

HERRA90

Servicios públicos onerosos, muy onerosos

A propósito de la Sentencia C-041/03 de la Corte Constitucional acerca de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 90.2 de la Ley 142 de 1994 que se refiere al cargo fijo.

Al Estado se le asigna la función de garantizar que los Servicios Públicos Domiciliarios sean prestados de manera continua, segura y eficiente sin que las entidades públicas de todo orden territorial sean necesariamente prestadores directos.

Corresponde al Estado llenar el faltante de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos mediante subsidios directos. Pero la realidad actual es de déficit fiscal generalizado y fuertes restricciones presupuestales.

Pedro Ignacio Bernal Forero *
Bogotá

Los Servicios Públicos Domiciliarios pueden ser considerados desde distintas perspectivas, todas ellas necesarias y pertinentes para comprender su naturaleza. La dominante hoy, sin embargo, es la económica. De acuerdo con esta, los SPD son el resultado de procesos de producción implicando costos, y la manifestación de sus beneficios en la sociedad supone, en la medida de lo posible, el libre juego de la oferta y la demanda. Otra perspectiva crucial es aquella que los asimila a bienes esenciales por su papel como satisfactores de necesidades básicas para la existencia humana tanto individual como colectiva.

Constitución y servicios

La Constitución Política colombiana es una amalgama de estos dos principios, el social y el económico, en lo que a los servicios públicos se refiere. De un lado reafirma su carácter de bienes necesarios para satisfacer condiciones dignas para la existencia humana, y de otro subraya su naturaleza económica susceptible de explotación rentable por parte de empresas privadas a las cuales la Carta Política abre las puertas de manera explícita. Al Estado se le asigna la función de garantizar que los SPD sean prestados de manera continua, segura y eficiente sin que las entidades públicas de todo orden territorial sean necesariamente prestadores directos. Esto se traduce en la creación de instituciones y organismos públicos de planeación, regulación, vigilancia y control y de canalización de subsidios.

La ley 142 de 1994 recoge los postulados constitucionales y los desarrolla. En lo económico el título VI sobre el régimen de tarifas presenta los aspectos más relevantes. Allí se señalan los principios que deben regir la fijación de las tarifas por parte de las empresas prestadoras. De entrada se define el carácter oneroso de estos servicios al definir la tarifa como el precio en dinero que se paga por un bien o servicio suministrado por una empresa. Este precio debe resultar de una combinación de numerosos criterios, algunos de ellos contradictorios entre sí en la práctica. Así por ejemplo, las tarifas deben permitir la recuperación de la totalidad de costos y gastos asumidos por las empresas incluyendo cierto nivel de remuneración del capital invertido (principio de suficiencia financiera) y al mismo tiempo estas tarifas deben ceñirse a principios de eficiencia (deben reflejar los costos de lo que sería un mercado donde hubiere competencia) y solidaridad (esto es, permitir la redistribución de ingresos entre estratos a través de subsidios cruzados).

Intereses del usuario

La ley es clara en darle prioridad a los principios de eficiencia económica y de suficiencia financiera sobre los demás. Pero un análisis detenido muestra que el criterio dominante es el de suficiencia financiera, pues hay menos dificultad para que las empresas recuperen vía tarifas los costos y gastos reportados, independientemente de los grados de ineficiencia implícitos en su desempeño. Allí opera una asimetría de información entre el operador privado o público, que conoce sus verdaderos costos, y el regulador que conoce poco y mal las condiciones en que funciona la empresa. De esta manera la información reportada a los organismos de regulación y control, que constituye la base para determinar las tarifas cobradas a los usuarios, puede ser manipulada y hasta falseada por la empresa en su propio beneficio. La suficiencia financiera y, empleando un término del argot popular, la *clavija*, tiende a predominar sobre la eficiencia económica. Esta última, bien administrada en los propios términos de la ley 142, debería favorecer los intereses de los usuarios sin impedir que las empresas obtengan utilidades normales.

Por otra parte, la ley 142 limitó el alcance de los subsidios cruzados entre estratos y categorías de uso. Ahora los suscriptores de estratos 5 y 6 y las categorías comercial e industrial sólo transfieren hasta el 20% del costo de provisión del servicio, el estrato 4 paga su totalidad y los estratos 1, 2 y 3 reciben como subsidio hasta el 50%, 40% y 15% respectivamente. Entiéndase bien, estos porcentajes son límites máximos, luego ello significa que pueden recibir menos e inclusive, debido a las restricciones financieras de las empresas, ningún subsidio. Corresponde al Estado llenar el faltante de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos mediante subsidios directos. Pero la realidad actual es

de déficit fiscal generalizado y fuertes restricciones presupuestales¹. De esta manera el principio de suficiencia financiera prevalece sobre el de solidaridad.

