera de cada una de ellas quiso, por lo tanto, responder a las particularidades de los espacios que atendía.

Se configuró así un sistema caracterizado por una gran segmentación socio-espacial: cada circuito institucional tendió a ser autónomo respecto de los restantes, pero complementario de ellos en la medida en que atendía espacios muy específicos que no se yuxtaponían a los espacios atendidos por los otros circuitos.

Como resultado del proceso de segmentación socio-espacial de los circuitos institucionales se desencadenaron procesos contradictorios, con sentidos y significados políticos y sociales no totalmente coincidentes:

- De una parte, es evidente que la segmentación, sumada al diseño institucional propio de la Empresa Pública Municipal, permitió que la respuesta de las grandes ciudades a la creciente demanda por servicios públicos fuese más pronta y, probablemente, más eficaz. Excepción hecha de Barranquilla, es evidente que los niveles de cobertura y calidad en la prestación de los servicios públicos en las grandes ciudades colombianas tienden a superar los de sus homólogas latinoamericanas.
- De otro lado, los otros circuitos institucionales pudieron adaptarse mejor a las características sociales, políticas y económicas de los espacios que atendían, gracias a la autonomía financiera e institucional de la cual gozaron.
- Sin embargo, esta segmentación no solamente implicó ventajas. Se ampliaron las distancias entre los diferentes espacios en lo que hace a la calidad y a la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillados. Por ejemplo, entre 1971 y 1981, la participación de las 3 ciudades mayores en el volumen de recursos invertido triplicó su participación demográfica (CUERVO, 1987, Tabla 4, pg. 49).
- Finalmente, la planificación del sector se hizo cada vez más difícil a causa de la dispersión de las entidades, de la heterogeneidad de criterios que manejaban y de las diferentes instancias del poder público de las cuales dependían.

Las razones de esta segmentación socio-espacial aparecen ahora claramente. Las diferencias y los desequilibrios en el desarrollo socio-económico regional del país se muestran como los principales causantes del llamado "desorden institucional" del sector. No por azar los diferentes circuitos institucionales fueron configurándose con una muy definida orientación regional y socio-económica. Es ésta la raíz del problema institucional que el PAS quiso solucionar liquidando el INSFOPAL y concentrando su actividad a nivel del manejo de la política crediticia a través de entidades como el FFDU y la FINDETER.

Hay, en la actualidad, dos políticas estatales que, reconociendo este tipo de desequilibrios y de dificultades, tienden a ofrecer alguna respuesta. Por una parte, la transferencia del IVA estipula condiciones preferenciales para los municipios pequeños. De otro lado, el FFDU y la FINDETER han tratado de establecer condiciones de pago diferenciales de acuerdo con el grado de desarrollo de los municipios. A aquellos con un menor grado de desarrollo se les exigen recursos de contrapartida inferiores, se les aplican menores tasas de interés y se considera la posibilidad de que el Estado central los beneficie con la adjudicación de subsidios directos.

Estas iniciativas parecen bien encaminadas y pueden tener efectos positivos sobre la disminución de los desequilibrios regionales en la calidad de la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, nuestras dudas y reparos tienen que ver con la magnitud que pueden alcanzar tales subsidios y con los mecanismos que se van a utilizar para distribuirlos y asignarlos.

Como hemos venido argumentándolo, los desequilibrios en el desarrollo socio-económico regional son un fenómeno estructural de formaciones económicas como la colombiana. Su tratamiento requiere, por lo tanto, políticas de largo plazo. Si tales iniciativas se dejan depender exclusivamente de los planes presupuestales que año a año proponga cada gobierno, el fracaso será el resultado más probable. Es éste otro de los argumentos que nos ayuda a justificar la creación de un impuesto que se constituya en una fuente permanente de financiamiento de estas políticas de subsidio.

Consideramos indispensable, por lo tanto, que se garantice la existencia de un monto adecuado y regular que alimente el fondo nacional destinado a subsidiar obras de saneamiento urbano en los municipios menos desarrollados. Simultáneamente, es urgente que se regularice el proceso de asignación de tales fondos. Esta regulación debería surgir como el resultado de un diagnóstico de fondo sobre la situación nacional, departamental y municipal en materia de servicios públicos. El diagnóstico podrá entonces alimentar la definición de criterios para la asignación de estos fondos. Tales criterios deberían cristalizarse, finalmente, en una ley que sirviera de referencia permanente para su manejo y adecuada distribución regional.

