

# **EL CONCEPTO DE MODO DE PROVISION SOCIAL DE LOS SERVICIOS COLECTIVOS DOMICILIARIOS: DESARROLLOS RECIENTES**

LUIS MAURICIO CUERVO B.  
*Investigador Cinep*

Antes de iniciar nuestro programa de investigación planteamos un marco teórico (CUERVO, 1987) que nos ha servido de punto de referencia durante los últimos cuatro años, los que hemos dedicado al estudio de la problemática de los Servicios Colectivos Domiciliarios (SCD) en Colombia. Hoy nos resulta indispensable regresar sobre algunos de los conceptos utilizados, con el objeto de desarrollarlos y de plantear los vacíos por ellos dejados.

En la primera parte propondremos un cambio de terminología: dejaremos de utilizar el concepto de modo social de gestión y lo reemplazaremos por el de modo de provisión social de los servicios colectivos domiciliarios. Adicionalmente, desarrollaremos algunas consideraciones teóricas básicas con un doble propósito: por una parte, ampliar nuestras consideraciones respecto de las que constituyen, a nuestro juicio, las limitantes estructurales fundamentales en la prestación de SCD en sociedades capitalistas como la colombiana; de otro lado, hacer explícitas las restricciones enfrentadas por el ejercicio teórico que presentaremos, para que sea juzgado poniéndolo en relación con lo que se ha hecho y con lo que se tiene proyectado hacer.

En las partes subsiguientes presentaremos las primordiales conclusiones del estudio histórico realizado para el sector

de acueductos y alcantarillados en Colombia desde 1936 hasta la fecha. Este estudio se concentró en la comprensión del sector en uno de sus componentes: el de la intervención del Estado central en la provisión de estos servicios. Por lo tanto, queda completamente por fuera de nuestras consideraciones lo sucedido con las Empresas Públicas Municipales. Ellas han sido examinadas a través de los estudios de caso. Adicionalmente, estamos comenzando un estudio global que nos permita darnos una idea de conjunto de lo que con ellas ha venido sucediendo.

## **1. EL CONCEPTO DE MODO DE PROVISION SOCIAL (MPS) DE LOS SERVICIOS COLECTIVOS DOMICILIARIOS.**

### **1.1. Del modo de gestión social al modo de provisión social de los servicios colectivos domiciliarios.**

En nuestros primeros trabajos utilizamos el concepto de Modo Social de Gestión (MSG) de los SCD para hacer referencia al mismo contenido que sustenta el término de Modo de Provisión Social. El cambio de terminología obedece a consideraciones de orden práctico. El primero de estos conceptos, MSG, induce a equívocos. Sugiere que estamos haciendo referencia, única y exclusivamente, a las formas de administración y de gerencia de los SCD. Sin embargo, estos componentes administrativos no son más que una parte del modo de funcionamiento de los SCD. A pesar de lo anterior, la interpretación corriente del concepto ha sido totalmente falseada por la moda que se ha impuesto de utilizar el término de gestión en un sentido puramente administrativo. No tuvimos entonces otra alternativa que recurrir a una denominación más clásica que, al estar fuera de moda, permite que se le dote de un contenido más preciso y acorde con el sentido de nuestra reflexión teórica.

### **1.2. Contradicciones capitalistas y desarrollo de la intervención económica estatal**

El origen teórico del concepto de Modo de Provisión Social de los SCD es el siguiente. En el suministro de SCD, el sistema

capitalista enfrenta una serie de contradicciones que trata de resolver de muy diferente forma: el concepto de MPS pretende hacer la síntesis de la forma histórica particular que asume la resolución de las mencionadas contradicciones. Se trata, por lo tanto, de un concepto dialéctico en el siguiente sentido: Por una parte, al hablarse de provisión, se reconoce la capacidad social que posee el capitalismo de resolver de forma sistemática algunas de las contradicciones que él mismo genera o suscita. Por la otra, se identifican los conflictos centrales que explican el desarrollo de este modo de provisión, dando así lugar a la posibilidad de comprender sus transformaciones, lo mismo que sus evoluciones.

Comencemos entonces recordando en qué consiste la contradicción central que enfrenta el capitalismo en la prestación de los SCD, inspirándonos para ello en las argumentaciones desarrolladas por Jean LOJKINE (1979). De un lado, es fundamental tener en cuenta que estos SCD son indispensables para el buen funcionamiento del sistema capitalista en su conjunto, ya que proporcionan las bases para la reproducción del capital (vías y medios de comunicación, provisión de energía para el consumo productivo, etc), lo mismo que para la reproducción de la fuerza de trabajo (acueductos y alcantarillados, recolección y tratamiento de desechos sólidos, etc).

Sin embargo, a pesar de ser esenciales, poseen ciertas limitaciones que dificultan la operación normal del capital en estas actividades. Para fines de nuestra exposición las hemos dividido en tres agrupaciones.

Un primer conjunto de estas se manifiesta, principalmente, en las dificultades que los capitales individuales enfrentan para obtener tasas normales de ganancia cuando desarrollan este tipo de actividades. Las razones que explican la baja o nula rentabilidad de éstas son varias:

– En la mayoría de los casos, y por razones políticas, se trata de servicios de los cuales no puede excluirse a los sectores de la población que tengan insuficiente capacidad de pago. La

doctrina jurídica del servicio público tiende a plasmar este concepto bajo la forma de principios del derecho público.

— En otras ocasiones, se trata de servicios que ofrecen dificultades de cobro individual: no es posible o resulta muy costoso determinar el volumen y las características de los consumos individuales. Este es el caso predominante de lo que LOJKINE (1979) denomina Medios de Consumo Colectivo Urbano.

Hay un segundo conjunto de circunstancias que, aun cuando no dificultan estrictamente hablando la obtención de tasas normales de ganancia, sí pueden obstaculizar el ingreso normal de los capitales individuales a este tipo de actividades:

— Cuando los volúmenes de inversión requeridos sobrepasan las capacidades de la acumulación individual o asociada.

— Cuando los lapsos de maduración de las inversiones son muy lentos, provocando la existencia de largos períodos de tiempo sin la obtención de ingresos. Estas dos primeras consideraciones fueron aportadas por Samuel JARAMILLO (1983).

— Cuando la velocidad de expansión de la demanda es muy alta y se requiere una permanente y voluminosa movilización de recursos de inversión. Este elemento apareció a partir del exámen histórico que hemos adelantado del caso colombiano (CUERVO, 1989).

Finalmente, existe otro conjunto de circunstancias que sin afectar la obtención de tasas normales de ganancia, ni impedir la entrada normal del capital individual, sí pueden dificultar la normal reproducción y acumulación del capital social:

— Por razones tecnológicas, es posible que existan curvas de costo medio decrecientes, favoreciendo la formación de monopolios.

— Por razones “naturales” es posible que sean muy escasas las fuentes (de agua o energía por ejemplo) de obtención de

las materias básicas indispensables a la provisión del servicio. En tales casos se propicia también la formación de monopolios. Estas últimas son las consideraciones típicas de la economía neoclásica, desarrolladas para explicar y sustentar teóricamente la intervención del Estado en el funcionamiento económico. Cuando estos monopolios se conforman en sectores claves de la estructura económica, pueden afectar el proceso general de la acumulación capitalista por el nivel de precios que imponen o por la insuficiente oferta del servicio que implican.

Cualquiera de los factores mencionados desincentiva la captación de inversiones. Esto se traduce entonces en una escasez estructural de recursos financieros disponibles para proveer estos SCD.

La contradicción estructural que enfrenta la sociedad capitalista en la provisión de los SCD se puede sintetizar entonces de la siguiente manera. Los SCD son actividades indispensables para la normal operación del capital social. No obstante, poseen ciertas peculiaridades que les obstaculizan una normal captación de inversiones, definiéndoles así una escasez estructural de recursos financieros.

En estas condiciones, la forma particular que cada sociedad capitalista diseña para resolver esta dificultad estructural constituye el modo de provisión del SCD correspondiente.

### **1.3. Capitalismo periférico y provisión de SCD.**

A partir de esta contradicción general, Samuel JARAMILLO (1983) desarrolla una serie de consideraciones que nos permiten comprender la forma como ella se particulariza en el contexto de los países capitalistas periféricos latinoamericanos.