Demanda de inconstitucionalidad

La factura que pagan los usuarios de servicios públicos domiciliarios se basa principalmente en tres elementos que conforman la tarifa: cargo por consumo, cargo fijo y cargo por conexión. Sólo el primero de estos y en una cantidad restringida al llamado consumo básico o de subsistencia², es susceptible de ser subsidiado. El cargo fijo, de acuerdo con el artículo 90.2 de la ley, cuya demanda por inconstitucional fue rechazada por la Corte, refleja los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso, vale decir de la cantidad de consumo por mes. Dichos costos incluyen los costos fijos de clientela: gastos de administración, facturación, medición y demás servicios permanentes que, de acuerdo con las comisiones de regulación, son necesarios para garantizar al usuario la disponibilidad del servicio en forma *permanente y eficiente*.

Difícilmente se puede desvirtuar la existencia del cargo fijo tal como se acaba de definir. Su justificación legal involucra los principios de suficiencia financiera y de eficiencia económica. Así que, excluir el derecho de las empresas a recuperar los costos fijos de clientela es obligarlas a asumir pérdidas inaceptables para ellas y difícilmente sostenibles socialmente. El verdadero problema radica en la ineficiencia, la corrupción y manejos administrativos irregulares con que suelen operar las empresas lo cual se refleja en sobre costos y, probablemente, en cargos fijos excesivos que deben ser asumidos por los usuarios.

Sin dejar de señalar los aspectos onerosos estructurales del actual régimen de servicios públicos, su principal falla reside en la falta de mecanismos legales, institucionales y operativos que permitan identificar y sancionar efectivamente los abusos que cometen las empresas a la sombra de los débiles mecanismos de regulación, vigilancia y control que constituyen brechas por las que se cuelan la ineficiencia, la corrupción y los malos manejos de las empresas tanto públicas como privadas.

Privatización de servicios públicos

Hoy en día se cuestiona el poder sindical y las onerosas convenciones colectivas en las empresas oficiales, que son mal vistas desde la perspectiva de las políticas tecnocráticas y privatistas en los servicios públicos que, al menos en el discurso,

¹ A finales de 2001 la Comisión Intersectorial de Servicios Públicos Domiciliarios en vista del fuerte desfinanciamiento de los fondos de subsidios, recomendó eliminar la obligación legal de otorgarlos al estrato 3.

² En el caso del agua potable, el consumo de subsistencia son 20 metros cúbicos por mes.

abogan por la eficiencia y la austeridad. Entonces se recorta personal directo para economizar costos laborales, y se generaliza la contratación y subcontratación de numerosas actividades y funciones cuya contabilidad no se registra ya como gastos de mano de obra sino como pagos a terceros por conceptos de servicios operativos o administrativos prestados y hasta como inversiones.

Son frecuentes en las administraciones públicas nacionales y municipales los recortes de personal de mediano y bajo nivel (personal de aseo, cafetería, vigilancia, etc., que por lo demás después se subcontrata) en aras de la austeridad, pero no se aplica el mismo criterio para remunerar los altos cargos directivos cuya asignación básica y demás gabelas terminan por constituir sueldos y abultados gastos en lo alto de la nómina; igual sucede con los contratos de consultoría, compras de materiales, suministros, etc.

La privatización de los servicios públicos abunda en ejemplos de contratos de “riesgo compartido” (*joint venture*) en los cuales los representantes legales de las entidades públicas realizan negocios con empresas privadas que terminan costando a la Nación (y por ende al contribuyente) sumas enormes de dinero por mala capacidad de negociación o sencillamente por contratación corrupta a favor de los intereses de los contratistas³.

Entre los rubros incluidos en el cargo fijo como parte de los gastos de administración de los servicios públicos están las contribuciones que deben realizar las empresas para financiar a las entidades de regulación, vigilancia y control (comisiones de regulación y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios). ¿Están siendo bien utilizados estos recursos, vale decir, en beneficio de los usuarios, que son los que en últimas estamos pagando? ¿Quién regula, controla, vigila y sanciona a estas entidades si no cumplen con su función social que es la que la Constitución Política otorgó al Estado? ¿No estará la sociedad pagando costos más elevados que antaño para mantener un sistema institucional ineficaz, en aras de dar oportunidades a entidades privadas que se suponía realizarían el milagro de prestar los servicios de manera más segura, eficiente y a menores costos?

