

Insolidaridad y distorsionada redistribución de ingresos en los servicios públicos

Insolidarity and distorted redistribution of revenues in the public services

José A. Lizcano Caro*

Resumen

En 2003, la Corte Constitucional, en sentencia C150, declaró inexecutable el que a los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos. Si bien la señal de la alta Corte era suficiente para expedir un marco de subsidios, contribuciones solidarias, aportes estatales y adecuada estratificación socioeconómica, lo más notable en este aspecto fue promulgación del decreto 1013 de 2005, con el cual el Gobierno Nacional pretende definir la metodología para que haya equilibrio entre los subsidios y los recursos que los cubren.

Como muestra de la improvisación y carencia de una adecuada política del componente social en el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, se exponen casos concretos: pérdida de estratos, menor distancia tarifaria entre estratos altos y bajos, reducción de subsidios y estacionalidad de sobrepagos, estrato 6 igual a estrato 1, destino de los recursos estatales para subsidios, desequilibrio entre subsidios y aportes, improvisación con la estratificación socioeconómica y subsidios para todos.

Palabras Clave:

Insolidaridad, ingresos, servicios públicos, estratificación.

ABSTRACT

In the 2003, the Constitutional Court, in Sentence C 150, declared inexecutable the one that to the approaches of solidarity and redistribution of revenues although the sign of the Court enough to send a range of subsidies, solidary taxes, states contributions and appropriate socioeconomic stratification, the more remarkable fact in this aspect was to promulgation of the Ordinance 1013 of 2005, with which the National Government seeks to define the methodology in order to find balance among the subsidies and the resources that cover them.

As sample of the improvisation and lack of an appropriate politics of the social component in the price list of the domiciliary public services, the concrete cases are exposed: loss of strata, shorter distance between the price list in the high and the low strata, reduction of subsidies and seasonality of surcharges, stratum 6 similar to stratum 1, assignment of the state resources for subsidies, imbalance between subsidies and contributions, improvisation with the socioeconomic stratification and subsidies for all.

Key words:

Insolidarity, revenues, public services, stratification.

Fecha de recepción: mayo 10 de 2005

Fecha de aceptación: septiembre 14 de 2005

Pérdida de estratos. En uno de sus boletines tarifarios¹, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) denuncia la contracción de los estratos. Para ello, muestra la situación en los estratos bajos y medios, respecto de las tarifas aplicadas a ellos (figura 1).

* Profesor de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Magíster en Planeación Urbana y Regional. Especialista en Medios de Comunicación y en Servicios Públicos. Fue Director Técnico de Gestión de Acueducto y Alcantarillado y Coordinador de Tarifas y Gestión Comercial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y profesor de política de la Universidad Sergio Arboleda.

¹ SSPD. Boletín Tarifario 01 de 2005. Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Marzo de 2005. Bogotá.

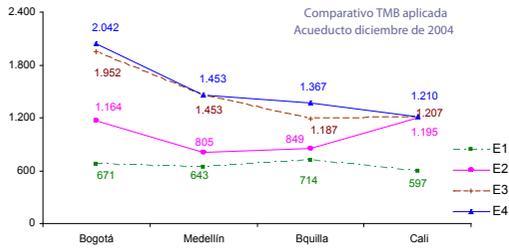


Figura 1. Comparativo TMB aplicada acueducto diciembre de 2004
Fuente: Superservicios

Se ve que en Medellín no existe diferencia alguna entre las tarifas de los estratos 3 y 4. En Bogotá, la escasa diferencia entre estos estratos se cerrará a finales del 2005. En Barranquilla, la diferencia tarifaria entre los estratos 1 y 2 es mínima. El caso más impactante es el de Cali, donde los usuarios de los estratos 2, 3 y 4 pagan lo mismo, pese a sus marcadas diferencias sociales y económicas, expresadas en términos de ingresos y acceso a servicios y mercados.

Para analizar la totalidad de los usuarios, en la figura 2 se presenta la situación en los seis estratos y los usuarios no residenciales.