Las consideraciones de JARAMILLO (1983) se orientan a proponer que la penuria financiera del capitalismo periférico tiende a ser mayor que la del capitalismo central, hecho al

cual se le suma el crecimiento desproporcionado de demandas colectivas a causa de la acelerada urbanización y de la excesiva concentración con la que ella se produce.

Dentro de los factores que incrementan la penuria financiera propia de la provisión de SCD, JARAMILLO menciona los siguientes:

— “Una nota peculiar de estas formaciones sociales, si se les compara con los países centrales, es su relación de debilidad en la acumulación de capital a nivel global que se deriva de su posición subordinada en la cadena capitalista mundial. En nuestra línea de reflexión, esto traería una primera consecuencia, y es la limitación relativa en los recursos que la formación social como un todo puede destinar a la creación de estas condiciones generales de la acumulación —entre las cuales están incluidas lo que nosotros denominamos SCD—” (JARAMILLO, 1983).

— No sólo se ven afectados los montos absolutos de recursos destinables a estas actividades. El problema parece ser aún más grave ya que existen otros factores que determinan que el monto de estos recursos, en proporción al producto bruto, tienda a ser inferior en el caso de los países capitalistas periféricos. “Lo cierto es que con frecuencia el Estado tiende a obrar como instrumento que favorece los intereses inmediatos de fracciones dominantes estrechas, con un margen limitado de acciones globales y de largo aliento. Esto se traduce en una relativa autonomía de la acción espontánea de los capitales individuales, y estrecha la capacidad de maniobra del Estado frente a ellos. En términos de la provisión de consumos colectivos, el Estado proporcionalmente encuentra mayores dificultades en exigir al capital privado una parte de sus ganancias directas...” (JARAMILLO, 1988, pg.29).

— Finalmente, el acelerado ritmo de urbanización y las altas tasas de concentración de la población urbana hacen que los costos de provisión de los SCD crezcan en proporciones más altas que las de expansión de la tasa de urbanización o del crecimiento demográfico.

#### **1.4. Intervención económica estatal y provisión de SCD.**

Los planteamientos hasta ahora propuestos permiten comprender las razones generales que tiene el Estado capitalista para intervenir en el funcionamiento de la economía. Adicionalmente, nos hacen entender que, ante estas limitaciones, el Estado capitalista periférico se encuentra en una situación aún más desventajosa: su penuria financiera es proporcionalmente mayor y enfrenta un excesivo crecimiento de las demandas sociales y de los costos que ellas implican.

Sin embargo, estas consideraciones nos permiten delimitar un universo de actividades aún muy vasto y extenso. Estas pueden ir desde la justicia, pasar por la seguridad nacional, la salud, la vivienda y llegar, finalmente, a lo definido por nosotros como SCD. Así, para delimitar más precisamente el ámbito de los SCD, es necesario considerar que el desarrollo capitalista es imposible sin un desarrollo concomitante de las ciudades y de las redes urbanas.

La concentración demográfica en las ciudades explica que ciertas y determinadas necesidades individuales deban ser atendidas de manera colectiva, sea de forma privada, pública o mixta: la provisión de agua potable, el servicio de desagües y de disposición de desechos sólidos, la movilización de las personas y de los bienes, hacen parte de este proceso. Mas aún, las aglomeraciones urbanas crean su propio sistema de necesidades colectivas que derivan de las peculiaridades de estas formas de vida y de organización social. No se trata, por lo tanto, de la simple sumatoria de las necesidades individuales, sino también del surgimiento de unas nuevas.

La colectivización de estas necesidades deriva, por lo tanto, de dos procesos más o menos diferenciables. De una parte, de la extensión de la división social del trabajo que la ciudad permite, especializando a ciertos de sus componentes en la ejecución de actividades que antes se desarrollaban de forma totalmente individual. De otro lado, derivan de la necesidad de solucionar ciertos costos e inconvenientes provenientes del

mismo proceso de urbanización: congestión, extensión física de las ciudades, contaminación de los recursos naturales (agua y aire por ejemplo), agotamiento de las fuentes de provisión de energía y agua, etc.

La aparición, desaparición y particular configuración de los SCD en un momento y en un espacio dados tiene mucho que ver, entonces, con la particular evolución del proceso de urbanización. En este sentido consideramos de gran pertinencia las consideraciones desarrolladas por JARAMILLO (1980). Subrayamos la primacía urbana como el fenómeno más particular del proceso de expansión de las ciudades en el contexto latinoamericano. Aun cuando es éste un tópico que hay que seguir desarrollando en sus implicaciones, nos contentamos por ahora con reiterar lo ya planteado por JARAMILLO (1980): el crecimiento en los costos de provisión de los SCD tiende a superar, proporcionalmente hablando, el de los ritmos de acumulación, de crecimiento demográfico y de expansión urbana.

### **1.5. Los componentes analíticos fundamentales para la comprensión del modo de provisión social de los SCD.**

La acumulación capitalista y el proceso de urbanización determinan los componentes y las contradicciones estructurales que dan origen al surgimiento de este conjunto de actividades que hemos agrupado bajo el concepto de SCD. La manera de resolver estas contradicciones se desenvuelve en diferentes planos que vale la pena analizar separadamente.

- A nivel de lo económico, será relevante conocer las formas de captación de los recursos y las modalidades de recuperación, total o parcial, de los fondos invertidos. De esta manera podremos acercarnos al conocimiento de las restricciones financieras que enfrenta la provisión de los servicios, lo mismo que a la manera específica de resolverlas.
- En lo que concierne a lo espacial, interesa conocer las formas de regular los desequilibrios en la provisión regional, inter-

urbana e intra-urbana de los SCD. Estos desequilibrios constituyen una manifestación concreta de los desequilibrios socio-económicos, propios del capitalismo, que hacen parte constitutiva de la problemática de los SCD. Por otra parte, permiten establecer la relación directa que existe entre las modalidades del proceso de urbanización y las de la prestación de los SCD.

— En lo concerniente a la gestión es importante analizar el tipo de agentes involucrados en la prestación de los servicios (privado vs. público, local vs. nacional o regional) y la forma como aportan a la resolución o a la intensificación de los conflictos estructurales ya mencionados.

Este planteamiento teórico debe derivar en una formulación metodológica que le sea coherente:

— En primera instancia, resulta indispensable identificar el tipo de limitaciones propias a cada SCD. Una vez ellas identificadas, es necesario conocer su estructura, es decir, entender el peso relativo que cada una de ellas posee, para poner así de manifiesto la jerarquía específica que ellas tienen.

— En segundo lugar, es preciso caracterizar el MPS particular, comprendiendo el rol específico que posee cada uno de sus niveles de análisis (económico, espacial, gerencial).

— En tercer lugar, ante cambios en el MPS, es imperativo caracterizar las posibles razones de las variaciones constatadas. En principio, se nos ocurre que vale la pena distinguir si se trata de una transformación en la naturaleza del SCD (diferentes limitantes estructurales y/o recomposición de su jerarquía) o de si, en contraste, se trata de un agotamiento de la forma específica como se venía dando respuesta a las mencionadas limitaciones. En otras palabras, sería muy útil identificar si se trata de razones endógenas o exógenas al SCD. En la medida en que lo más probable es que ambos tipos de explicaciones tengan lugar, resultará necesario hacer un intento por ponderar su importancia relativa.

Este procedimiento metodológico nos ayudará a comprender cada MPS, lo mismo que a entender sus tendencias de transformación. Después de haber revisado con algún detenimiento la historia del sector de acueductos y alcantarillados en Colombia (CUERVO, 1989), haremos un intento de aplicación de la metodología anteriormente formulada. A pesar de los grandes vacíos que tenemos aún en el estudio histórico, consideramos que hay suficiente material para hacer un ensayo en este sentido. Antes de adentrarnos en el análisis, quisiéramos recordar que esta historia sólo se refiere a la intervención del Estado central en la provisión de acueductos y de alcantarillados en Colombia. Por consiguiente, el caso de las Empresas Públicas Municipales no está considerado.