Veamos los objetivos centrales que es necesario perseguir a través de una reglamentación como la que estamos proponiendo:

- Esta regulación deberá evitar que se produzca una fragmentación excesiva de los fondos disponibles. La atomización hará que sus efectos positivos puedan llegar a desaparecer completamente.
- De otro lado, debe evitar que los espacios socio-económicos con un mayor desarrollo relativo puedan ser beneficiarios de tales subsidios.
- Finalmente, deberá contribuir a neutralizar las posibilidades de manipulación burocrática, las que puedan redundar en una gran inestabilidad en los criterios de asignación de tales fondos.

3. ES NECESARIO DARLE NITIDEZ POLITICA AL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Con la descentralización política y fiscal se ha querido que la responsabilidad de la prestación de ciertos servicios urbanos quede en manos de los gobiernos locales. Uno de los argumentos que se ha esgrimido para justificar este tipo de iniciativas es

el de la necesidad de acercar al Estado y la ciudadanía en el proceso de control que esta última debe ejercer sobre las actividades del primero. La concentración de las decisiones tarifarias en manos de un ente nacional como la Junta Nacional de Tarifas puede ir en contra del proceso de fortalecimiento de la democracia.

Para que el control ciudadano sea efectivo, es necesario que estén claramente establecidas las instancias del Estado que toman las decisiones claves en materia de los servicios urbanos cuya gestión se ha descentralizado. Si se ha querido que la responsabilidad política de la gestión de los servicios recaiga sobre los hombros de los gobernantes locales, es necesario que las decisiones fundamentales también les competan directamente.

En este contexto, consideramos que no tiene sentido alguno sobreponerle a los alcaldes y a los concejos municipales una instancia nacional en el proceso de toma de decisiones. La intervención de la Junta Nacional de Tarifas le resta así claridad al necesario control ciudadano. Sus actuales funciones se prestan para que, o bien ella tome decisiones erradas que tengan efectos directos sobre los gobernantes locales, o bien sean éstos quienes se equivoquen pudiendo parapetarse en la existencia de un agente extraño a quien podrían muy fácilmente responsabilizar de sus propios errores.

El peor servicio que se le puede prestar actualmente al proceso de fortalecimiento de la democracia a nivel municipal es el de continuar reproduciendo los esquemas paternalistas que se han pretendido desmontar. En gracia de la nitidez política que requiere este proceso de toma de decisiones, y a sabiendas de los riesgos que se han de correr, consideramos que lo más sano para el país es descentralizar la decisión tarifaria.

Los posibles efectos y riesgos de esta propuesta no nos son desconocidos. El manejo irresponsable de la política tarifaria puede conducir a situaciones como las que actualmente presen-

tan las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla. El estudio adelantado por Pedro Bernal demuestra los inequitativos efectos de un manejo excesivamente laxo en materia de cobros. Los sectores más pobres de la población terminan siendo los primeros perjudicados: los faltantes de cobertura recaen principalmente sobre ellos, los sobrecostos económicos son ellos quienes los pagan al tener que recurrir a formas no convencionales de acceso al servicio (carrotanques, por ejemplo) y, finalmente, el deterioro en la calidad del servicio los afecta más claramente (las condiciones de transporte del agua por carrotanque no son las mejores desde el punto de vista de la higiene).

Los costos sociales implicados por este tipo de manejos son entonces muy altos e inequitativos. La descentralización en el manejo de las tarifas no los resuelve ni los evita. Sin embargo, sí contribuiría a clarificar la responsabilidad política de tales situaciones.

De otra parte, nuestra propuesta no supone que la acción de la Junta Nacional de Tarifas haya sido negativa y que una descentralización tarifaria vaya a contribuir a disolver "todos los males" propios de la situación precedente. No estamos proponiendo un exorcismo. Es indispensable que exista un organismo nacional que asesore, vigile y supervise el desempeño de los servicios públicos en los municipios del país. Los intentos por establecer criterios y principios para la determinación de las tarifas nos parecen del todo positivos. Este trabajo debe continuarse ya que el diseño actual presenta deficiencias que deben ser corregidas. La solución no es echar en saco roto tales esfuerzos.

Existe otra alternativa que no deberíamos descartar de plano. No hay por qué desconocer que el funcionamiento de la JNT podría ser más abierto y que podría sujetarse a un control político y ciudadano directo y efectivo. El municipio no es la única instancia a través de la cual se puede ejercer este tipo de controles. A esta fórmula debería llegarse en caso de considerarse que los gobiernos locales necesitan de la intervención

nacional para ganar en independencia, en neutralidad y en su capacidad de convertirse en verdaderos garantes del "interés común".

Es muy probable entonces que la fórmula óptima deba combinar diferentes opciones, de acuerdo con las circunstancias propias de cada tipo de localidad. Para las ciudades mayores es muy previsible que no se justifique el papel de la Junta como diseñadora de estructuras y de niveles tarifarios. En estos casos debería desempeñar funciones de vigilancia y control. Para las localidades pequeñas, debería estar en capacidad de realizar tareas de asesoría y, eventualmente, de diseño tarifario. Esto debería darse en un contexto institucional nuevo que permitiera un control político y ciudadano sobre las labores de la Junta.

4. ES NECESARIO RESOLVER LOS GRAVES VACIOS INSTITUCIONALES QUE HAN QUEDADO COMO RESULTADO DE LA REFORMA PAS

A pesar de que la reforma PAS se concebía como una iniciativa que concernía principalmente la organización institucional del sector, es en este plano en el que se han cometido los más crasos errores.

En primer lugar, cuando se liquidó el INSFOPAL no se creó ninguna institución que llenara el vacío que a nivel de la asesoría técnica quedaba como fruto de su desaparición. En teoría la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Ministerio de Obras debía tomar el relevo del INSFOPAL en este sentido. Sin embargo, ella se tardó cerca de un año y medio en ponerse en marcha, dejando, durante este tiempo, un vacío de asesoría a los municipios irreparable en términos del costo que tal desorientación implicó para ellos. Vale la pena preguntarse hoy si se justificó esta larga espera o si, por el contrario, se montó un aparato sin capacidad técnica ni presupuestal. Por consiguiente, hay que estar muy atentos a lo que pueda suceder en esta nueva Dirección del Ministerio de Obras.

Durante la misma época fue el FFDU la entidad que lideró el proceso de planificación del sector, tratando incluso de reparar algunos de los vacíos institucionales que la reforma PAS había dejado. Después de más de dos años de esfuerzos por adaptarse a su nueva clientela, municipios pequeños e intermedios, el Estado comete el error de liquidarlo y de transferir todas sus funciones a la recién constituida FINDETER. Aun cuando parte de la experiencia ganada por el FFDU será aprovechada por la nueva entidad financiera, es muy probable que a ella le tome por lo menos 2 años consolidarse como una institución con real presencia en el financiamiento de la infraestructura urbana.

El limbo institucional se ha prolongado, por lo tanto, por cerca de 5 años. Como lo hemos visto, este se puede prolongar por más tiempo si el Estado no manifiesta una firme voluntad política por sacar al país del empantamiento en el cual se halla actualmente. La mencionada voluntad política debería traducirse, por una parte, en el acelerado fortalecimiento de las instituciones actualmente existentes. Hay que evitar a toda costa la tentación, tal vez normal mas no justificable en las actuales circunstancias, de que el deseo político de resolver estos problemas se materialice en una nueva "reforma institucional global" del sector. Otra "reinención del mundo" le puede costar muy caro al pueblo colombiano, cuyas necesidades en materia de saneamiento urbano no dan más espera. Así las cosas, estamos convencidos de que, a pesar de las fallas e incoherencias del esquema institucional actual, debe primar el espíritu pragmático: hay que poner a operar eficientemente lo que hay.