Algunos índices

El esfuerzo nacional para mejorar la cobertura de los servicios públicos domiciliarios a lo largo de los últimos decenios ha sido muy significativo pero no es

³ TermoRío en el caso del sector eléctrico y los contratos de telefonía con compañías norteamericanas, Nortel entre ellas, son ejemplos que le están costando al país mucho dinero e incluso la virtual quiebra de Telecom en el caso del segundo ejemplo citado. Según el DNP, Documento CONPES 3107 de abril 3 de 2001, entre 1996 y marzo de 2001 la Nación debió cancelar alrededor de \$2 billones por concepto de garantías a contratistas privados en sectores como generación eléctrica, telefonía y construcción de vías, principalmente. El Procurador General se pronunció al respecto diciendo que uno de los principales focos de corrupción en el país es el de la contratación estatal y cita la cifra referida atrás. Ver El Tiempo, 18 de septiembre de 2002.

suficiente. Son necesarias grandes inversiones en los próximos años para que los grupos más pobres tengan acceso a los servicios básicos.

En 1938, 35 de cada 100 hogares urbanos disponían del servicio de energía, acueducto y alcantarillado, en ese año no existían acueductos rurales, 47 años después, en 1985, el 88% de los hogares urbanos contaba con los tres servicios y la cobertura rural llegaba al 23% de las familias.

Durante este período, las ciudades mejoraron el equipamiento en los tres servicios a una tasa promedio del 6% anual. Así mismo, la expansión de la cobertura en los últimos años ha sido desigual según el servicio, siendo energía el de mayor desarrollo comparativo, ya que la electrificación en el campo se hizo con crecimientos promedios anuales del 13%, y como contraste, acueducto lo hizo sólo a un 3.7% anual, tasa menor que el crecimiento de la economía.

Igualmente, ha existido una gran diferencia en el desarrollo de cada servicio en el campo y en la ciudad. En forma preocupante, los servicios de Saneamiento Básico han tenido un crecimiento extremadamente lento de su cobertura y más aún si se consideran parámetros de potabilidad y disposición adecuada de desechos.

Colombia mantiene niveles inferiores al 24% en cobertura rural en agua potable; sólo un 1% dispone de alcantarillado. Son coberturas muy bajas si se tiene en cuenta que Brasil, país con visibles carencias en materia social y de servicios, cubre más del 47% de su población rural.

Como contraste, las tres mayores ciudades (Bogotá, Cali y Medellín) alcanzan una cobertura cercana al 94%, con una adecuada calidad: frecuencia del agua consumida y con acceso al sistema de alcantarillado para el 87% de la población. Ciudades intermedias tienen niveles de cubrimiento inferiores al 62%.

Colombia cuenta con niveles comparables a los de México y Chile y superiores sólo a los de Brasil. No debe desconocerse, sin embargo, que Colombia mantiene todavía rezagos en estos servicios aún con respecto a patrones internacionales. De acuerdo con su ingreso per cápita, debería contar con coberturas nacionales de por lo menos 73% en agua potable y 55%, alcantarillado. Además, muchos de los acueductos existentes padecen de graves fallas de funcionamiento y la mitad de las ciudades colombianas suministran agua que no cumple con los requisitos mínimos de potabilidad.

La mayoría de sistemas de alcantarillado tienen deficiencias en el manejo de residuos, desechos y control de sustancias nocivas para el medio ambiente. El servicio de Aseo, demuestra notorias deficiencias si se tiene en cuenta que sólo el 3% de cabeceras municipales cuentan con el servicio de recolección. Un 32% de las basuras es dispuesta sanitariamente y 34% de un total de 1012 municipios han organizado empresas de aseo. El resto de jurisdicciones realizan recolección

de desechos directamente a través de oficinas pertenecientes a las alcaldías, sin contar con presupuesto independiente ni equipo adecuado. La mayoría de las poblaciones colombianas no cobran el servicio a los usuarios y éste es financiado con recursos provenientes de ingresos fiscales de los municipios que bien podrían ser destinados a otros usos de gran prioridad social.

En el campo de las telecomunicaciones, 7.6 colombianos de cada 100 tenían teléfono en 1987, cuando el promedio para Latinoamérica era de 5.2 aparatos por cada 100 habitantes. Así mismo, el sector tuvo una tasa promedio de crecimiento del 5.7% para el período 71-88. Si bien el país, está por encima de Latinoamérica, Asia y África, tiene todavía un trayecto por recorrer en telefonía básica para equiparar coberturas promedio de 40 líneas por cada 100 habitantes, usuales en países altamente desarrollados de Europa, Japón y Norteamérica.

En 1938, 48 de cada 100 hogares urbanos disponían de electricidad y no existía cobertura rural. En 1985, el 95% de los hogares urbanos y el 41% de los rurales ya contaban con electricidad. Considerando el nivel de electrificación alcanzado por otros países de Latino América, Colombia, demuestra niveles intermedios semejantes a los de Chile, Brasil y Ecuador, quienes exhiben coberturas promedio cercano al 80%. Venezuela, Uruguay y Argentina son los países Latinoamericanos con mayor electrificación, con coberturas superiores al 90%.

* El autor es economista, profesor e investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia.