

EXPANSIÓN URBANA Y SERVICIOS PÚBLICOS

** Jorge Vallejo Morillo**

1. Introducción

La cuestión de los servicios públicos se ha constituido en tema de mucha importancia en el país, tanto por lo que representa la demanda creciente de energía, agua, teléfonos y alcantarillado, por la situación financiera de las empresas generadoras y distribuidoras de tales servicios como por la política del estado en la materia.

Es una importancia cada día más evidente, ya que los problemas sociales y económicos vinculados a la prestación de servicios comúnmente provistos por el Estado tienden a ser más complejos, convirtiéndose tanto en campo de confrontación social como de debate entre los diversos sectores de una u otra forma comprometidos con el diseño de las políticas estatales.

Sin lugar a dudas, este tema se ha ganado b atención de la ciudadanía, ya sea como expresión del sector productivo, industrial y comercial que demanda los servicios como medios básicos para la producción, ya sea en la voz del ciudadano común que mensualmente paga una factura, o en la voz del habitante de los barrios que se van formando día a día, y que organiza comunitariamente para demandar la extensión de redes. Es un tema de actualidad y de importancia creciente también en los medios del Estado, tanto en los medios de definición de las políticas, el CONPES, Planeación Nacional y la Junta Nacional de Tarifas, como en las unidades ejecutoras, las distintas empresas públicas. Qué coincide en nuestra historia reciente para que se produzca los fenómenos que despiertan tanto interés?

Las ciencias sociales han resallado una primera respuesta frente a este interrogante. Los grandes cambios que sufrió la distribución regional de la población en las tres últimas décadas y que contempló el desplazamiento masivo de gentes del campo hacia las principales ciudades del país, alteró por completo la fisonomía de las ciudades tanto como sus estructuras internas. Las urbes han sufrido una transformación radical y no son ya las pequeñas ciudades que podían satisfacer las necesidades básicas de la población con recursos lugareño; ahora deben

* Profesor Asociado de la Universidad del Valle.

enfrentar y resolver acuciantes demandas de una población que apenas si empieza a descantarse y a adquirir perfiles propios, sin que por ello haya desaparecido la urgencia con que tales demandas deban ser satisfechas. Ciudades como Cali, Bogotá, Medellín o Barranquilla, que sólo en las tres décadas que se iniciaron en los años cincuenta multiplicaron su población por tres y cuatro, se enfrentan hoy en día a problemas sociales en el campo de la vivienda y de los servicios públicos que no tienen parangón en el pasado; los fenómenos de las invasiones de ladera y de jarillones, los paros cívicos en procura de servicios y otras formas de protesta ciudadana tienen su explicación en las condiciones sociales del actual desarrollo urbano del país, y su naturaleza explosiva, lamentable, no parecen ser un simple eufemismo o una forma de retórica.

Estos han sido temas que han interesado vivamente a los órganos del gobierno, a las asociaciones de habitantes o de gremios, a los organismos internacionales de crédito e inclusive al mismo periodismo investigativo que empieza a desarrollarse entre nosotros. La academia igualmente se ha esforzado por contribuir al análisis de los diversos problemas relacionadas de una manera u otra con la cuestión de los servicios públicos: el crecimiento poblacional y su distribución geográfica, las demandas sociales de los residentes, el comercio y la industria, las responsabilidades del Estado, frente a la sociedad y los consumidores, el financiamiento interno y externo han sido temas que han ingresado a las universidades del país como temas de investigación y análisis.

Estos esfuerzos, sin embargo, se han desarrollado de manera dispersa, tal vez porque de esa manera reflejan la situación misma de los problemas y el grado de evolución del conocimiento respectivo. No se conocen aún esfuerzos coordinados por dar a la opinión pública, de manera sistemática y con un aceptable grado de elaboración, el conjunto de elementos que configuran el problema, las concepciones teóricas y de política que se puedan presentar como alternativas de solución, los intereses sociales en juego y las perspectivas posibles en el futuro.

2. La evolución urbana y la demanda por servicios

Los distintos estudios demográficos realizados en los últimos años coinciden en una caracterización doble del problema poblacional. De una parte, es ya claro que en Colombia ha transcurrido por lo menos la mitad de la transformación demográfica y de otra que el resto de ese proceso no tendrá en el futuro las mismas características "revolucionarias" que tuvo en las décadas de los años cincuenta y sesenta.

Por efectos del desplazamiento de población campesina hacia las ciudades grandes y pequeñas, lo que censalmente se denomina como "cabeceras municipales" llegaron a asentar el 63% del total de la población (lo cual representa 15.6 millones de habitantes); este guarismo implica que la población urbana del país se multiplicó por tres en el breve lapso de veintidós años con el consecuente impacto sobre las urbes más importantes. En efecto, se ha estimado que las cuatro grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) totalizaron ya en 1973 el 56% de la población y que el grupo de ciudades y poblaciones con más de 30.000 habitantes pasó de 20 a 40 entre 1964 y 1973 al tiempo que el grupo de ciudades de más de medio millón de habitantes pasó a contener el 27% de la población urbana. Se ha creado así un "fenómeno relativamente balanceado de ciudades" altamente significativo de las transformaciones demográficas y económicas en general del país. Por su parte, la tasa de crecimiento urbano, que tuvo un gran auge en las dos décadas que precedieron al fenómeno de "La Violencia", parece haber sufrido una relativa desacelerización en los años setenta, punto de llegar en 1978 a un estimativo de 4.3% anual*.

De manera resumida, se podría afirmar que en su conjunto, la "transición demográfica" vivida por el país se caracterizaría por:

1. La continuidad del fenómeno de la concentración, tanto en el espacio nacional como en las cuatro principales ciudades.
En efec-

* Según Planeación Nacional, todas las capitales departamentales disminuyeron sus ritmos de crecimiento entre los censos de 1964 y 1973, con la excepción de las ciudades de Pasto y Riocha, Manizales, Armenia, Santa Marta y Montería registraron los descensos más fuertes; entre la ciudades grandes, la de mayor descenso en la tasa fue Cali y la de menor Barranquilla. Entre ellas, Bogotá, continúa con la mayor tasa. PIN, Tomo II. Págs. 38-41.

to, parecería existir una elevada concentración de toda la población sólo en un 7.5% del territorio (Bogotá, Antioquia y Valle), lo cual se traduce en los desarrollos demográficos de las respectivas capitales.