Sin embargo, es necesario que paralelamente se desarrollen iniciativas tendientes a cubrir vacíos muy importantes, heredados de las más recientes reformas:

— En primer lugar, es indispensable insertar al Departamento en este proceso de descentralización de la gestión pública, de manera tal que se le dote de herramientas para intervenir en el proceso de planificación financiera, técnica e institucional de los servicios urbanos que se han descentralizado.

- Si bien es cierto que el municipio puede ser la más adecuada instancia de gestión de un servicio como el de acueducto, no es igualmente cierto que ella sea la más idónea para su planificación. Es necesario considerar el ciclo de producción y renovación del recurso hídrico como un criterio a tener en cuenta en la generación de nuevas instancias territoriales de planificación del uso de estos recursos. El secamiento de las fuentes y su contaminación ponen de manifiesto la magnitud del esfuerzo de planificación que debe ser desplegado en este sentido.
- La gestión de ciertos procesos también puede ser más eficaz a un nivel provincial o departamental. Cierta personal técnico de mantenimiento y de control debe ser utilizado por varios municipios, ya que no se justifica que su costo sea asumido aisladamente por cada uno de ellos. La compra de materiales y de repuestos puede ser más barata si se hace en común con otros municipios o en la instancia departamental. La capacidad necesaria para el diseño técnico, financiero y administrativo de los proyectos no tiene por qué ser desarrollada por cada municipio: se pueden abaratar los costos implicados por estos procesos compartiendo el personal que se requiere para éste tipo de actividades.

5. LOS OBSTACULOS ESTRUCTURALES QUE EL SECTOR HA ENFRENTADO SOLO PODRAN SUPERARSE SI SE LES MIRA EN CONEXION CON LA PROBLEMÁTICA FISCAL NACIONAL.

La última consideración, pero no por ello la menos importante, tiene que ver con la necesidad de hacer que las políticas globales de gasto e inversión pública sean coherentes con el manejo de prioridades sociales inaplazables, como es el caso de la provisión de acueductos y alcantarillados en Colombia.

Es evidente que durante los últimos ocho años el manejo global de las finanzas públicas no ha hecho más que entorpecer el buen desempeño de las inversiones en acueductos y alcantarillados. Este entorpecimiento tiene que ver con la manera

como se han enfrentado problemas fiscales de gran envergadura: el servicio de la deuda pública externa, la situación financiera del sector eléctrico y las crecientes dificultades de las Empresas Públicas Municipales.

El manejo de la deuda externa ha obedecido a los mismos criterios básicos desde que la crisis del financiamiento externo latinoamericano hizo explosión. El Estado colombiano ha tratado de obtener recursos externos frescos que le permitan re-financiar la deuda, manteniendo su valor real. Simultáneamente ha pretendido disminuir la participación de la deuda comercial, aumentando la de tipo multilateral. Este manejo ha sido relativamente exitoso en cuanto hace al hecho de haber ido desplazando, en el tiempo, los "picos" del servicio de la deuda. Puede decirse igualmente que ha sido afortunado en evitar la imperiosa necesidad de adoptar drásticos programas de ajuste económico y fiscal.

En contraste, el manejo de este mismo problema en el plano fiscal interno ha sido desastroso. El déficit financiero del sector eléctrico no ha logrado corregirse. Parte de la imposibilidad de solucionar esta dificultad proviene de las condiciones del financiamiento externo, las que se han mantenido duras y difíciles. Sin embargo, otra parte muy importante de las dificultades recae en errores de manejo interno. El caso más significativo es el de las pérdidas de energía: en 1989 se perdieron 7514 gwh que representan un 23% del total de la energía eléctrica producida por el país. "En el plano internacional, el índice de pérdidas del sector eléctrico colombiano casi triplica el índice de pérdidas de algunos países europeos y representa el nivel de pérdidas más elevado de suramérica" (RAMIREZ, 1990, pg.7).

Estas pérdidas tienen un impacto financiero nada despreciable. Miradas desde la perspectiva de lo que su reducción podría ahorrar en futuros esfuerzos de inversión, su valor mínimo puede alcanzar los 1000 millones de dólares: "Bajo estas condiciones, en terminos de generacion de recursos financieros para el sector eléctrico, reducir en 10% el nivel actual del índice

de pérdidas tiene el mismo significado que iniciar la operación productiva de un proyecto de generación de 1000 MW, equivalentes a dos centrales hidroeléctricas como la de Betania, cuyo costo de construcción sería superior a los US\$ 1000 millones” (RAMIREZ, 1990, pg.6).