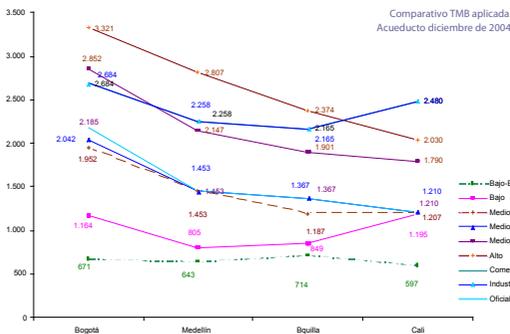


Figura 2. Comparativo TMB aplicada acueducto Fuente: Superservicios diciembre de 2004

Las curvas de las tarifas de los estratos altos y las comerciales e industriales tienden a igualarse. A medida que se acerque el final del periodo de transición –diciembre de 2005–, estas tarifas se igualarán. En la mayor parte del país sólo se marcarán cuatro tarifas: la del estrato 1; la del estrato 2, la de los estratos 3, 4 y oficiales y especiales, y la de los estratos 5 y 6 y usuarios industriales y comerciales. Así, de 10 tipos de usuarios, sólo se generan cuatro clases de tarifas. Ello en la mayoría de las grandes ciudades, a excepción de Cali, con tres clases de tarifas.

Este es un claro caso del desconocimiento constitucional de los criterios sociales de solidaridad y redistribución de ingresos, tanto de parte de las empresas como de las entidades responsables de expedir la regulación y de señalar la política tarifaria.

Menor distancia entre estratos altos y bajos

Al examinar integralmente la aplicación del régimen tarifario adoptado en la Ley 142 de 1994, su efecto más negativo es que las diferencias de lo pagado entre las clases sociales se han acortado dramáticamente. Para significar lo anterior, se muestra como ejemplo el servicio de acueducto en Bogotá, comparando el número de veces que pagaba por una factura media un estrato alto (6) respecto de los usuarios de menores ingresos (estratos 1 y 2), en 1996, con relación a finales de 2005.

Tabla 1. Aplicación del régimen tarifario adoptado por la Ley 142 de 1994

Estrato	Número de veces pagado por un estrato 6 en 1996	Número de veces pagado por un estrato 6 en 2005
Bajo-bajo (1)	20	5
Bajo (2)	8	3
Medio-bajo (3)	4	2

Entonces, mientras en 1996 el estrato 6 de Bogotá pagó 20 veces más por el servicio de acueducto, respecto de lo cancelado por el estrato más bajo de la población, a finales de 2005 por una factura media pagará 5 veces más. En el caso del estrato 2, el estrato 6 pagó 8 veces más en 1996, y en 2005 pagó 3 veces más. Esta situación va en contravía de la evolución de los ingresos, creciente en los estratos altos y con disminución de un 16% en la población de menores ingresos (DNP. Ingresos 1996-2000).

Reducción de subsidios y estacionalidad de sobrepagos

A causa de los incrementos reales en las tarifas de los estratos 1, 2 y 3, el monto de los subsidios otorgados ha disminuido notablemente, al punto que se barrió con el subsidio en el estrato 3 y en ciudades como Cali se le eliminó al estrato 2.

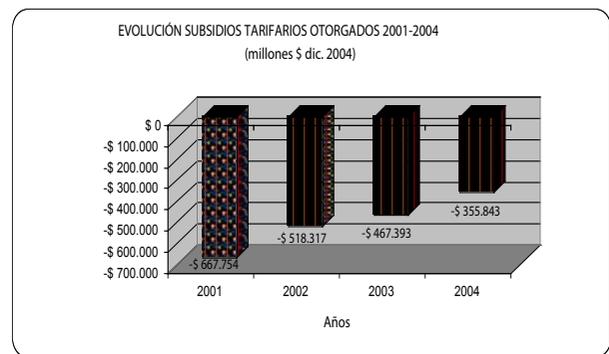


Figura 3. Evolución subsidios tarifarios otorgados 2001-2004
Fuente: cálculos Superservicios

En la figura 3² se muestra la situación de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, respecto de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Entre 2001 y 2004 se recortaron subsidios por \$312 mil millones. La reducción fue del 47%, pese a que la población de los estratos bajos ha crecido en términos reales y ha reducido el consumo de los servicios, demandando cerca de 16 metros cúbicos al mes cuando el subsidio va hasta 20 metros cúbicos. Por ello, la reducción del monto total de subsidios estaría cerca del 70%.

Si los criterios constitucionales de solidaridad y sobrepagos se hubiesen aplicado, la magnitud del recorte de subsidios no hubiera sido de esa proporción y los aportes solidarios haber aumentado. Pero no fue así. Mientras en 2001, para las cuatro grandes ciudades, los aportes solidarios de los estratos 5 y 6 y de los usuarios comerciales e industriales ascendieron a \$172 mil millones, en el 2004 la cifra no creció. Al contrario, se redujo en \$6 mil millones. Ello se explica porque los incrementos para los estratos altos (unas 20 veces menos que los aplicados a los estratos bajos), que cargan una parte de contribución, se perdieron por la reducción de los usuarios aportantes. Como ejemplo, en ciudades como Cúcuta y Tunja el estrato 6 desapareció de las facturas, pero no de la realidad, pues los barrios suntuousos siguen en pie.