2. Un aumento en el grado de concentración de las grandes capitales.
3. El desarrollo de una red de ciudades intermedias con más de 100.000 habitantes.
4. La pérdida de participación porcentual de las ciudades y poblaciones denominadas "menores", con un 15.9% del total en 1973 versus 16.4 en 1951.
5. Un aumento apenas perceptible de la población rural, acompañado de una notable disminución de su participación porcentual. Ver Cuadro 1.

De otra parte, se estima que la población total se incrementará en el futuro con base en tasas globales que irán descendiendo paulatinamente, bajando del 2% calculado para 1978-1983, hasta llegar a un punto de estabilización de un 1.26% hacia finales del siglo. De Cumplir se cabalmente esta hipótesis poblacional, Colombia llegará a tener entre 37 y 38 millones de habitantes en el tercer año del próximo siglo, la cual se distribuirá en un 75% de población urbana y un 25% de población rural, debido especialmente a la continuidad que se espera tendrá el proceso de urbanización en general. En efecto, se piensa que la tasa global de crecimiento de la población urbana descenderá del 3% entre 1983 a apenas un 1.76% hacia finales del siglo. Estos fenómenos plantean la posibilidad de que en el país se disponga de una población urbana de unos 28 millones de habitantes dentro de veinte años. Para lo que es de interés en este documento, se podría resumir la futura evolución demográfica del país con las siguientes características:

1. La población de las cuatro grandes ciudades y de sus áreas metropolitanas (ya completamente consolidadas) pasara a lo largo de los próximos veintiún años a ocupar el 38% del total nacional.
2. Se acentuará la concentración poblacional de los centros de más de medio millón de habitantes, llegando a representar el 39.5%

Cuadro No. 1
Colombia: Población del país, según número y tamaño de conglomerados urbanos: 1951 - 1973

Tamaño de los conglomerados	1951			1964			1973		
	No. Cabe-ceras	Población	P. urbana P. Total %	No. Cabe-ceras	Población	P. urbana P. Total	No. Cabe-ceras	Población	P. urbana P. Total %
Población urbana	827	4.468.437	38.6	883	9.093.096	52.0	958	13.409.685	59.5
500.000 y más	1	664.506	5.8	4	3.785.531	21.6	4	6.108.222	27.1
100.000a									
499.999	5	1.158.471	10.0	8	1.351.736	7.7	12	2.341.162	10.4
30.000 a 99.999	14	742.339	6.4	18	1.042.176	6.0	24	1.368.389	6.1
30.000 y más	20	2.565.316	22.2	30	6.179.443	35.3	40	9.817.773	43.6
Menos de 30.000	807	1.903.121	16.4	853	2.913.653	16.7	918	3.591.912	15.9
Población Rural		7.079.735	61.4		8.391.414	48.0		9.142.126	40.5
Población Total País		11.548.172	100.0		17.484.508	100.0		22.551.811	100.0

FUENTE: DANE, Censos de Población. PIN, Tomo II

Cuadro No. 2
Colombia: Población del país según número y tamaño de
los conglomerados urbanos y áreas metropolitanas
1978 - 1998

Conglomerados según tamaño y áreas Metropolitanas	1978					1983			1988			1993			1998	
	No. Cabe-ceras	Población	P. urbana P. total %	No. Cabe-ceras	Población	P. urbana P. total %	No. Cabe-ceras	Población	P. urbana P. total %	No. Cabe-ceras	Población	P. urbana P. total %	No. Cabe-ceras	Población	P. urbana P. total %	
P. Urbana		15.664.256	62.8		18.217.020	62.2		20.814.270	69.1		23.550.653	71.6		26.201.263	73.7	
500.000 y más	4	7.294.504	29.3	5	9.256.497	33.7	5	10.869.143	36.1	6	12.971.843	39.5	6	14.493.595	40.8	
100.000 a 499.999	17	3.320.260	13.3	18	3.506.225	12.7	18	4.029.666	13.4	21	4.486.513	13.6	22	5.044.296	14.2	
Menos de 100.000	-	5.049.492	20.2	-	5.454.298	19.8	-	5.915.461	19.6	-	6.092.297	18.5	-	6.663.372	18.7	
P. RURAL	-	9.257.744	37.2	-	9.285.980	33.8	-	9.308.730	30.9	-	9.327.347	28.4	-	9.342.737	26.3	
P. Total País	-	24.922.000	100.0	-	27.503.000	100.0	-	30.123.00	100.0	-	32.878.000	100.0	-	35.544.00	100.0	
Áreas Metropolitanas																
- Bogotá D. E.	-	3.403.701	13.7	-	4.140.682	15.1	-	4.920.278	16.3	-	5.693.786	17.3	-	6.432.618	18.1	
- Medellín y Valle de Aburrá	-	1.835.542	7.4	-	2.177.512	7.9	-	2.569.482	8.5	-	2.911.452	8.9	-	3.252.352	9.2	
- Cali y Yumbo	-	1.165.460	4.7	-	1.337.209	4.9	-	1.507.643	5.0	-	1.665.426	5.1	-	1.793.026	5.0	
- Barranquilla y Soledad	-	889.801	3.6	-	1.039.452	3.8	-	1.207.166	4.0	-	1.384.846	4.2	-	1.504.946	4.2	
Subtotal Ar. Met.	-	7.294.504	29.4	-	8.694.855	31.7	-	10.204.569	33.8	-	11.655.010	35.5	-	12.982.942	36.5	

FUENTE: Proyecciones DNP - UDS - Grupo de Población, PIN Tomo II.

del total nacional; el número de este tipo de ciudades pasará de las cuatro de hoy a ocho en 1998.

3. Se atenuará en cambio el crecimiento de las ciudades intermedias (entre cien mil y medio millones de habitantes), reduciendo su participación porcentual en un 12%.
4. En el mismo sentido se puede suponer que bajará la participación de los centros de menos de cien mil habitantes hasta conté tu-r sólo el 18% de la población; estos dos últimos casos, sin embargo, van acompañados de aumentos absolutos, tanto en la población global como en el número de ciudades, ya que las primeras pasarán de 3.3 a 5.0 millones de personas mientras las segundas subirán de 5.0 a 6.6.
5. Se mantendrá el ritmo de concentración geográfica, a punto de que el 57% de la población total se asentará en Bogotá, Antioquia, Valle, Atlántico, Santander y Tolima, pero esta tendencia se acentuará en Bogotá, Atlántico, Guajira, Cesar y Meta al tiempo que en las restantes zonas se perderá ritmo. Ver Cuadro 2.

Como se puede observar, son fenómenos poblacionales intensos que han hecho que en la segunda mitad del siglo XX *Se opere toda una transición de una Colombia eminentemente rural a una nación de ciudades; como es lógico, esto entraña un gran esfuerzo social para que la población disfrute de los medios básicos de la vivienda urbana, máxime si se considera que en el momento aún existen déficits considerables en materia de provisión de energía, agua, servicios higiénicos de recolección de basura y de redes de alcantarillado, teléfonos, etc.**

a. Energía.

En el momento, el potencial eléctrico nacional es de 4.100 MW (72% hidráulica) para un cubrimiento de 2.1 millones de suscriptores que representan cerca de quince millones de habitantes. Esto implica que desde ya, se parte de un déficit considerable que puede llegar a representar el 43% de la población, sin considerar si el flujo por habitantes es suficiente a las necesidades o no. La mencionada cobertura alcanza a un 86% de la población urbana y a un 13% de la rural. Entre 1970 y 1978 el crecimiento de la demanda alcanzó al 10% y

*** El presente documento se limita a las necesidades urbanas de la población para el consumo directo y no se extiende a las necesidades del sector industrial.**

los estudios indican una disminución de dicha tasa para el próximo decenio a algo menos del 9%.

De acuerdo a las proyecciones que se han realizado para el futuro, el país elevará su potencial eléctrico para garantizar 11.200 MW en 1990 y 23.600 para el año 2.000. Esta expansión permitirá elevar la distribución de kwh/hab de 743 en 1979 a 1.640 en el segundo año citado y a 2.949 en el último, lo cual representa un aumento considerable en la capacidad de cobertura de la demanda pero plantea al tiempo difíciles problemas de diverso orden, especialmente en el campo financiero y de conservación de los recursos naturales.

b. Acueducto y Alcantarillado

De acuerdo a los estudios citados por el Plan de Integración Nacional (PIN), al finalizar el año 1977, el número total de suscriptores de acueducto se aproximaba a 1.9 millones y el de alcantarillado cerca de 1.5, para totales de población servida de 11.5 y 9.5 millones respectivamente; estas cifras corresponden a coberturas del 73% y 61% del total de la población estimada para este momento. Estas cifras absolutas se relativizan considerablemente si se observa que el tratamiento de aguas y la confianza de potabilidad *no* cubre más que al 23.2% de las cabeceras municipales aunque el porcentaje de cabeceras que recibían agua "suficiente y adecuada" no llegaba al 22%, con lo cual la cobertura en calidad y cantidad desciende al 66% para una población de 8.8 millones de personas.

Las mayores deficiencias por regiones se registraron en los territorios nacionales en donde la población cubierta por los acueductos fue del 37%, el nor-occidente con 54%, la región occidental, 69% y la sur-central con el 60%. Estos son dato?» para los municipios de las regiones respectivas.

c. Basuras

No existe información nacional posterior a 1975, año en el cual se producían 6.000 toneladas diarias de basura en las ochenta y cinco ciudades con más de doscientos mil habitantes; la cobertura de recolección y transporte de desechos variaba entre el 33%- y el 95% con disposición inadecuada del total de los desperdicios. El barrido de calles fluctuó en el año de registro entre el 6% y el 100%.

3. Cobertura y Estratificación Social

El nivel de cobertura actual, sin embargo no es homogéneo en relación a la distribución del ingreso y por ende, a la localización de las familias en las zonas marginadas de las grandes ciudades. Como bien se sabe, una de las características de nuestro tipo de urbanización es la de haber creado amplias zonas urbanas de crecimiento no planificado, pobladas precisamente por aquella parte de la población con menor capacidad de pago por servicios públicos y con costos mucho más elevados que en el promedio, para la extensión de las distintas redes, como son los jarillones, las zonas inundables y/o muy alejadas de los terminales de las redes, regiones de fácil erosión y muy pendientes,

En el caso de la cobertura de energía, el estudio de Marcelo Selowski constató hacia 1974 que su distribución por quintiles, era del 41%, 49%, 69%, 74% y 91% en orden ascendente*, de acuerdo a la distribución del ingreso. Esto plantea que al tiempo que para el quintil más pobre existe un déficit del 59% en la cobertura, este se va reduciendo al ritmo en que aumentan los ingresos, hasta bajar al 9% para la población de más altos ingresos. Otro estudio indica que aproximadamente un 60% de los hogares con ingresos menores de SS.OUU/mes consumían en 1978 el 26% del consumo residencial de las cuatro principales ciudades del país, representando apenas el 9.5% del consumo total de las ciudades*.

* Selowski, Marcelo. "Who benefits from Government expenditures. A Case Study in Colombia" World Bank. 1979.

* Rodrigo Villamizar, "Tarifas de Servicios Públicos. Sus efectos desde el punto de vista de la Oferta y la Demanda". Universidad del Valle. Abril de 1981.

**DISTRIBUCION DEL CONSUMO RESIDENCIAL DE ENERGIA ELECTRICA Y DE LA
POBLACION POR RANGO DE INGRESOS EN LAS
CUATRO CIUDADES DEL PAIS, 1978**

Rango de Ingreso por Hogar	Hogares en el Rango		Consumo Residencial			Consumo Total	
	%	Acumul.	Promedio KWh/Mes	%	% Acum.	%	Acumul.
4.000	27.3	27.3	207.2	10.0	10.0	3.6	3.6
4.000 - 8.000	32.8	60.1	373.3	16.1	26.1	5.9	9.5
8.000 - 16.000	24.5	84.6	396.0	22.4	48.5	8.2	17.6
Más de 16.000	15.4	100.0	634.3	51.4	100.0	18.7	36.4

FUENTE: Rodrigo Villamizar. Obra citada en pie de página.

En otra investigación patrocinada por el Banco Mundial, se buscó distribuir los predios urbanos carentes de los diversos servicios en relación al predio más próximo conectado a ellos. Los resultados para 1974 son los siguientes:

Distancia (Cuadro de 80 Metros)	Grandes Ciudades	Media- nas	Peque- ñas	Promedio Urbano
Electricidad				
Menor de 1	57.4	55.5	79.8	73.4
1 a 3	1.0	10.0	9.2	8.8
Mayor de 3	41.6	34.5	11.0	17.8
Acueducto				
Menor de 1	45.5	37.0	67.1	54.4
1 a 3	16.9	11.2	9.3	11.5
Mayor de 3	37.8	51.8	23.6	34.4
Alcantarillado				
Menor de 1	16.5	17.1	28.8	22.4
1 a 3	12.8	10.8	10.4	14.1
Mayor de 3	70.7	72.1	60.8	66.5

FUENTE: Dario Barberena, "Otras Alternativas de Financiamiento",
Universidad del Valle, Abril de 1981.

El trabajo de Linn, citado de Barberena, parte de que el déficit de servicios de acueducto era del 30 al 25% en promedio, independientemente del tamaño de las ciudades; en alcantarillado de 30% en las grandes ciudades, 60% en las intermedias y del 43% en las pequeñas poblaciones. También en términos promedios, las razones para no lograr el acceso a las redes, no obstante la relativa cercanía para energía y acueducto, fueron imputadas a los altos costos en un 70.8% en energía, 56.6% en acueducto y 47.3% en alcantarillado.*

Otro aspecto de indudable incidencia sobre este fenómeno es el de los costos que representa la extensión de redes a áreas urbanas u en proceso de urbanización. Ciudades como Bogotá y Cali llegarán en el año 2.000 a tener áreas urbanas y semi-urbanas superiores en dos veces a las actuales si continúan, tanto los procesos migratorios y de crecimiento vegetativo, como las tendencias caóticas de asentamiento. Se cree que Barranquilla crecerá en por lo menos la mitad de su área actual. Es claro que tal tipo de crecimiento afectará en alto grado las posibilidades de la oferta de servicios públicos, con su corolario en precios para los consumidores. Temas como el de los costos implícitos en el sacrificio de tierras agrícola y del deterioro ecológico de tan alta importancia, exceden las posibilidades del presente trabajo.

4. El papel del Estado

Quién debe financiar la actual prestación de los servicios y quién debe ser responsable de su expansión futura? Esta es la pregunta central del momento. Desde luego, ella no solo comporta una visión política de los problemas del desarrollo económico sino que se remite a toda una conceptualización teórica sobre el papel que debe jugar el Estado como promotor del mismo. Igualmente la pregunta desborda al simple hecho práctico ampliamente ilustrado, según el cual los costos de producción de los servicios vienen sobrepasando tendencialmente a los ingresos percibidos por su venta a la comunidad. Son problemas entrecruzados que coinciden en resaltar la importancia de la pregunta y de cuya respuesta social y política dependerá en alto grado la futura evolución del problema.

* Darío Barbera, "Otras Alternativas de Financiamiento". Universidad del Valle, Abril de 1981.

Un primer elemento para configurar una o varias respuestas provendría de ciertos datos básicos. Según Javier Fernández, Vice-Ministro de Hacienda, la asignación presupuesta para el período del Plan (1979-1982) para financiar obras de energía, acueducto y alcantarillado, asciende a unos 49 mil millones de pesos, suma superior a los presupuestos para inversión en Agricultura y Desarrollo Económico, nada menos que en un 50% o en un 20-25% en comparación con los datos de inversión para los Ministerios de Educación, Salud y Justicia en el mismo trienio*. Es claro que ya sea de manera directa o de manera indirecta las inversiones en servicios redundan, como economías externas, positivamente en la promoción agrícola o industrial, de la educación o de la salud de la población y que, en cierto grado, la inversión en servicios no pasa de ser una "codificación" especial del amplio espectro conformado por las inversiones para promover el desarrollo; sin embargo, resulta indicativo que el Presupuesto Nacional acoja inversiones que llegarían a ser cerca del 20% del total de las inversiones (1979-1982) en el sector eléctrico y de un 18% en acueducto y alcantarillado.

De la manera más sucinta posible, se podría afirmar desde un principio que estos tres importantes sectores ya cuentan con una financiación hasta el año de 1982, que cuenta con un 20% de aportes estatales, vía Presupuesto Nacional, suma ésta que crecería notablemente si se acepta que algunos créditos externos para acueducto y alcantarillado son afinizados por el Estado.

Ya sea que se piense en que el Estado debe financiar la expansión futura de los servicios, ya sea que se piense en que ésta debe correr a cargo de los beneficiarios, la situación actual deja una serie de interrogantes: Si, como afirmó el Sub-Director de Planeación Nacional, doctor Diego Otero, los requerimientos financieros hasta 1982 son de unos 232 mil millones de pesos y de ellos el Estado asumirá presupuestalmente unos 49 mil millones, cómo se ha de proveer la diferencia? El segundo interrogante fue formulado por Miguel Urrutia, Director de FEDESARROLLO. Hasta qué punto puede el Estado Colombiano responsabilizarse de sumas que se han constituido en los elementos

* Conferencia dictada en el Simposio sobre financiamiento de los Servicios Públicos en la Universidad del Valle. Abril 22 de 1981.

constitutivos de una crisis fiscal en deterioro progresivo? Estos son interrogantes cuya naturaleza puede ser resaltada si se piensa en los requerimientos de inversión previstos como indispensables para cubrir las demandas del siguiente lustro o de la década completa. Nada más en energía, se piensa que de aquí a 1985 se demandarán 700 mil millones de pesos, algo así como dos veces el presupuesto nacional de 1981.

O sea que la pregunta empieza a quedar matizada en este punto. Puede el Estado continuar financiando parte de las inversiones de la expansión, dentro de los actuales marcos de la estructura tributaria nacional y sin propiciar una recurrente crisis fiscal? Y aún siendo así, quién, cómo y en qué plazos responderá por el resto?

En una óptica un tanto más amplia, el problema puede ser referido a la situación actual y la previsible en materia de las relaciones que el país tiene y tendrá con el resto del mundo, pero especialmente con los países productores de energía. Esta es desde luego una óptica que en Largo Plazo resultará muy vinculada a la evolución nacional en materia de producción de hidrocarburos y a los resultados que tendrá la anunciada "sustitución" de fuentes, más el producto que pueda dejar al país un proyecto tan discutido como el de los carbones del Cerrejon. Sin embargo, en el Corto Plazo y máximo en el resto de la década, la situación no parece cambiar sustancialmente de perspectiva, por cuanto no habrá un cambio significativo de fuentes y en la medida en que la demanda tampoco cederá de manera sustancial. De allí que la inquietud formulada por Urrutia merezca la mayor atención, toda vez que de acuerdo a las proyecciones conocidas la crisis fiscal se tornaría "dramática" hacia 1982 y pondría a prueba definitiva la real capacidad que tiene el Estado para mantener el ritmo de inversión en servicios públicos en cifras como está aquí citada del 20%.

La situación fiscal se convierte de esta manera en el límite a la afirmación que desde ya hace un buen tiempo se conoce y se esgrime, según la cual el Estado debe asumir la responsabilidad global del financiamiento de las inversiones, como resultado de la incapacidad que para ello tiene el sector privado. Como se sabe, en Colombia existe una estatización completa de los servicios desde hace unas tres décadas y el financiamiento de las operaciones correspondiente al cargo de los consumidores mediante un complejo sistema de tarifas definido por la Junta Nacional

de Tarifas, entidad creada bajo la Reforma de la Administración de 1968 y adscrita al Departamento Nacional de Planeación (decreto 3069).

Bajo la perspectiva teórica señalada, aceptada por lo demás por la Constitución Nacional, quedaría resuelto el problema jurídico. Obviamente esto es definitivo al menos para ubicar responsabilidades de gestión y planeamiento, pero debe ser complementado con una solución de política económica. En otras palabras, se puede afirmar que existe en el país el marco conceptual y legal para encuadrar políticas a mediano y largo plazo que permitan resolver los problemas de financiamiento como problemas del Estado y que el debate social sobre tan importante cuestión debe orientarse a definir los términos de la política.

5. Las Alternativas de la Política Financiera

a. Inversiones a cargo de tarifas

La inquietud de Miguel Urrutia tiene una conclusión lógica: el Estado debe eliminar el subsidio al sector eléctrico y mantener su responsabilidad en 106 campos de la salud básica, la educación y la vigilancia. Esto implica que las grandes inversiones en este campo deben ser transferidas al sector privado para aliviar la actual estructura del gasto público y permitir una eficiente cobertura de otras responsabilidades. Esta visión del problema tiene, como es lógico, una clara base teórica: se piensa que la participación directa del Estado en la economía toca en sus límites y que el camino de regreso hacia la libre competencia es como la cuerda del equilibrista, un camino sin red protectora. Es la conceptualización ideológica Neu-Liberal que contradice la vieja Ley de Wagner, la ley de los crecientes egresos estatales y de la mayor participación del sector público en el producto social.

Esta es una conceptualización que le otorga al Estado la doble función de ser el máximo exponente de "La política". Entendida esta como la permanente disputa entre los diversos actores del capital por definir los rumbos de la evolución social y económica, y la de "gerencia" la economía con los instrumentos monetarios y financieros, organizar mercados y las relaciones entre los competidores, reestructurando la economía, tanto en términos sectoriales como regionales.

Se parte del criterio de que el Estado debe buscar el equilibrio entre los mecanismos de control macro-económico (pero especialmente el Gasto Público) y los ritmos esperados de crecimiento. No se toca, o por lo menos no se da mayor énfasis, al problema del acopio tributario o de la redistribución del ingreso con base en políticas impositivas.

Bajo este criterio, la crisis fiscal provendría del exceso del gasto sobre el ingreso y no de la debilidad de los mismos ingresos públicos. Llevada a su extremo conceptual, se llega a la política hoy en boga en Estados Unidos y en Gran Bretaña, políticas conducentes a minimizar la participación del Estado -vía tributaria— en la demanda de la sociedad y en consecuencia, a reducir al máximo el sentido alcabalero del Estado. Con esto, resulta claro que la mejor vía para propiciar la "normalidad fiscal" es aquella de la reducción de los gastos y en el caso concreto que nos interesa, todo esto toma cuerpo en la eliminación de las responsabilidades que ha asumido el Estado en Colombia para garantizar la expansión del sector energético, lo cual implica la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento.

Desde luego que este punto de vista no implica, o por lo menos así no es planteado por Miguel Urrutia, el que convenga "descentralizar" las empresas. La afirmación conduce a eliminar los subsidios y a transferir a otras fuentes las responsabilidades financieras. Y aunque dentro de la lógica Neo-liberal cabría una afirmación de esta naturaleza (siguiendo el curso de la prestación de los servicios públicos en Estados Unidos, a cargo de empresas públicas y privadas), esta no ha sido formulada con claridad. Por qué no?

Básicamente porque la naturaleza de los servicios, montados a la manera de "monopolios naturales" permiten la existencia de economías de escala en donde un solo productor confronta costos menores que los que tendrían varios; estas economías de escala serían, por su parte, la mejor respuesta al problema de la relativa inelasticidad de la demanda y a la alta proporción de los costos fijos. Esta afirmación de la naturaleza económica de las empresas ha permitido que en Colombia no tenga cabida, al menos por ahora y posiblemente en lo que resta del siglo, la posibilidad económica de la "desestatización", no obstante que existan las tendencias políticas y conceptuales orientadas a "desmontar" el Estado, privatizando la prestación de los servicios.

Ahora bien, si el Estado se libera de las grandes inversiones y si se plantea la alternativa de otras fuentes, quedan entonces dos serios interrogantes: Cómo se define la inversión y quién y cómo financia el déficit que se proyecta en el tiempo, especialmente si se tiene en cuenta la actual estructura tarifaria en agua, alcantarillado y energía? Dentro de esta lógica, no hay respuesta al primer interrogante. Puede el sector productivo privado asumir la responsabilidad financiera de largo plazo o existen las condiciones en los mercados financieros internacionales para comprometer al país en mayores deudas; se da acaso una combinación de éstas o, simplemente, sólo resta el mecanismo de las tarifas para garantizar la expansión? Como se ha dicho, el punto no ha tenido respuesta satisfactoria hasta el momento, justamente porque la lógica no se mueve dentro de parámetros que permitan la inclusión de reformas tributarias u otros mecanismos que permitan un mayor acopio de ingresos por parte del Estado (Reformas Urbanas, mecanismos de valorización o de captación de rentas, etc.). De allí que el tema cobre especial interés ya que la dimensión de los problemas presentes y venideros ponen en aprietos a las visiones como la que se comenta, haciendo que el financiamiento de los servicios públicos se convierta en línea de frontera de la consistencia de toda la lógica. En esa frontera. La política tarifaria es, hoy, tierra de nadie.

Desde el punto de vista de la teoría económica, pero más expresamente desde la perspectiva financiera, la lógica en cuestión se remite a plantear que las empresas prestadoras de estos servicios deben actuar con criterios de rentabilidad que superen la óptica de los servicios a duras penas costeables. Si las tarifarias son el mecanismo de cobro y cubrimiento de los servicios, ellas deberían cubrir igualmente los costos de la expansión como costos incrementables a largo plazo. Aparece entonces otro interrogante: Cómo entender los costos de la expansión? Sobre esto surgen dos variantes diferentes: la de un diseño de tarifas "óptimo" que señale los costos que para la economía nacional resultan de la prestación de los servicios a los distintos usuarios, para lo cual se deben calcular los costos de cada uno de los recursos empleados en términos de costos de oportunidad. Bajo este criterio, el beneficio ríe las empresas cede su lugar al de la maximización de los beneficios de toda la economía.*

* Carlos Vélez G., 'Diseño de una estructura tarifaria mediante costos marginales, Universidad del Valle, Cali, Abril de 1981.

La teoría de los costos incrementales a largo plazo aportaría nuevos elementos a la discusión sobre la naturaleza de los costos, puesto que involucra por primera vez el tema de los costos de oportunidad de los recursos empleados a lo largo de la vida útil de un proyecto específico. Esto es de gran importancia puesto que re-ubica el problema de la rentabilidad, sacándola del concepto empresarial para darle una magnitud más macroeconómica, incluyendo, de otra parte, un concepto económico fundamental: el tiempo u horizontes de planeación.

Por diseño "óptimo" de una política tarifaria en el marco de los costos incrementales a largo plazo se entiende, no sólo a la correcta asignación de los recursos económicos, sino la inclusión de elementos tales como la imperfección de los mercados, la distribución del ingreso, el desempleo, la debilidad de los fondos públicos y los distintos problemas administrativos (cfr Carlos Vélez, op. cit.) Bajo estas condiciones, sería "obvio que la adopción de algunos de ellos se traduciría en un alejamiento de aquello que constituye la máxima eficiencia económica" dado que se considera las limitaciones impuestas por las circunstancias económicas normales

Es claro que esta visión del problema le da trascendencia a las "condiciones económicas normales" y en ello radica su importancia. Cosa diferente, dentro del marco de una política que tienda a resolver los problemas de la expansión futura con el mecanismo de las tarifas, es la que formula que deben ser las consideraciones financieras las que determinen las estructuras tarifarias para el logro de la rentabilidad de las empresas. Como lo señala Vélez Giraldo, dentro de esa óptica no figuran, ni el objetivo de la eficiencia en la asignación de recursos, ni la operación futura del sistema, como tampoco los costos de oportunidad (los valores presentes) de los recursos. Son diferencias importantes que deben ser resaltadas, máxime si se considera que ha sido el método "tradicional" el que hasta el momento ha guiado el diseño de las tarifas en las más importantes empresas de servicios públicos.

b. Inversiones con otras fuentes

Una segunda línea conceptual retoma el problema de los servicios por fuera del espectro de la crisis fiscal. No la desconoce, desde luego, pero busca encontrar razones estructurales que expliquen la situación

actual del financiamiento de los servicios públicos y re-ordena las perspectivas de la inversión en marcos de una política de ingresos y gastos del sector en su conjunto y aún, modificando la perspectiva bajo la cual se atribuye una u otra responsabilidad al Estado. En otros términos, lo que se conoce como las "condiciones económicas normales" en un país como el nuestro (desempleo, distribución del ingreso, características del sector público, estado nutricional, etc.) son las condiciones "punto de partida" sin las cuales toda elaboración sería vacía,

En materia conceptual, se parte del criterio de que corresponde al Estado una participación no sólo en la promoción del desarrollo sino en la solución de las inequidades sociales; de allí que en la formación de las alternativas de política financiera se incluyan una serie de medidas orientadas a dotar al Estado y a sus organismos, de una mayor y más ágil capacidad de captación de recursos provenientes del sector privado. En palabras de uno de los exponentes de este punto de vista, se requiere que el 'Estado cumpla con su función constitucional de dirigir la economía, para que vele por que la producción y la distribución de los bienes se oriente a solucionar los apremiantes necesidades de las mayorías y que intervenga cuando sea necesario para garantizar que los factores de producción sean utilizado en función del interés nacional.*

Hay un diagnóstico que determina esta posición. Arenas Bonilla se apoya en la actual distribución de ingresos del país, indicando que, según los estudios del CIDE, el ingreso familiar mensual en las cuatro principales ciudades fluctúa entre 5.520 y 23.000 pesos de 1980 y que el ingreso por persona ocupada en los siete deciles más pobres de la población está entre 1.097 y 6,371 pesos del mismo año. Bajo esta consideración, toda política que arranque del criterio de que las empresas de servicios deben tener "tarifas rentables", dejaría por fuera de los servicios básicos a altos porcentajes de la población nacional.

Otros elementos del diagnóstico tienen que ver con la real cobertura de los servicios tanto en cantidad como en calidad, los costos crecien-

* Roberto Arenas Bonilla, "Problemas y perspectivas de los servicios públicos en Colombia Universidad del Valle, Cali, Abril de 1981.

tes de la expansión de las redes hacia zonas alejadas o pendientes de las ciudades los problemas del contrabando, robo y pérdidas en las redes, así como las dificultades impuestas por la urbanización ilegal en las principales urbes, etc Según estimativos presentados por Low Murtra ("Estructura Financiera de las Empresas de Servicios Públicos y sus repercusiones sobre el gasto y el ingreso público ') entre el 4" y el 62% de los habitantes de Bogotá vivieron o viven en barrios por fuera de todo control y entre el 25 y el 33% de las construcciones de las principales ciudades han sido levantadas al margen de la ley.* Otras cifras inquietamos relacionan la baja cobertura del servicio de energía para el campo (13% de la población); un déficit de Cobertura del 25% en acueducto y el 34% en alcantarillado urbanos, con el más indicativo detalle de que sólo un 30% del agua suministrada en el sector urbano podría ser considerada de buena calidad.

Es claro sin embargo, que ha habido un destacado mejoramiento en los últimos años en todos estos aspectos, pero aún es mucho lo que queda por ser hecho, y aún mucho más serio el problema de la expansión prevista para satisfacer una demanda creciente en un 10% anual y si dentro de las consideraciones a tenerse en cuenta figuran los citados problemas de la distribución del ingreso y de la real capacidad de pago de la población, entonces le correspondería al Estado buscar nuevas fórmulas que posibiliten la expansión.

La primera propuesta invita a pensar en un Fondo Energético financiado sustancialmente por una revisión completa de los contratos de explotación de minerales productores de energía. Según ha estimado Arenas Bonilla, las exportaciones de minerales producirán unos 8.900 millones de dólares lo cual, junto a una re-estructuración de CARBOCOL y otros ingresos provenientes de los actuales impuestos con destinación específica y algunos re-ajustes en la actual estructura tarifaria, resolverían en buena medida el problema del financiamiento del sector eléctrico. Bajo esta perspectiva se ajustan los problemas que en el momento vienen presentando íes contratos del carbón a los problemas de

* Enrique Low M., "Estructura financiera de las empresas de servicios públicos y sus repercusiones sobre el gasto y el ingreso públicos. Universidad del Valle, Abril de 1981.

la expansión eléctrica del país Para una visión de conjunto como ésta hay un fundamento que debe ser destacado. Es claro que mundialmente se pasa por un momento de grandes definiciones en materia energética y por una especie de re-distribución de los poderes otorgados por la posesión de las más importantes fuentes de energía; como se sabe, Colombia es uno de esos nuevos "poderes", merced a su disposición de una de las más grandes fuentes carboníferas en el mundo, especialmente de carbones térmicos para la producción de electricidad, lo cual debe conducir a una mejor capacidad negociadora, sólo si se conducen los contratos con un claro criterio nacional y bajo una óptica *que* utilice los costos de oportunidad de ese recurso en el mediano y largo plazo como un mecanismo de presión negociadora frente a los países interesados en su compra.

Esta alternativa redondea el problema energético vinculando otros recursos naturales y relocaliza el problema financiero en términos de oportunidad. Como se trata de un problema que irá cobrando más y más importancia con el tiempo pero sobre el cual ya se han dado pasos que justamente van en contra de esta lógica y que colocan al país en condiciones de perdedor (como sucediera por tanto tiempo con el petróleo), sería de singular importancia:) la reapertura de los debates sobre los carbones de Cerrejón para ver si aún es posible una mejor posición para el país en esta materia. De todos modos, la propuesta de los senadores Arena y Galán reviste una trascendental importancia en momentos en que las proyecciones de inversión para el sector eléctrico arrojan sumas tan elevadas y que amenazan tan seriamente a la economía nacional.

Otro elemento que contribuiría a aliviar las cargas sería el de destinar a este fondo entre un 20 y un "95% de los actuales impuestos con destinación específica. Son impuestos que financian actividades como las del Fondo Vial, Bienestar Familiar y el Sena. Aunque se parte del criterio de que habría sobre financiamiento para algunas de estas actividades, no se contempla una alternativa financiera para aquellas que no lo estén, ni se incluyen estimativos sobre los eventuales montos que irían a sostener parcialmente el fondo del sector eléctrico. Quedan incluidos bajo esta denominación los impuestos del 10% a la gasolina y el ad-valorem a la misma, el 1.5% al CIF de las importaciones y otros.

Igualmente se ha mencionado que la Cuenta Especial de Cambio también tendría alguna posibilidad de convertirse en fuente financiera para este fondo. A ella ingresan las utilidades provenientes de los diferenciales cambiados y ha venido creciendo sistemáticamente en los últimos años, aunque en la actualidad su futuro no sea muy promisorio, debido a los problemas que presenta nuestra disponibilidad de divisas. Desde un punto de vista lógico, se podría pensar en que parte del pago de la deuda externa podría ser cubierta por esta cuenta, dado que las empresas vienen siendo fuertemente afectadas por las tasas de devaluación, estimadas hoy en día en un 15%.

Finalmente, las personas que postulan estas alternativas de financiamiento le otorgan una gran incidencia a variables diferentes a las de las tarifas, aunque no desconocen que habría espacio para una re-estructuración tarifaria definida por la lógica de la redistribución del ingreso. En esto es interesante observar que esta última lógica se opone a la primera, en cuanto hace de la expansión de los servicios de energía una herramienta útil en el proceso de disminución de las injusticias sociales y plantea la posibilidad de que la parte receptora de los menores ingresos pueda disponer en el futuro de los servicios. Independientemente de su capacidad de pago.

Ahora bien, si un conjunto de soluciones como las propuestas fuesen acordadas, quiénes financiarían la expansión? En relación a los recursos mineros, el país obtendría un beneficio neto de sus propias riquezas, afectando por la vía de las regalías a las compañías internacionales. En segundo término y en relación a los impuestos con destinación específica, habría que hacer dos anotaciones: por una parte sobre el origen de las actividades y de las personas que son gravadas y de otra sobre las actividades y entidades que en la actualidad reciben tales ingresos. La propuesta no se orienta a modificar ni la estructura de estos impuestos ni sus respectivas tasas, por lo cual no habría ninguna intervención neta del Estado en los circuitos de consumos de la población: quedan sí, por ser resuelto el problema del actual financiamiento del SENA, del ICBI, del Fondo de Carreteras, etc. Para el último se ha insistido en aumentos progresivos de los precios de la gasolina mientras que sobre los primeros se habla de una especie de "sobra-financiamiento", lo cual haría pensar que una disminución de sus ingresos del orden del 25% no afectaría sustancialmente sus actividades.

Enmarcada entre alternativas como las aquí sugeridas, la política tarifaria tendría un sentido distinto, que trasciende la concepción de la "rentabilidad" y asume un criterio social y político orientado a la solución de los problemas de la elevada concentración del ingreso en el país. El futuro desarrollo urbano y la expansión del servicio eléctrico al campo tendrían asegurado su financiamiento a largo plazo y los sectores de menor capacidad de pago obtendrían de esta manera algún nivel de redistribución del bienestar, por medio de la satisfacción de las necesidades básicas de la vida moderna.

4. Acueducto y alcantarillado

De magnitudes financieras no tan serias como las de la energía, la cuestión de los servicios de acueducto, alcantarillado y de recolección de basuras será cada día más importante en el futuro de las ciudades.) de la política que oriente su expansión dependerá las posibilidades de un cierto ordenamiento urbano y de mínimos patrones de uso racional de la tierra, así como de un aceptable nivel de vida para las generaciones por venir. Como se vio atrás, se estima que hacia el año 2 000 el país se habrá urbanizado a tal grado que el 75% de su población habitara en las ciudades y aunque la tasa de crecimiento de las urbes habrá caído hasta un 1,68% (3.01% en 1978) la población de las ciudades andará por los 28 millones. Si no se modifica el tren de urbanización previsto, lo anterior implica que se requerirá una triplicación de la capacidad de cobertura existente, estimada para 1977 en unos 11.4 millones de personas en acueducto y en 9,5 en alcantarillado. A corto plazo, el DNP ha estimado que se requerirán 43.000 millones para lograr metas mínimas hacia 1982. Surge aquí, nuevamente, la misma pregunta: Quién pagará las inversiones necesarias y con qué mecanismos?