La magnitud del déficit del sector eléctrico colombiano es muy significativa: para 1990 se estima que tal déficit alcanzó la nada despreciable cifra de 1000 millones de dólares. Para medir su importancia, basta comparar el monto con el correspondiente a las proyecciones de inversión en el sector de acueductos y alcantarillados (150 millones de dólares anuales) con el correspondiente al valor de las transferencias del IVA en 1989 (350 millones de dólares).

Mientras que el manejo de las dificultades internas se siga dando con los criterios tradicionales, resulta ilusorio pensar en la posibilidad de que el país incremente su capacidad de ahorro y dirija sus inversiones hacia sectores claves como el de los acueductos y alcantarillados. La deuda externa no puede seguir sirviendo de chivo expiatorio que oculte los grandes errores que se han cometido y que, al parecer, se seguirán cometiendo: el plan de expansión del sector eléctrico es un simple plan de inversiones que no considera la reducción de las pérdidas como uno de sus componentes centrales.

No por azar los resultados sociales de los anteriores gobiernos son, por decir lo menos, muy modestos. La participación del gasto social en el PIB se vio reducida del 7.75% al 7.21% entre 1986 y 1988 (FEDESARROLLO, 1989, pg.13). Tampoco es por azar que las inversiones totales reales en materia de acueductos y alcantarillados se redujeron, en pesos de 1988, de 47 mil a 43 mil millones de pesos durante el mismo lapso (SIMBAQUEVA, 1989).

Si los resultados del pasado más reciente son poco halagadores, no lo son menos los previstos para el futuro más próximo. Nuestra preocupación se suma a la claramente manifestada por el saliente Contralor de la República: “Y si el gobierno saliente,

con menores dificultades de financiación, no logró su objetivo de aumentar el gasto social como proporción del PIB, es difícil creer que dicha meta se pueda lograr en un gobierno cuya prioridad será el 'programa de apertura', con todos los costos que trae aparejados el necesario aumento de la productividad nacional. Para que la economía colombiana pueda modernizarse y competir en el mercado internacional, los recursos disponibles se tendrán que dirigir hacia las obras de infraestructura, de manera prioritaria, los créditos de fomento para la inversión y los fondos para la reconversión del aparato industrial" (Informe Financiero, 1990, p. 9).

La consideración de estas limitantes fiscales, pasadas y futuras, refuerzan aún más nuestro argumento sobre la necesidad de que el Estado genere un mecanismo interno de ahorro público que le dé la oxigenación financiera necesaria a un sector como el de saneamiento y agua potable. Este tipo de reivindicaciones sociales no puede seguir sujeta a los vaivenes de la economía ni a los argumentos de la tecnocracia económica que se resumen diciendo que tanto la recesión económica como el auge son justificaciones valederas de la contracción del gasto social.

REFERENCIAS

- Banco Mundial, Misión Currie (1951); *Bases para un programa de fomento para Colombia*. BIRF-Colombia, 2a. edición.
- Caicedo, Harold (1957); *Memoria del Ministerio de Fomento*. Imprenta Nacional, Bogotá.
- Contraloría General de la República, *Informe Financiero (1990)*; "Apertura y progreso social: dos metas incompatibles ?". pp.9-11.
- Cuervo, Luis Mauricio (1987); "Conflicto Social y Servicios Públicos en Colombia". CINEP, *Controversia* 140.
- Fedesarrollo (1989); *Coyuntura Social No 1*, 124 pgs.
- Ramirez, Rafael (1990); "El contexto socioeconómico de las pérdidas de energía". Mimeo, 15 pgs.
- Simbaqueva, Edgar (1989); "Informe final de la consultoría de apoyo al DNP en el proceso de descentralización administrativa del sector de agua potable y saneamiento básico". FONADE-FNR- 444, 3 vol., mimeo.