Estrato 6 es igual a estrato 1

Esta ecuación sólo es posible con la matemática de la burocracia estatal. Al amparo de decretos, acuerdos y normas expedidas antes de la Ley 142 de 1994, especial para los servicios públicos domiciliarios, las oficinas de planeación y empresas de servicios públicos —especialmente las estatales— cobran tarifas de estrato 1 a los inmuebles de estratos altos y medios catalogados en conservación histórica y patrimonio arquitectónico y urbanístico. Este número de predios crece cada día. En Bogotá se cuentan miles.

Aplicando dicho criterio, a usuarios de altos ingresos se les concede la menor tarifa posible, eximiéndolos del aporte solidario, que en términos de la Corte Constitucional es un impuesto de carácter nacional con uso local. Aparte de no cobrarseles este impuesto, a esos predios se les concede un subsidio del 70% en el caso de los servicios de acueducto y alcantarillado prestados en ciudades como Bogotá.

Esta es una de las causas del déficit que existe entre los subsidios otorgados cada vez menos – y los aportes solidarios para cubrirlos. Por culpa de este desequilibrio a poblaciones como las del estrato 3 de Bogotá se les cobrará la misma tarifa que al estrato 4, pues los recursos necesarios para concederles algún subsidio están comprometidos para darles tratamiento de pobres a los dueños de casas y apartamentos construidos por arquitectos y urbanistas prestantes, que en el mercado inmobiliario se transan a precios inalcanzables para las poblaciones de menores ingresos. Y es que en poquísimas excepciones las viviendas consideradas patrimonio público pertenecen a los pobres. Además, los próceres poco visitaban a los marginados, preferían hospedarse en las cómodas mansiones de los acaudalados criollos.

Es válido que a los propietarios de las edificaciones de patrimonio cultural se les incentive económicamente para la conservación de sus inmuebles: con menores impuestos, primas de plusvalía o derechos urbanísticos transables, por ejemplo. Lo que no está bien es que se haga en detrimento de las poblaciones menos favorecidas, que se ven obligadas a repartir sus reducidos subsidios con familias de altos y medianos ingresos. Por esto, es válida la indignación de las muchachas de servicio que laboran en las Torres del Parque –junto a la Plaza de Toros la Santa María– y de las que lavan y planchan en los barrios aledaños a la Avenida Circunvalar de Bogotá, pues pagan servicios públicos más costosos que los de sus patrones.

Si bien el Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se pronunciaron en contra de esta práctica, pues la consideran por fuera del régimen tarifario constitucional, la mayoría de las empresas de servicios públicos la siguen aplicando, entre ellas la de acueducto y alcantarillado de Bogotá. Mientras tanto, las comisiones de regulación y los ministerios responsables de la política en subsidios no actúan en derecho para enderezar esta anómala situación.

Destino de los recursos estatales para subsidios

En reciente estudio de la entidad encargada de controlar las empresas de servicios públicos³ se publicó la figura 4.

2 SSPD. Balance entre asignaciones municipales, contribuciones y subsidios aplicados a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, Colombia, 2001 – 2004. Julio de 2005.

3 SSPD. Balance entre asignaciones municipales, contribuciones y subsidios aplicados a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, Colombia, 2001 – 2004. Julio de 2005.

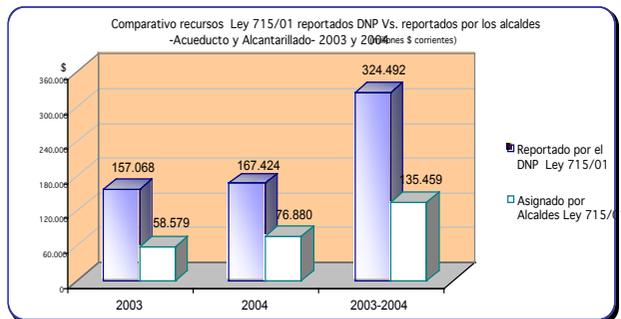


Figura 4. Comparativo recursos Ley 715/01 vs. reportados por los alcaldes, acueducto y alcantarillado. Fuente: Superservicios (45 municipios) 2003 y 2004

El interrogante que surge es dónde están los recursos transferidos por la Nación para destino exclusivo de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Se ve que entre 2003 y 2004 la Nación giró a 45 alcaldes una suma cercana a los \$325 mil millones. Sólo \$135 mil millones se destinaron para acueducto y alcantarillado. Quiere decir que de cada 100 pesos, para estos servicios prioritarios únicamente se destinaron 42 pesos. Para el servicio de aseo, de acuerdo con el informe referido, se asignó una baja cantidad de recursos; el destino del resto de los dineros públicos se desconoce.

Obviamente, si la totalidad de los recursos enviados por la Nación se utilizaran para hacer inversiones y cubrir subsidios, las tarifas de los usuarios de menores ingresos serían más bajas y la calidad de los servicios sería superior.

Desequilibrio entre subsidios y aportes

Sistemáticamente ha habido desequilibrio entre los subsidios otorgados a la población y los recursos asignados para cubrirlos. En una muestra de municipios respecto de los servicios de acueducto y alcantarillado, es notable el tamaño del déficit social en materia de subsidios no cubiertos.

En la figura 5 se registra un déficit de \$1,31 billones, acumulado entre los años 2001 y 2004. Este faltante es eminentemente social, pues la carencia de recursos no ha permitido que se dote de servicios básicos a la población más pobre, que en la informalidad paga servicios más costosos que los cancelados por la población de estrato cinco⁴. Quiere decir que quien paga la diferencia es el estrato 1, asentado en los barrios periféricos de las ciudades.

Para contribuir a cerrar esta brecha social, la población de estratos 1, 2 y 3 que cuenta con servicios ha cargado

4 Ver investigación 04-01 del Centro de Pensamiento Sectorial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Publicada en la Revista Superservicios con el título "Nuevo Modelo Tarifario. Sector de Acueducto y Alcantarillado". Lizcano Caro, José.

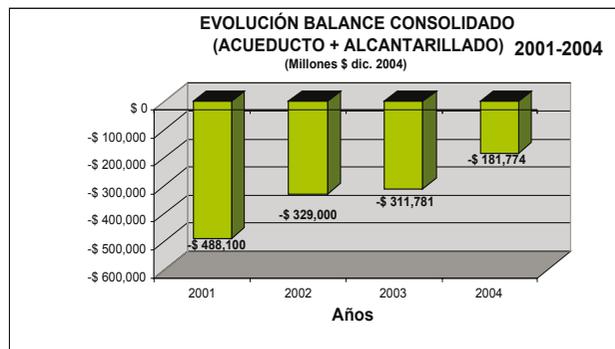


Figura 5. Evolución balance consolidado acueducto + alcantarillado 2001-2004 Fuente: Superservicios. Muestreo de 41 municipios acueducto y 32 municipios alcantarillado

fueres incrementos en las tarifas. Con esos recursos, parte de los sectores deprimidos han accedido a servicios públicos básicos. Y es que con estas alzas y lo pagado en el resto de la factura la población de clase baja y media, con un apoyo menor de los estratos altos, se ha constituido en el gran inversionista de la infraestructura de redes y sistemas de suministro, muy por encima del Estado y de los operadores privados que han entrado a las empresas de servicios públicos⁵.

Prueba del esfuerzo hecho por esta población es que con la reducción de sus subsidios se logró que el déficit pasara de casi medio billón de pesos en 2001 a \$182 mil millones en 2004 (ver figura 5). Teniendo en cuenta los costos de los servicios y la curva de incrementos reales para 2005 –trazada por el método geométrico–, se puede afirmar que en este año el déficit estará por debajo de los \$50 mil millones. Así, llega tarde el Gobierno Nacional cuando expide el decreto 1013 de 2005⁶, con el propósito de balancear los subsidios con los aportes, pues esa tarea ya la está terminando la población de estratos 1, 2 y 3, que en 2005, en agua potable y saneamiento básico, enfrenta los mayores incrementos tarifarios de la historia del país.

Improvisación con la estratificación socioeconómica

La estratificación socioeconómica es el instrumento para clasificar a los inmuebles residenciales, diferenciando los subsidiables, por niveles, respecto de quienes pagan el costo de los servicios y de los aportantes. De una adecuada estructura socioeconómica depende que haya balance entre aportes y subsidios.

Pese a la sensibilidad del tema, la improvisación en la expedición de normas y cambios de competencias ha sido

5 Este será uno de los temas a investigar próximamente por el autor de este artículo.

6 Desde el 2000, conforme el artículo 2 de la Ley 630, el Gobierno Nacional debía expedir la metodología.

negativa para el cumplimiento de la solidaridad y la redistribución de ingresos. Veamos. El decreto 2220 de 1993 le sustrajo al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la competencia para definir la metodología de estratificación socioeconómica. En su lugar, junto con la Ley 142 de 1994, dicha facultad se la entregó al Departamento Nacional de Planeación (DNP). A la SSPD, entre otras competencias, le dio la potestad para modificar estratos por vía gubernativa, luego de las decisiones de los Comités de Estratificación, constituidos por empresas, autoridades locales, personero y usuarios.