Las empresas de acueducto y alcantarillado pasan en el momento por serias dificultades financieras y administrativas: en ellas pesa en alto grado el más rápido crecimiento de sus costos de operación, superior en muchos casos al índice de inflación de la economía. Las estadísticas sobre cobertura de gastos por medio de tarifas oscilan entre el 90 y el 100%, siendo además contradictoria la información conocida sobre el valor constante de las tarifas en los últimos diez-años. Una encuesta de ANIF tiende a indicar que hubo hacia 1975 un cambio que condujo a

que las tarifas pagadas por los consumidores rescataran el precio real de 1970, al tiempo que la información suministrada por Planeación Nacional indica una pérdida paulatina y sostenida del valor real de las tarifas a lo largo de toda la década. Adicionalmente se encuentran otros dos fenómenos de gran incidencia: el relativo al peso que el servicio de la deuda tiene sobre los presupuestos de gastos, sobrepasando en varios casos al 25 % sobre el total de gastos. Los cambios en las políticas financieras de los mercados internacionales, que han encarecido el dinero y que han abierto tasas del 18%, más altos costos de la devaluación (15%) programada por el gobierno para mantener los ritmos de exportación arrojan tasas de interés real cercana^, al 30 % lo cual impide de hecho una planeación del gasto a mediano y largo plazo. Otro elemento a ser considerado es el de los índices de endeudamiento ya existentes, que muestran relaciones entre los pasivos totales y los patrimonios de las empresas que van desde el 2 % hasta el 10 % - En estas condiciones, las fallas financieras resultan de mucho peso y queda comprometida la capacidad de auto-expansión de los servicios a cargo de las distintas empresas.

Así las cosas, no hay concordancia entre los futuros requerimientos y la actual y real capacidad de las empresas para cumplirlos. Como se afirmó atrás en estas notas, los responsables de la política del Estado consideran que ya el presupuesto nacional tiene una elevada participación en el financiamiento a corto plazo y que no será posible ningún incremento de las transferencias entre el sector público, razón por lo cual las empresas tendrán que incrementar considerablemente sus tarifas en el inmediato futuro, manteniendo la actual estructura de tarifas diferenciales. La idea central es la de hacer de las empresas públicas unidades auto-financiadas, que operen con criterios de rentabilidad y que alivien las cargas actuales que ellas tienen sobre el presupuesto nacional.

Al igual que en el caso de la energía, no se contemplan reformas de ley que afectan la capacidad financiera de las empresas y se deja la solución de los problemas en la posibilidad acopiadora de las tarifas. Una alternativa de política frente a estos enunciados proviene de un "frente" de opinión que invita a reubicar la cuestión en un plano más complejo de política estatal, los problemas básicos a encarar serían los siguientes:

Catastro y Predial. No existe un racional vínculo entre el proceso de valorización privado de los inmuebles y la inversión pública en infraestructura urbana. Las oficinas nacionales o municipalizadas del Catastro no han logrado recoger los mayores precios de los inmuebles debido a múltiples razones, y es del caso que en la actualidad la fijación de tarifas montadas sobre los datos del catastro presenta inconsistencias abrumadoras. Una solución podría provenir de la desvinculación total de las tarifas del catastro (a falta de una real modernización de los sistemas, que permita una actualización automática), que vincule las tarifas a la distribución del ingreso en las distintas ciudades. Con esto habría una base más sólida y equitativa para la fijación de los precios de los servicios.

Pero lo anterior se refiere a una especie de "base operativa" que racionalice la distribución de los cobros y que permita una política tarifa más real. Una solución más de fondo tendría que partir de las consideraciones atinentes a la estructura financiera de los municipios, propiciando una reforma de los códigos urbanos, de suerte que los fiscos municipales puedan participar de manera más realista de los procesos de valorización urbana. De hecho, los impuestos predial y de valorización han venido perdiendo peso porcentual frente al de industria y comercio y/o el de cervezas y otros, en el conjunto de todos los municipios del país; al tiempo que el predial llegó a multiplicar en 1978 por 5.5 veces la cifra de 1967 y el de valorización lo hizo por 5.3, el impuesto de industria y comercio creció diez veces y el de "otros" (especialmente el de la cerveza), se multiplicó en el mismo lapso por 6.1. Son fenómenos que tienen que ver con la privatización de los beneficios de la valorización urbana y que reclaman la realización de una reforma sustancial, de suerte que la acumulación privada tribute en términos reales en proporción a los beneficios que adquiere de las inversiones públicas.

Una reforma de esta naturaleza crearía las bases para que los municipios adelanten inversiones requeridas por el conjunto de la sociedad, aunque anteriores intentos de promulgación de leyes en este sentido han sido prácticamente liquidados por los personeros de intereses privados, especialmente de la construcción. De allí la importancia de que el tema sea reasumido a un mayor nivel y que las discusiones sobre el asunto abandonen los espacios cerrados y se constituyan en polémica

pública, de suerte tal que tengan cabida las opiniones mayoritarias, que son por naturaleza las que más son afectadas por la insuficiencia de los servicios y las que menos poder de presión tienen. Si de lo que se trata es de pensar en las ciudades del futuro, nada mejor que airear públicamente estos problemas y recoger los puntos de vista de quienes más serán afectados. Obviamente, esto sólo sería posible bajo una perspectiva democrática en materia política y social.

Así las cosas, se podría pensar en "Fondos Regionales" que canalicen mayores ingresos hacia la proyección de inversiones a largo plazo para mejorar el desarrollo urbano. En el trabajo citado de Roberto Arenas se incluye una propuesta adicional; que el presupuesto nacional transfiera a estos fondos el 5 % de sus disponibilidades, distribuido de acuerdo a la población servida en cada ciudad. Esta propuesta podría asumir la forma de una "transferencia" u otras, como la de que el Estado cobra parte de las responsabilidades de la deuda pública, refinanciando las obligaciones de corto plazo.

Y finalmente, habría una alternativa para modificar la actual estructura tarifaria a partir de la diferenciación de la naturaleza de los consumos de acueducto, basura; y alcantarillado. Los productores industriales que operan con altos niveles de desechos y que inciden con mayor peso en las necesidades de ampliación del alcantarillado y los que operan a grandes demandas de agua, con similar incidencia en el servicio, deben pagar más; ellos "empujan" las inversiones a partir de sus propios requerimientos y, como se sabe, las grandes inversiones requeridas, en las cuales hay elevada incidencia de este tipo de factores, no pueden ser distribuidas entre todos los consumidores so pena de aumentar la injusticia social.

Soluciones a largo plazo, reformas sustanciales de la política económica, saneamiento administrativo y reducción de costos de operación, distribución de las responsabilidades de acuerdo a la participación en los beneficios son entre otras alternativas ciertas y posibles. Su posibilidad radica en un cierto medio ambiente político que no vacile frente a las reformas, un "entorno" social que puede representarse ahora los grandes problemas sociales que provendrían en 10 o en 20 años, sin no se opta por una solución más de fondo de los problemas que presentará esa sociedad urbanizada en tanto alto grado.