## **2. EL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL O EL MODELO DE FOMENTO SOCIAL ( 1936-1950 ).**

La aparición de las primeras leyes que regulan la prestación de ciertos SCD (acueductos, alcantarillados y energía eléctrica) está enmarcada en un contexto socio-económico muy específico:

— En primer lugar, el país estaba tratando de sortear los efectos de la crisis económica mundial de los años 30, manifestados principalmente en el congelamiento de las fuentes de financiación externa y en la caída de los ingresos de divisas por la baja en los precios y en las cantidades de nuestras exportaciones. Esta crisis puso término a la utilización de crédito externo para el financiamiento de gran cantidad de obras de infraestructura: ferrocarriles, carreteras, puertos y obras propiamente municipales. Estas últimas sólo participaban con un 3.5% del saldo de la deuda externa vigente en 1932. De los 40 millones de dólares contratados, que representan este 3.5%, cerca de la mitad se orientaron hacia el sector eléctrico. La casi totalidad de ellos fueron utilizados por las cuatro ciudades más grandes del país: Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali. Adicionalmente, es importante resaltar que el dinero se destinó tanto para financiar la construcción y el ensanche de sistemas

de provisión de energía eléctrica (caso de Medellín), como para posibilitar la municipalización de ciertas empresas privadas que prestaban algunos de estos servicios (caso de Bogotá).

— En segundo lugar, Colombia empezaba a enfrentarse a los efectos de unos procesos de urbanización y de expansión demográfica que estaban arrancando. Esta acelerada expansión había ya comenzado a cuestionar la prestación privada de ciertos SCD que, por sus características monopólicas y oligopólicas, venían mostrando sus limitaciones. Las restricciones de la prestación privada de estos servicios se manifestaban, en algunos casos, a través de la política de altos precios, en tanto que en otros lo hacía por medio de la insuficiente expansión de las coberturas. La municipalización de las empresas de servicios públicos fue entonces un modelo que se generalizó, aún para aquellas localidades que no habían agotado las posibilidades del modelo de prestación privada de los mismos.

A mediados de los años 1930 el contexto era tal que se sentaron las premisas del MPS que se implantaría durante los 15 años subsiguientes: la financiación externa no se presentaba como una alternativa viable, la inversión privada (nacional o extranjera) en SCD venía ya mostrando sus limitaciones (especialmente a nivel de las grandes ciudades) y la magnitud de los proyectos posibles no era tal que desbordase las capacidades de asociación de capitales que el Estado poseía en aquel entonces.

En estas circunstancias, se implantó un MPS que hemos caracterizado de Fomento Social. Veamos sus características centrales.

## **2.1. LA LOGICA ECONOMICA DEL NUEVO MPS ESTUVO DETERMINADA POR LA DOCTRINA DEL FOMENTO SOCIAL.**

A pesar de que lo esencial de la doctrina del fomento económico se materializa en la lógica económica de este MPS, ella

posee, sin embargo, varias peculiaridades que nos obligan a caracterizarlo como de fomento social:

— La primera de estas manifestaciones concierne a la distribución de las responsabilidades entre las distintas instancias territoriales del Estado. Las INVERSIONES se entendieron como responsabilidad del Estado central, quien las financió a través de rentas específicas y de operaciones de captación de ahorro principalmente interno. El Estado central se hizo responsable de la creación de condiciones para el desarrollo de estas actividades específicas dentro de una concepción plenamente coherente con la doctrina del fomento económico.

— De otro lado, se entendió que el manejo de los sistemas quedaba en manos de las localidades. Entre sus responsabilidades de gestión estaba la tarifaria. El concepto de tarifa fue, en ese momento, muy diferente del actual y traducía la concepción del fomento social que caracterizó la lógica económica de este MPS. Los fondos recuperados por vía tarifaria no tuvieron que resarcir lo fundamental del esfuerzo de inversión. En efecto, el gobierno central asignó unos cupos determinados a cada departamento en calidad de donaciones. Sin embargo, se concibió claramente que esta recuperación de fondos por la vía tarifaria sí debería proveer recursos en cantidad suficiente como para MANTENER los sistemas y efectuar eventuales AMPLIACIONES.

Los efectos de la intervención del Estado central en una actividad que hasta ahora había sido desarrollada por los Municipios, son indiscutibles. Aun cuando es realmente modesto el volumen de los recursos movilizados, es igualmente cierto que representó un avance considerable con respecto a la anterior situación, es decir aquella que imperó hasta 1936:

— Entre 1940 y 1949, los cupos nacionales de inversión asignados oscilaron alrededor de los 3 millones de pesos en términos corrientes. Esto significaba, para dar una idea de la magnitud de los fondos, un monto cercano al 2.5% de los ingresos totales del sector central nacional durante los mismos años.

De acuerdo con los cálculos que efectuamos para los períodos inmediatamente anteriores, de 1936 a 1939, estas cifras no representaron un avance en materia del volúmen de recursos canalizados hacia el sector. En efecto, en 1939 se destinaron un millón y medio de pesos a obras en SCD. Ello significa que el 3.2% de los ingresos ordinarios y el 2.8% de los ingresos totales de la nación tuvieron esta finalidad. (Ver cuadro 1)

— En contraste, el Cuadro 2 nos permite apreciar que las coberturas del servicio de acueducto se triplicaron entre 1938 y 1951.

Veamos qué factores incidieron en la potenciación del impacto positivo del esfuerzo financiero adelantado por el FFM. Por un lado, es indudable que el FFM tuvo un impacto significativo sobre la racionalización del gasto en el sector, abaratando los costos de construcción de las obras y promoviendo una mayor movilización de los ya magros recursos municipales y departamentales. De otro lado, este impacto pudo haberse visto favorecido por la relativa estabilidad en la oferta de recursos de inversión. El Cuadro 1 permite apreciar que, a pesar de su modestia, las variaciones no fueron mayores y permitieron una cierta continuidad en las inversiones. Este factor deriva del origen principalmente interno de estos fondos que hace que su evolución fuera menos fluctuante.

## **2.2. La lógica espacial del modelo de fomento social: un único circuito institucional que reguló la distribución espacial de los recursos a través de la ley**

La distribución espacial de los recursos estaba reglamentada por ley. Por esta razón lo hemos caracterizado como un SISTEMA LEGAL DE DISTRIBUCION ESPACIAL de los fondos disponibles. De este sistema participaron todos los espacios socio-económicos del país, razón por la cual hablamos de un UNICO CIRCUITO INSTITUCIONAL, materializado en el Fondo de Fomento Municipal.

**CUADRO 1**  
**INVERSIONES REALIZADAS POR EL FONDO**  
**DE FOMENTO MUNICIPAL: 1940-1949**

Año	Total Cupos (Millones \$) corrientes (1)	Cupo Acued. y Alcant. (2)	Total Ingresos Nacion Central (3)	(2)/(3)	(1)/(3)
1940	3.65	1.24	124.2	1	2.9
1941	3.65	1.24	113.9	1.09	3.2
1942	3.11	1.44	153.8	0.94	2
1943	3.16	1.46	179.9	0.81	1.76
1944	3.7	1.71	170.4	1	2.2
1945	3.7	1.71	196.8	0.87	1.9
1946	8.8	4.07	277.3	1.47	3.2
1947	8.46	3.92	373.5	1.05	2.3
1948	8.46	3.92	400.1	0.98	2.1
1949	8.46	3.92	405.7	0.97	2.1
Promedio simple				1.02	2.37
Desviación Standard				0.17	0.53
DS/Promedio				0.16	0.22

*Fuentes:* (1): Memorias de Hacienda de diversos años; Informe de la Misión del Banco Mundial (Currie)

(2): Proporción estimada con base en los datos acumulados proporcionados por el Informe de la Misión Currie.

**CUADRO 2**  
**EVOLUCION HISTORICA DE LA COBERTURA**  
**RELATIVA DE LOS S.C.D. COLOMBIA 1938-1985**

Año	Nacional		Cabeceras		Resto	
	Agua	Luz Elect.	Agua	Luz Elect.	Agua	Luz Elect.
1938	11.2	14.5	37.9	23.5		
1951	29.3	26.3	57	27.9	7.5	4.3
1964	38.7	34.5	65.8	65.4	13.3	5.6
1973	57.6	52.9	86.9	87	22.7	12.2
1985	70.5	78.5	89.2	95.1	28	40.8

**CUADRO 3**  
**TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO INTERCENSAL**  
**CONEXIONES DOMICILIARIAS AGUA Y**  
**ELECTRICIDAD**

	<b>Agua</b>	<b>E.E.</b>	<b>ALC.</b>	<b>VIV.</b>	<b>Ac-Cab.</b>	<b>EE-Cab.</b>
1938-51	9.16	12.6	4.89	0.8	12.3	8.6
1951-64	4.72	4.6	4.89	3.1	9.7	4.4
1964-73	7.26	7.61	6.41	2.6	7.3	7.2
1973-85	5.59	7.3	6.81	3.8	6.7	6.2

**CUADRO 4**  
**INDICES DE EXPANSION DE LAS COBERTURAS**  
**DE LOS SCD EN COLOMBIA: 1938-1985**

	<b>Nacional</b>		<b>Cabeceras</b>		<b>Resto</b>	
	<b>Agua</b>	<b>E.E.</b>	<b>Agua</b>	<b>E.E.</b>	<b>Agua</b>	<b>E.E.</b>
1938-51	2.62	1.81	1.5	1.19		
1951-64	1.32	1.32	1.15	2.34	1.77	1.3
1964-73	1.49	1.53	1.32	1.33	1.71	2.17
1973-85	1.22	1.48	1.03	1.09	1.23	3.34

*Nota:* Este índice se calcula dividiendo la cobertura del SCD respectivo al año más reciente por la del más antiguo.

*Fuente:* Son cálculos realizados por la investigación utilizando datos censales de los años correspondientes.

El volúmen poblacional de los departamentos fue el criterio de repartición de los recursos económicos. Este criterio, a la luz de la experiencia histórica posterior, tuvo un impacto espacial POCO CONCENTRATIVO. En efecto, el criterio de proporcionalidad demográfica fue menos desequilibrante que el comportamiento posterior, caracterizado porque las regiones mayores contaron con fondos que sobrepasaron de lejos su participación poblacional (CUERVO, 1987). Este proceso redistributivo espacial se produjo a pesar de que un cupo muy grande, el 15% del total de los fondos disponibles, se dirigió a la ciudad capital.

Es así como observamos que la evolución de las coberturas no guardó proporción directa con el tamaño de las ciudades ni con el desarrollo relativo de los departamentos (Cuadros 5, 6 y 7). Las discrepancias entre tamaños de ciudad (Cuadro 8) y entre campo y sector urbano tendieron a atenuarse, confirmando la anterior apreciación. Fue, por lo tanto, un tipo de centralismo diferente al contemporáneo que se focaliza en las tres ciudades mayores y en los departamentos más ricos del país. Se trató de un centralismo de tipo capitalino que en el ámbito nacional no riñe con una evolución muy favorable de las ciudades intermedias y pequeñas, lo mismo que de los departamentos relativamente pobres. Así el diseño fuera claramente centralista, sus resultados no fueron necesariamente concentrativos. Esta última distinción no suele hacerse, induciendo a errores de apreciación.

Esta característica pudo dar al traste con el buen desempeño del Fondo de Fomento Municipal: las grandes ciudades no contaban con un sistema lo suficientemente ágil y nutrido que les permitiese dar respuesta a las crecientes demandas que ellas enfrentaban. A pesar de ser un sistema que operaba con efectos redistributivos espaciales, éstos aparecían como disfuncionales al sistema ya que podrían estar poniendo en peligro la reproducción de sus centros vitales, es decir, las grandes ciudades.

**CUADRO 5**  
**1938-1951: INDICES DE EXPANSION RELATIVA**  
**(1938 = 1)**

<b>Entidad Territorial</b>	<b>Acued.</b>	<b>Rango</b>	<b>En. Elect.</b>	<b>Rango</b>
Antioquia	2.759906	6	3.402848	11
Atlántico	1.480516	13	29.96406	3
Bogotá D.E.	1.422735	14	1.120629	15
Bolívar	5.363437	3	55.17831	1
Boyacá	3.068351	5	4.044264	10
Caldas	2.121762	11	2.560994	14
Cauca	2.610972	7	3.316664	12
Cundinamarca	5.749353	2	5.235206	8
Huila	0.577973	15	7.380119	5
Magdalena	2.186733	10	41.11951	2
Nariño	10.56379	1	12.23362	4
Norte de Santander	3.255981	4	5.719839	7
Santander	2.448993	8	5.842182	6
Tolima	2.375856	9	4.282165	9
Valle	1.886793	12	2.578760	13
Colombia	2.821373		4.236580	

*Fuente:* Datos censales de 1938 y 1951, cálculos del autor.

**CUADRO 6**  
**1938-1951: INDICES DE EXPANSION RELATIVA**  
**(1938 = 1)**

<b>Entidad Territorial</b>	<b>Acued.</b>	<b>Rango</b>	<b>En. Elect.</b>	<b>Rango</b>
Antioquia-Cabeceras	1.759668	8	2.310048	11
Atlántico-Cabeceras	1.394156	12	28.19401	3
Bogotá D.E.-Cabeceras	1.428112	11	1.132551	15
Bolívar-Cabeceras	4.186461	2	62.72654	1
Boyacá-Cabeceras	2.383285	4	3.185328	8
Caldas-Cabeceras	1.265332	14	1.680879	14
Cauca-Cabeceras	1.900817	7	2.460138	10
Cundinamarca-Cabeceras	2.016311	6	2.039053	12
Huila-Cabeceras	0.536447	15	6.785917	5
Magdalena-Cabeceras	1.756303	9	43.91545	2
Nariño-Cabeceras	11.47184	1	10.03462	4
Norte de Sder.-Cabeceras	2.412277	3	4.150508	7
Santander-Cabeceras	2.093056	5	4.571746	6
Tolima-Cabeceras	1.509391	10	3.156001	9
Valle-Cabeceras	1.365704	13	1.914726	13
Colombia-Cabeceras	1.831835		2.836922	

*Fuente:* Datos censales de 1938 y 1951, cálculos del autor.

**CUADRO 7**  
**INDICE DE EXPANSION DE LAS COBERTURAS**  
**1938-1951 (1938 = 100)**

<b>Nombre ciudad</b>	<b>Acued.</b>	<b>Rango</b>	<b>En. Elect.</b>	<b>Rango</b>
Bogotá D.E.	1.424673	19	1.166499	14
Medellin	1.158908	29	1.067578	22
Cali	0.964345	37	1.068820	21
Barranquilla	1.155402	31	1.099732	20
Bucaramanga	1.324273	22	0.974931	28
Cartagena	2.936066	9	1.234812	11
Manizales	1.157044	30	1.019887	25
Pereira	1.190156	26	1.139275	17
Armenia	1.093844	33	0.935964	31
Cúcuta	2.167455	11	0.987041	27
Ibagué	1.080936	35	0.905356	32
Palmira	1.176381	28	1.146461	16
Santa Marta	1.535869	17	1.316762	7
Pasto	4.242003	7	0.987816	26
Neiva	1.925610	13	1.316087	8
Monteria	1.251212	23	0.963398	30
Buenaventura	1.190155	27		28
Girardot	1.102339	32	1.310978	9
Buga	1.361387	21	1.227381	12
Barrancabermeja	1.566454	16	1.050990	23
Popayán	1.093489	34	1.036856	24
Tuluá	1.491422	18	1.222284	13
Cartago	1.895699	14	1.392603	5
Villavicencio				39
Sincelejo			0.582743	35
Valledupar	700	2	500	2
Tunja	1.198758	25	1.156905	15
Duitama	1.573379	15	1.108838	18
Pamplona	3.701520	8	0.886111	33
Quibdó	340	4	1.269930	10
Sogamoso	1.077220	36	0.858754	34
Riohacha	1.415935	20	0.118920	36
Tumaco	188.5714	5	0.075051	37
Sevilla	900	1	3.754200	4
Ocaña	4.611668	6	1.344517	6
Magangué	2.117176	12	1.103568	19
Ipiales	588.3333	3	0.965221	29
Espinal	2.790679	10	554.1111	1
Ciénaga	1.203435	24	5.532563	3
Promedios simples				
Ciudades grandes	1.175832		1.100657	
Ciudades Intermed.	1.790403		1.064830	
Ciudades Pequeñas	119.5422		47.06039	
Promedios globales				
Total Nacional	2.616		1.807	
Cabeceras-Nacional	1.504		1.187	

Fuente: datos censales 1938, 1951. Cálculos del autor.

**CUADRO 8**  
**COBERTURA DE LOS PRINCIPALES S.C.D. SEGUN TAMAÑO DE LAS CIUDADES**  
**(PROMEDIOS SIMPLES) COLOMBIA, 1938-1985**

Tamaño Ciudad	1938		1951		1964		1973		1985	
	Agua	Luz								
Grandes	73.9	76.9	85.5	84.5	77.9	79.2	90	95.9	85.8	93.7
Medias	57.7	72.5	82.2	76.3	61.6	69.4	85.7	86.6	82.4	87.7
Pequeñas	36.7	46.1	65.6	57.9	59	61.2	75.2	78.3	63	74.3
G/M	1.280762	1.060689	1.040145	1.107470	1.264610	1.141210	1.050175	1.107390	1.041262	1.068415
M/P	1.572207	1.572668	1.253048	1.317789	1.044067	1.133986	1.139627	1.106002	1.307936	1.180349

*Fuente:* Cálculos realizados por investigación con base en datos censales.

### **2.3. El tipo de gestión en el modelo de fomento social: administración local de los sistemas**

El diseño legal propuso a la nación como instancia de control, al departamento con claras responsabilidades de planeación y apoyo operativo, y al municipio como el indiscutible nivel de gestión de los servicios. Existió una gran claridad en el planteamiento, aun cuando no sabemos si sucedió lo mismo con la ejecución, ya que se entendió que la gestión de los servicios debía ser municipal. El departamento y la nación aparecen como instancias de apoyo que no pretenden reemplazar las responsabilidades de las localidades.

Lo anterior nos permite entender que el diseño institucional haya sido el de un Fondo y no el de un Instituto o entidad con existencia material. Por lo tanto, no se pretende suplantar al municipio, ya que se le entiende como el "lugar natural" para la gestión y el manejo de los servicios de acueducto y de alcantarillado.

La ausencia de una institución nacional de apoyo a los municipios en la prestación de sus SCD pudo ser, entonces, otro factor que determinó la pronta obsolescencia del FFM. Es muy posible que los cambios demográficos, políticos y económicos que vivió el municipio durante aquella época hayan dejado rezagada su estructura administrativa. La imposibilidad de responder ante las crecientes exigencias operativas, financieras y técnicas planteadas por la expansión urbana, se pudo hacer evidente de forma lenta pero firme. Los rezagos que esta situación pudo crear estuvieron, muy seguramente, a la base de la disolución del FFM y de la posterior creación del INSFO-PAL y de las Empresas Públicas Municipales.

### **3. CRISIS Y DISOLUCION DEL MPS DE FOMENTO SOCIAL**

Varias circunstancias parecieron concurrir en la explicación de las transformaciones radicales que se le impusieron al

MPS imperante hasta ese entonces. Estas modificaciones se tradujeron, a finales del decenio de 1940, en la disolución del FFM y en la creación paralela del Instituto de Fomento Municipal y de las Empresas Públicas Municipales.

Por una parte, la reaparición del capital extranjero bajo nuevas modalidades, las del crédito multilateral y bilateral, creó expectativas respecto de la nueva función que podía desempeñar en la expansión de los sistemas de provisión de los servicios urbanos que estamos analizando. Para las élites locales constituyó la posibilidad de responder a un tipo de demandas infraestructurales sin necesidad de continuar recurriendo a los impuestos ni al crédito interno. Para el capital extranjero representó la posibilidad de abrirse paso en mercados que, a pesar de sus grandes posibilidades de expansión, venían adoptando medidas de protección y estimulación de la producción doméstica.

Además, el ritmo de urbanización presentaba una segunda fase de aceleración que se unió al hecho de que las dimensiones demográficas de las más grandes ciudades comenzaban ya a presentar tamaños significativos. Estas transformaciones se tradujeron en retos de tipo administrativo, tecnológico y financiero que exigían nuevos mecanismos de respuesta.

En tercera instancia, los tradicionales sistemas operativos del Estado comenzaban a mostrar sus limitaciones en términos de agilidad, eficiencia y capacidad de respuesta ante cambios de contexto. No obstante, esto no implicó el cuestionamiento del papel del Estado sino que propició cambios importantes en su organización administrativa. El modelo de la empresa pública descentralizada, a todos los niveles territoriales del Estado, tomó una fuerza cada vez mayor.

Finalmente, los efectos de la concentración territorial de las condiciones del desarrollo económico, social y político se acentuaron de forma significativa. Este proceso dio lugar a la consolidación de las doctrinas paternalistas del Estado central que se manifestaron a través de la ideología de la "incapacidad política y administrativa" de los municipios.

#### **4. EL INSFOPAL Y LAS EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES: UNA MISMA ESTRATEGIA CON RESULTADOS DIVERGENTES. LOS MODELOS ASISTENCIAL CENTRALISTA Y PUBLICO COMERCIAL (1950-1987)**

La respuesta a los retos y dificultades de la época, presentados en el numeral precedente, se tradujeron en la configuración de un MPS caracterizado por la segmentación socio-espacial de sus circuitos institucionales. Los dos circuitos más importantes son aquellos que se materializan en entidades como el INSFOPAL y las Empresas Públicas Municipales. El primero de ellos se consolida como modelo asistencial centralista, en tanto que el segundo lo hace como modelo público comercial. Nuestro análisis se centrará en el primero de ellos, puesto que el segundo ha sido ya examinado en los artículos precedentes, correspondientes a los casos de Bogotá, Medellín y Barranquilla.

##### **4.1. Principales componentes de la estrategia predominante**

Se adoptó una estrategia única materializada en la constitución de dos tipos de institución complementarios: el INSFOPAL y las Empresas Públicas Municipales en las ciudades más grandes.

Los principales componentes de la mencionada estrategia son los siguientes:

- Por una parte, se inició el proceso de segmentación institucional del sector con el fin de “aislar” las grandes ciudades del resto del país. Este aislamiento se produce con el propósito de dotarlas de mayor agilidad y permitirles aprovechar mejor sus condiciones de acceso a las nuevas fuentes de financiamiento.
- De otro lado, se adoptó un modelo operativo relativamente similar para los dos segmentos institucionales así creados. En

primer lugar, se les dio el carácter de institutos descentralizados, con las implicaciones de autonomía financiera y administrativa que ello tiene. En segunda instancia, se removieron los obstáculos que en uno u otro caso podrían oponerse al ingreso del crédito externo.

— Finalmente, en el ámbito nacional (INSFOPAL) se amplió la ingerencia del Estado central con el fin de responder al rezago institucional que el municipio venía padeciendo.

La descentralización funcional, el fortalecimiento institucional y la apertura al crédito externo son entonces los tres componentes de una misma estrategia, aplicada a tipos de espacio socio-económico completamente diferentes: las grandes ciudades y el resto del país.

#### **4.2. La precariedad financiera: el rasgo definitorio del comportamiento económico del modelo asistencial centralista**

El INSFOPAL se crea como entidad pública descentralizada que pretende una mayor agilidad operativa, una adecuación en su funcionamiento a la búsqueda de financiamiento externo y una mayor ingerencia del Estado central en la provisión de SCD.

En el plano financiero, la supresión de las rentas propias parece ser la manifestación más importante de este intento por adecuarse a las nuevas expectativas, al darle al capital externo un rol protagónico en la financiación de las obras. Es así como al INSFOPAL, un año después de su creación (Decreto 225 de 1951) se le suprimen las rentas de destinación específica que venían alimentando sus fondos de inversión. A partir de este instante, su financiación queda dependiendo de dos fuentes principales: el presupuesto nacional y el crédito externo.

Desde entonces, las principales características de este diseño financiero serán la precariedad de los montos de inversión

movilizados y la erraticidad en el comportamiento de los mismos.

Veamos la primera de estas características: la precariedad permanente en el monto de los fondos movilizados por el instituto. En efecto, como el Cuadro 1 (segunda parte) permite apreciarlo, entre 1950 y 1968 la participación de estos fondos en el total de la inversión pública y en el conjunto de los ingresos de la nación es permanentemente débil. De los 18 años comprendidos por este largo período, solamente en 6 de ellos se sobrepasa el 1% de los ingresos públicos nacionales: de 1958 a 1962 y en 1965. El promedio general de ese período (2%) está por debajo del desempeño del decenio de los años cuarenta (2.4%).

Esta precariedad financiera se acentúa durante la última fase de existencia del INSFOPAL (Cuadro 1, tercera parte). Entre 1970 y 1985, la participación de la inversión del INSFOPAL en los recursos públicos nacionales (sector central) es muchísimo más baja (1.2%) que en los años anteriores.

La erraticidad en el comportamiento de las mencionadas inversiones se puede apreciar a través del porcentaje que representa la desviación estandar con respecto al promedio de los períodos respectivos. De un 16% en el decenio de 1940 se pasa a un 140% durante los decenios de 1950 y 1960. Entre 1970 y 1985 se regresa a niveles de erraticidad muy similares a los de 1940.

Este pobre comportamiento es aún más evidente si se tiene en cuenta el progresivo debilitamiento de los ingresos públicos nacionales con respecto al total de los ingresos estatales. Este debilitamiento es fruto de la consolidación del sector descentralizado del orden nacional, regional y local. Adicionalmente, el debilitamiento de las finanzas municipales permite prever que su contribución a la solución de estos faltantes no puede ser muy significativa.

La precariedad financiera propia de este MPS nos ha conducido a calificarlo de asistencialista. Con este adjetivo quere-

**CUADRO 1**  
(SEGUNDA PARTE)  
**INVERSIONES REALIZADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO MUNICIPAL:**  
**1950-1968**

Año	Total cupos (millones \$ corrientes) (1)	Cupo Acued. y Alcant. (2)	Total ingresos Nación Central (3)	Total invers. Public. (4)	(2)/(3)	(1)/(3)	(2)/(4)
1950							
1951		3.98	734.7	208	0.54		1.91
1952		6.04	756.8	189	0.8		3.2
1953		7.52	915.4	165	0.82		4.56
1954		13.34	1287	382	1.04		3.49
1955		9.78	2080.1	550	0.47		1.78
1956		6.8	1319.4	170	0.51		4
1957		3.78	1242.3	439	0.3		0.86
1958		31.68	1782.3	412	1.78		7.69
1959		49.74	2081.1	664	2.39		7.49
1960			2477	683			
1961	205.7	205.7	3340	1532	6.16	6.16	13.4
1962	362.8	362.8	3071	1243	11.81	11.81	29.19
1963	40.2	40.2	3996	1237	1.01	1.01	3.25
1964	46.2	46.2	5097	1488	0.91	0.91	3.1
1965	155.2	155.2	5827	1506	2.66	2.66	10.31
1966	82.8	82.8	8398	2061	0.98	0.99	4.02
1967	72.9	72.9	8417	2656	0.9	0.87	2.74
1968	117.6	117.6	11704	4305	1	1	2.73
Promedio Simple					2.004705	3.17625	6.101176
Desviación Standard					2.796348	3.680590	6.590534
DS/Promedio							

Fuentes: (1) : Memorias de Hacienda de diversos años; Informe de la Misión del Banco Mundial (Currie).  
 (2) : Proporción extractada de los informes del INSFOPAL  
 (3)y(4) : Alviar y Rojas; "Elementos de Finanzas Públicas en Colombia" Tabla V-1, pg. 361.

(TERCERA PARTE)  
**CUADRO 1**  
**INVERSIONES REALIZADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO MUNICIPAL:**  
**1969-1985**

Año	Total cupos (millones \$ corrientes) (1)	Acueductos y Alc. INSFOPAL (2)	Acueductos y Alc. INSFOPAL (2')	Total ingresos nación central (3)	Total inversión pública (4)	(1)/(3)	(1)/(4)
1969	193.4	135.4	58	14992	5756	1.29	3.36
1970	258.9	194	64.9	18221	7046	1.42	3.67
1971	265.4	164.2	101.2	21906	9732	1.21	2.73
1972	317	192.4	124.6	23918	9518	1.33	3.33
1973	419.1	265.2	153.9	29206	10586	1.43	3.96
1974	457.3	299	158.3	40011	13305	1.14	3.44
1975	508.3	325.3	182.8	52270	18390	0.97	2.76
1976	779.3	563.4	215.9	55647	15162	1.40	5.14
1977	992	735.9	256.1	74527	22034	1.33	4.50
1978	1216	874.7	341.3	103987	29477	1.17	4.13
1979	1776.5	1313.9	462.6	158846	48190	1.12	3.69
1980	3666.9	2986	680.9	196237	64069	1.87	5.72
1981	3643.3	2683.6	959.7	262468	81232	1.39	4.49
1982	2993.6	1963.1	1030.5	317548	95093	0.94	3.15
1983	3442.7	2601.4	841.3	373958	100885	0.92	3.41
1984	5252.3	4739.3	513	488670	146449	1.07	3.59
1985	8299.4	7603.4	696	670804	213330	1.24	3.89
Promedios	: 1969-1975					1.256882	3.321724
	: 1976-1985					1.245133	4.169948
Std. Dev.	: 1969-1975					0.159513	0.761715
	: 1976-1985					0.262355	0.763920

Notas: (1) = (2) + (2')

(2): Informaciones provenientes de los informes financieros del INSFOPAL.

(2'): Información proveniente de informes del INS.

(3) y (4) Alviar y Rojas; "Elementos de Finanzas Públicas en Colombia" Tabla V-1, pg. 361.

mos resaltar el hecho de que el monto de recursos movilizados por esta institución no está en capacidad de llenar los faltantes financieros, que se acentúan en las provincias nacionales por efecto de la concentración del poder económico, político y fiscal en las cuatro ciudades mayores del país. Se trata de un sistema que sostiene una situación estructural de desequilibrio, sin lograr poner en marcha los mecanismos que puedan neutralizarla o contrabalancearla.

#### **4.3. La segmentación espacial y la desregulación distributiva: rasgos centrales del comportamiento espacial del modelo de asistencialismo centralista**

Con la progresiva creación de empresas públicas municipales en las ciudades más grandes del país, el INSFOPAL se va convirtiendo en una institución orientada a atender las necesidades de las ciudades pequeñas e intermedias. Entretanto, la generación de recursos propios, por la vía tarifaria, y el acceso al crédito externo, permiten la expansión acelerada de las actividades de las empresas públicas municipales. Las reformas del año 1968 acentuarán este proceso de segmentación espacial al crear el Programa de Saneamiento Básico Rural, encaminado a las cabeceras municipales de menos de 2.500 habitantes.

Se configura así un sistema institucional muy heterogéneo y compartimentarizado. Cada institución constituye un circuito particular que posee una lógica espacial, financiera y administrativa que le son propias. Examinemos para tales efectos los rasgos centrales y las principales tendencias evolutivas de la lógica espacial del circuito institucional conformado por el INSFOPAL:

Dos transformaciones marcan lo esencial del cambio en la lógica de distribución espacial de los recursos de inversión:

— Por una parte, desaparecen los cupos especiales asignados a ciertas y determinadas ciudades. Este es el caso del cupo existente para la ciudad de Bogotá (Decreto 289 de 1950). La

desaparición de estos cupos concuerda con la progresiva consolidación del sistema de las Empresas Públicas Municipales y de sus peculiares formas de financiamiento.

— De otro lado, la distribución espacial de las inversiones deja de regirse por reglamentaciones precisas (Decreto 270 de 1957) y pasa a ser responsabilidad directa de las instancias directivas del INSFOPAL.

La des-regulación en la distribución espacial de los recursos es funcional a la solución de ciertas necesidades políticas coyunturales de finales de los años 50. Esta flexibilización del sistema permite que el Estado responda al imperativo de realizar inversiones “sociales” en zonas muy precisas: en aquellas particularmente afectadas por los procesos de violencia desatados desde finales de los años 40.

Esta misma des-regulación será también funcional a la creciente injerencia del capital extranjero en la financiación de este tipo de obras: primero serán entidades bilaterales como la AID, posteriormente serán entidades multilaterales como el Banco Mundial. Al no contar con restricciones legales de orden interno, se facilita el acoplamiento entre los criterios financieros promovidos por las agencias extranjeras y la distribución regional de las llamadas contrapartidas nacionales.

En el largo plazo, sin embargo, se consolidaron algunos comportamientos poco convenientes en materia de soberanía nacional y de racionalización en el uso de los recursos. En cuanto a lo primero, es evidente que la capacidad de negociación del Estado colombiano tendió a debilitarse como resultado de la decreciente importancia de los recursos domésticos para inversión. Las entidades internacionales se convierten, entonces, en agentes de decisión con una importancia similar o, por qué no decirlo, superior a la del Estado colombiano. No por azar la intervención del Banco Mundial se convierte en decisiva en la promoción de los principales cambios institucionales sufridos por el INSFOPAL entre 1970 y 1987.

En cuanto a lo segundo, aparece un muy inestable comportamiento en la distribución regional de los recursos. Ante la ausencia de criterios legales y de reglamentaciones, esta distribución pasó a depender del tipo de administrador que le toque "en turno". Más aún, los recursos no atados a las contrapartidas nacionales de préstamos externos son cada vez menos significativos. Ello propicia un comportamiento presupuestal de tipo clientelista: fraccionamiento máximo de los montos existentes y asignación de los mismos con el carácter de fondos no reembolsables.

La precariedad financiera, la dependencia de recursos externos y los comportamientos clientelistas aparecen así como resultados de un mismo proceso. Deberíamos entonces afirmar, al contrario de lo que se dice en los diagnósticos oficiales, que el clientelismo no es el origen de los problemas que enfrenta una institución como el INSFOPAL. Este clientelismo es, evidentemente, una dificultad. Sin embargo, parece inexacto atribuirle el ser la causa de todos los males. El es un componente más de un modelo de gestión establecido y consolidado desde los años 50.

#### **4.4. El paternalismo: componente central del modelo de asistencialismo centralista**

La configuración de un paternalismo centralista hace parte del modelo de asistencialismo centralista. Este paternalismo se refleja en la ideología y en las políticas de gestión desarrolladas por el Estado, a través del INSFOPAL, durante sus 37 años de existencia. No obstante lo anterior, esta ideología y sus políticas han cambiado de forma durante este largo período de nuestra historia.

En 1950, la ideología paternalista comienza a perfilarse fundamentándose en un hecho central: las dificultades que tienen las localidades para hacer funcionar eficientemente los sistemas de provisión de servicios públicos. Este hecho es interpretado de forma muy peculiar, dando paso a la consolidación de

la ideología del paternalismo centralista: “La ayuda que ahora les prestan los gobiernos nacional y departamental —a los municipios pobres— está limitada casi por completo a una inadecuada financiación. El auxilio y la vigilancia nacionales están por lo general limitados al período de construcción. A pesar de que otras entidades deben prestar ayuda en el mantenimiento y en el manejo de los servicios públicos, (...) , el personal es muy limitado y no hay medios para imponer niveles satisfactorios de funcionamiento” (Informe de la Misión Currie, 1951). En otras palabras, ante la incapacidad financiera y administrativa de manejo eficiente de los sistemas de servicios públicos, se justifica una mayor intervención del Estado Central. Comienza así a desdibujarse la clara distinción de responsabilidades entre los diferentes niveles territoriales de la administración pública. El principio de la gestión local de los servicios se diluye, abriéndose paso las argumentaciones que justifican una intervención del Estado central en este campo.

Desde muy temprano, ese paternalismo enfrenta lo que será su contradicción fundamental: el Estado central, a pesar de su auto-pretendida superioridad, se revela incapaz de administrar eficientemente los sistemas. Esta contradicción tendrá diferentes manifestaciones:

– En 1957 (Decreto 270), por ejemplo, aparece por primera vez el concepto de reembolsabilidad de los fondos colocados por el INSFOPAL, como mecanismo para forzar un más eficiente funcionamiento de los sistemas de provisión de agua potable. Las localidades pueden reembolsar estos fondos bajo dos modalidades posibles: o bien en calidad de pagos efectivos a los préstamos adquiridos, o bien en calidad de capital invertido en las “Sociedades o Empresas Municipales que se constituyan para la realización y explotación de las obras” (Decreto 270 de 1957). Se intenta así estimular la capitalización de las empresas regionales y locales, otorgándoles como “premio” la autonomía administrativa en el manejo de sus sistemas.

– Posteriormente (Decreto 3178 de 1968), dentro de las funciones del INSFOPAL se incluye la de “promover y crear con

la aprobación del Gobierno, empresas regionales y locales de acueductos y alcantarillados". Estas empresas pueden diseñarse, según el decreto, de acuerdo con tres alternativas que van desde la autonomía financiera y administrativa totales, hasta una dependencia completa de las instancias nacionales. Se trata, entonces, del desarrollo de las inquietudes ya formuladas en 1957. Del simple estímulo se pasa ahora a un intento de normativización de este proceso de descentralización de la gestión del servicio de agua potable y alcantarillados.

– Más tarde (Decreto 2804 de 1975) se obliga al INSFOPAL a la constitución de organismos operativos de carácter regional y local y se le reduce a las funciones de intermediario financiero y asesor técnico.

– La versión final de esta contradicción quedará plasmada en el Decreto 77 de 1987, a través del cual se liquida el INSFOPAL y se trasfiere la responsabilidad de la prestación de los servicios de acueducto y de alcantarillado a los municipios.

## **5. CRISIS DEL MODELO ASISTENCIAL CENTRALISTA Y ESTRATEGIAS DE SOLUCION**

### **5.1. Los cambios exógenos al modo de provisión social de los SCD**

La crisis del modelo asistencial centralista aparece en un momento de grandes transformaciones sociales y políticas. Por la magnitud de los cambios, puede decirse que se trata de una coyuntura similar a la vivida en los años posteriores a la crisis de 1930. Veamos los diversos componentes de la crisis y la explicación que ellos nos ofrecen sobre las estrategias de solución que los diferentes centros de poder van desarrollando.

A nivel internacional, hay una crisis financiera generalizada para el subcontinente latinoamericano. A pesar de que, al igual que en los 30, el crédito externo nuevo se paraliza, no sucede lo mismo con el pago de intereses ni de las amortizacio-

nes. Las características de la crisis financiera de los 80 hace que su costo no recaiga sobre los acreedores, como fue el caso de los años 30.

Adicionalmente, la economía norteamericana asume el papel de dinamizadora del crecimiento de la demanda mundial a través del creciente gasto tecnológico y militar emprendidos. Este rol es desarrollado en un contexto de muy baja competitividad, lo que le implica financiar sus gastos a través de la captación de recursos externos. El déficit comercial y el déficit fiscal norteamericanos se convierten entonces en una constante económica internacional. Ganar espacio en los mercados mundiales y financiar el déficit fiscal se convierten en objetivos prioritarios de dicho gobierno. Estas prioridades se reflejan en las presiones sobre las economías latinoamericanas para que liberalicen sus sistemas comerciales, al igual que se manifiestan en el hecho de que las tasas de interés se mantengan a altos niveles reales.

En la orbita nacional, esta crisis se presenta en medio de un agitado escenario social y político. La generalización de la protesta cívica, la prolongación de la lucha guerrillera, el abstencionismo permanente, son todos síntomas políticos que le plantean al régimen una necesidad de ganar la legitimidad y la capacidad de convocatoria perdidas. Aparecen entonces reformas como la municipal y la fiscal que, unidas a programas de la importancia y de la magnitud del Plan Nacional de Rehabilitación, persiguen cumplir los objetivos anteriormente señalados.

Se dan, por lo tanto, una serie de procesos socio-económicos domésticos e internacionales que afectan algunos de los pilares de funcionamiento tanto del modelo público comercial, como del asistencial centralista. La provisión de fondos externos se hace no solamente mucho más costosa, sino que se convierte en un recurso escaso. Los márgenes de maniobra del gobierno colombiano se ven entonces reducidos en sus procesos de negociación ante las agencias privadas y multilaterales de crédito. Esta menor autonomía, y las repercusiones financieras de los

cambios internacionales, contribuyen a explicar tanto la exacerbación de ciertas contradicciones propias a cada uno de los modelos, como las tendencias de cambio que se emprenden a través de ciertas reformas institucionales. Al mismo tiempo, la situación política interna impone una dinámica que tiene su propia lógica, la que no es necesariamente coincidente con la de las agencias internacionales. Este contexto, por lo tanto, permite poner en evidencia las diferentes estrategias que se contraponen, se complementan o simplemente se ignoran, según sea el caso.

## **5.2. Las estrategias desarrolladas**

Las anteriores contradicciones nos permiten entender las diversas estrategias políticas que se van montando en torno de la solución de la problemática contemporánea de los SCD.

De una parte, entidades multilaterales, como el FMI y posteriormente el Banco Mundial, han utilizado el progresivo debilitamiento político de los Estados latinoamericanos, fruto del desgaste producido por la crisis del endeudamiento externo, para forzar la adopción de estrategias económicas muy precisas. En el área de los acueductos y de los alcantarillados ello se materializa en la búsqueda por generalizar el modelo público comercial a todos los segmentos o circuitos institucionales propios del sector. El marginamiento inicial, y la posterior liquidación del INSFOPAL, responden a este objetivo. La centralización del manejo del crédito externo en una entidad como el FFDU pretendía garantizar su "despolitización". La modalidad del "crédito condicionado" se constituía así en la mejor forma de presionar hacia la universalización del modelo público comercial en todos los espacios y regiones del país. Se trata, ni más ni menos, de la reproducción a escala doméstica de la manera como opera y funciona el Banco Mundial a nivel planetario.