Posteriormente, mediante la Ley 689 de 2001, parte de las competencias de la SSPD pasaron al DNP, como la de ordenar la revisión de los estudios de estratificación. La segunda instancia para revisar los estratos se la concedió a los Comités de Estratificación, devolviendo el poder a los alcaldes para modificar estratos en primera instancia. Con esa función, empezó la caída de la estratificación y de los recursos para cubrir subsidios.

Al cuestionamiento del modelo de estratificación del DNP por sesgar los asuntos socioeconómicos a la fachada de las viviendas exclusivamente, se sumó el que dicha entidad tomó medidas inconvenientes, como impedir que las cabeceras municipales de tipo 3 (las más pequeñas y con poca actividad comercial y altas necesidades básicas insatisfechas) tuvieran estratos superiores al 3, poniendo a salvo a los hacendados y pudientes de unos 350 municipios que en lugar de pagar aportes solidarios, recibieron subsidios.

En materia de estratificación rural, el DNP no logró adoptar una adecuada y consistente metodología, la cual basó en formaciones catastrales desactualizadas y en datos poco sólidos de unidades agrícolas familiares. Tampoco pudo revisar y actualizar la cuestionada metodología de estratificación urbana. Para aplazar la expedición del esperado modelo acudió a todo tipo de leyes.

Luego, con el decreto 262 de 2004, el Gobierno Nacional le quitó al DNP la competencia de señalar la metodología, para que los municipios y distritos realicen sus estudios de estratificación. Le entregó esta responsabilidad al DANE. O mejor, se la devolvió, diez años después de habérsela suspendido. Pero un año y medio después, tampoco se han adoptado los modelos de estratificación urbana y rural que se requiere para instrumentar los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos.

Subsidios para todos

Pese a que la Constitución Nacional estipula que los subsidios se deben asignar a la población de menores ingresos,

la infraestructura construida por el Gobierno, tanto nacional como local, se retira de los planes de inversión de los estudios de costos y tarifas. Así, esta inversión social beneficia a la totalidad de la población: de menores, medianos y altos ingresos.

Con esta práctica, la política pública permite que se desorienten los recursos estatales que deberían asignarse exclusivamente a la población de menores recursos. Esta es una de las causas de que las tarifas de los estratos altos se acerquen a las de los estratos medios y bajos de la población.

De otra parte, si bien el decreto 849 de 2002 permite que, por causa de los aportes estatales, se obtengan costos de referencia diferenciales entre la población que debe recibir subsidios y la que está exenta de ellos, por falta de política sectorial y de señales regulatorias ninguna empresa en el país ha aplicado el mandato de este decreto, con lo cual se podría airear la presión de las alzas tarifarias en los presupuestos de las familias de precarios ingresos. Ello por cuanto con los rendimientos de las inversiones estatales se obtendrían importantes recursos para amortizar las tarifas de los usuarios subsidiables.

Con los ocho puntos expuestos se espera que, al menos en parte, lo señalado en el título del presente artículo haya quedado sustentado.

Bibliografía

- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). Resoluciones CRA 08 de 1995, 09 de 1995, 151 de 2001 y 287 de 2004.
- Corte Constitucional. Sentencia C-150/03 del 25 de febrero de 2003. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Contraloría General de la República. (2005). *La lucha anticorrupción en Colombia*. Bogotá.
- Decretos nacionales 2220 de 1993, 565 de 1996, 849 de 2002 y 1013 de 2005.
- Lemos Simmonds, Carlos. *El Estado ladrón*. Bogotá, Distribuidora El Libro.
- Lizcano Caro, José A. (2005). Nuevo modelo tarifario. Sector de acueducto y alcantarillado. Investigación 04-01 del Centro de Pensamiento Sectorial de la Superintendencia de Servicios. *Revista Superservicios*. Bogotá.
- Leyes 142 de 1994, 632 de 2000, 715 de 2001 y 689 de

Artículos

2001.

Ministerio de Desarrollo Económico. (2002). *Sector de agua potable y saneamiento básico, retos y resultados*. Bogotá.

Ministerio de Desarrollo Económico. (2001). *Seminario Internacional de Regulación en Agua Potable y Saneamiento Básico*. Bogotá.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

(2005). *Balance entre asignaciones municipales, contribuciones y subsidios aplicados a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, Colombia, 2001-2004*. Bogotá.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2005). *Boletín tarifario 01 de 2005. Servicios públicos de acueducto, alcantarillado y Aseo*. Bogotá.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2004). *Informe de subsidios y sobreprecios, 2001-2003*. Bogotá.