La imposición de esta estrategia no ha sido fácil dada la grave situación política por la cual atraviesa el país. La oposición de las élites políticas y sociales de las regiones y de las

localidades no se dejó esperar. Por esta razón, el período de liquidación del INSFOPAL se prolongó excesivamente, en contraste con lo proyectado inicialmente por el BM y algunos funcionarios nacionales. Adicionalmente, estas élites lograron obtener una serie de concesiones financieras que disminuyeron el costo financiero que para ellas implicaba la desaparición del INSFOPAL.

Entidades como el FFDU resintieron esta oposición de forma mucho más directa. En buena parte de los casos fueron los mismos funcionarios de la entidad quienes se convencieron de la inconveniencia de ciertas políticas o de ciertos aspectos de ella. Como fruto de lo anterior maduraron iniciativas como las siguientes:

- Una clara diferenciación en las condiciones financieras de pago de los créditos, de acuerdo con el nivel de desarrollo de los municipios.

- La posibilidad de que las transferencias nacionales a los municipios pudiesen hacer parte de las garantías y de las fuentes de financiación que estos últimos presentaban para demostrar su capacidad de pago. La misma Junta Nacional de Tarifas terminó haciendo este mismo reconocimiento cuando planteó que "las tarifas se establecen teniendo como guía los costos de prestación del servicio y la disponibilidad de transferencias" (Decreto 394 de 1987). "El esquema anterior de financiación, concebido como una mezcla de tarifas y transferencias, fue aceptado por el Banco Mundial durante las negociaciones de un crédito por US\$ 150 millones para el sector de acueducto y alcantarillado..." (OCHOA, 1988, pg.51).

- El diseño de un seguro contra los cambios bruscos en las tasas de cambio. Los sobrecostos financieros ocasionados por altas tasas de devaluación deberían así ser asumidos por el Estado central: "se establece el compromiso de parte de la Nación de transferir recursos al BCH para cubrir faltantes financieros originados en un ritmo de devaluación, acumulado a lo largo de la vida del proyecto, superior al crecimiento en

el índice de precios al consumidor” (FFDU-BCH, 1989, pg.74). Surge, en la actualidad, la interrogante obvia de si, con la liquidación del FFDU y la creación de la FINDETER, estas “concesiones” serán o no mantenidas.

### **5.3. La conjunción de problemas y el tratamiento diferencial que se les ha dado**

Hemos visto que resulta válido distinguir las estrategias derivadas de las entidades multilaterales, de aquellas provenientes de las diversas fracciones políticas locales (políticos nacionales y regionales) o de los diferentes tipos de funcionarios gubernamentales (FFDU, DNP, INSFOPAL). Adicionalmente, parece significativo hacer una clara distinción entre las fracciones tecnocráticas y politocráticas para entender el diferente manejo que se ha dado a los problemas.

Sabemos que las dificultades no son patrimonio exclusivo del INSFOPAL, entidad que se liquidó. Las contradicciones propias de su naturaleza se vieron evidentemente exacerbadas durante la coyuntura de la crisis: a su rezago en la prestación de los servicios, a sus dificultades en la gestión de los sistemas, se sumaron el costo de la deuda externa y la escasez de recursos fiscales de origen doméstico. La solución adoptada fue drástica, aparentemente proporcional a la magnitud de las dificultades.

Al mismo tiempo, más tarde o más temprano, empezó a madurar una crisis financiera al interior de las Empresas Públicas Municipales. A pesar de que los niveles de cobertura y de calidad de los servicios de agua potable y alcantarillado en las grandes ciudades colombianas es relativamente satisfactorio, los sobrecostos financieros empezaron a ser difícilmente soportables. Estos sobrecostos no son imputables única y exclusivamente a causas exógenas a las empresas, como las tasas de interés, el tipo de cambio y los períodos de amortización de las deudas. Hay factores de índole interna que pueden ser tanto o más importantes que los anteriores: los niveles de pérdidas, los grandes desequilibrios entre producción y capacidad de

distribución, los errores de planeación manifiestos en sobreestimaciones de la demanda o en retrasos en las obras por “accidentes” técnicos. Para no citar más que el caso del sector eléctrico, vale decir que su déficit financiero del año 90 equivale a 1.000 millones de dólares. Para precisar la importancia de esta suma, podemos decir que ella casi duplica los 600 millones de dólares que se tiene programado invertir durante 4 años en acueductos y alcantarillados a través del programa PAS.

Ante estas dificultades no se ha puesto en cuestión la institución de la Empresa Pública Municipal, como sí se lo hizo con el caso del INSFOPAL. Las terapias aplicadas han sido de “salvamento”, tratando de no discutir muy ampliamente, ni muy a fondo, ni los antecedentes ni las implicaciones de estas dificultades. A qué se debe este tratamiento tan diferente, a sabiendas de que los costos implicados, aunque difíciles de comparar, son también muy altos?

No tenemos muchas pistas que nos permitan responder la pregunta. Por lo pronto imaginamos que puede tener relación con el hecho de que la tecnocracia política que ha manejado estos sectores no está interesada en poner al descubierto sus propios errores. Ello supondría además que ha tenido el suficiente poder para tender un manto nebuloso sobre ellos, evitando que otros grupos, interesados en debilitarla, puedan utilizar estos argumentos.

Reconociendo el gran aporte que la Empresa Pública Municipal ha hecho en el país a la solución de las necesidades en materia de SCD, vale la pena preguntarse si ya es hora de que ella sufra ciertos ajustes y cambios que la adapten a las nuevas circunstancias. Muy particularmente, pensamos en la necesidad de que ellas acoplen su gestión en el sentido de priorizar el uso racional de los recursos, más que preocuparse centralmente por el aumento en la oferta de ellos. Disminuir las pérdidas, mejorar la eficiencia en el consumo de agua y energía, adaptar la canasta de consumo energético a las nuevas circunstancias, pensar en proyectos de menor envergadura que ofrezcan mayor flexibilidad técnica, podrían ser los elementos orientadores de un nuevo tipo de Empresa Pública Municipal.

#### **5.4. Hacia dónde va el modo de provisión social asistencial centralista?**

Reconocemos que la velocidad de los actuales cambios, y el hecho de que nosotros mismos estemos inmersos en la época durante la cual ellos ocurren, nos dificultan la posibilidad de distinguir si se está o no constituyendo un nuevo modo de provisión social de los servicios de agua y alcantarillado en Colombia.

Las iniciativas hasta ahora desarrolladas darían para pensar que se trata de modificaciones de fondo que justificarían el hecho de que habláramos de un nuevo MPS. Sin embargo mantenemos una duda central que nos persuade de comprometernos en caracterizaciones apresuradas, y tiene que ver con un aspecto central del MPS que no ha sido, aparentemente, modificado: la precariedad financiera del sector. Como ella no se ha superado, en el mediano y largo plazos podríamos llegar a una situación muy similar a la del pasado. La desaparición del INSFOPAL sería la única diferencia sustancial, que no lo es tanto cuando se tiene en cuenta que hace parte de un conflicto de vieja data —desde 1957— entre el paternalismo centralista y su incapacidad para operar eficientemente los sistemas locales y regionales de acueductos y alcantarillados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CUERVO, Luis Mauricio (1987). "Conflicto social y servicios públicos en Colombia". CINEP, *Controversia* 140, Bogotá.
- CUERVO, Luis Mauricio (1989). "De la Ley 65 de 1936 al Plan de Ajuste Sectorial. La historia del sector de acueductos y alcantarillados en Colombia". CINEP, Informe de Investigación, 112 pgs.
- FFDU-BCH (1989). "Plan de ajuste del sector agua potable y saneamiento básico". Mimeo, 81 pgs.
- JARAMILLO, Samuel (1983). "Crisis de los Medios de Consumo Colectivo Urbano y Capitalismo Periférico". *Desarrollo y Sociedad* No 12, Universidad de los Andes.
- LOJKINE, Jean (1979). *El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*. Siglo XXI editores.
- MISION CURRIE (1951). *Bases para un programa de fomento para Colombia*. BIRF-Colombia, 2a. Edición.
- OCHOA, Francisco (1988). "Reflexiones sobre la experiencia colombiana en el manejo de las tarifas de servicios públicos con énfasis en acueductos y alcantarillados". Junta Nacional de Tarifas, DNP, Colombia, Mimeo.