

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Estudios Económicos

ARCHIVOS DE ECONOMÍA

***Evaluación de la descentralización municipal en
Colombia
La descentralización en el Sector de Agua potable y
Saneamiento básico
(Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP)***

María Mercedes MALDONADO
Gonzalo VARGAS FORERO

Documento 166
30 de Noviembre de 2001

La serie ARCHIVOS DE ECONOMIA es un medio de la Dirección de Estudios Económicos, no es un órgano oficial del Departamento Nacional de Planeación. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

Evaluación de la descentralización municipal en Colombia

La descentralización en el sector de agua potable y saneamiento básico

En el marco de la estrategia Profundización de la descentralización se vio la necesidad de adelantar una evaluación integral de la misma. En este sentido la Dirección de Desarrollo Territorial –DDT- del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, formuló y puso en marcha el “Proyecto Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia”, con el apoyo del Programa Profundización de la Descentralización en Colombia -PNUD, FONADE y la GTZ.

El presente artículo hace parte de una serie de documentos que prepara la Dirección de Desarrollo Territorial donde se evalúan los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y los componentes de democracia y participación, fiscal, capacidad de gestión y desarrollo institucional, tanto desde el nivel nacional como regional y municipal.

Las opiniones expresadas en el documento son de responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Departamento Nacional de Planeación.

La descentralización en el sector de agua potable y saneamiento básico

**María Mercedes MALDONADO
Gonzalo VARGAS FORERO**

Introducción

En este artículo se examina con una perspectiva de largo plazo el proceso de descentralización del sector de acueducto y alcantarillado en Colombia, entendido como la combinación permanente y dinámica de formas de centralización y formas de descentralización, teniendo además como hilo conductor que un elemento central de la reforma en este sentido adoptada en el país es que tiende a ser un sistema de coordinación, colaboración y responsabilidades mutuas entre niveles de gobierno.

A partir de algunas definiciones conceptuales iniciales se analiza el proceso de configuración de formas de intervención por parte de las entidades nacionales para comprender cuál es el objeto preciso del conjunto de disposiciones adoptadas entre 1986 y 1987, conocidas como reforma de descentralización. Luego se identifican los objetivos, principios, estrategias e instrumentos de esta estrategia y su evolución posterior, tanto en términos de la incidencia la expedición de la Constitución de 1991 y por la ley 142 de 1994 como de las políticas nacionales durante la última década del siglo XX.

A partir de los elementos así identificados se analizan los avances en relación con la organización institucional en el nivel local y con coberturas y calidad de los servicios con base en la información proveniente de la encuesta aplicada dentro del Estudio por cinco grupos regionales en el segundo semestre de 2000.

Finalmente, además de hacer un análisis crítico de la relación entre propósitos y principios del diseño inicial del proceso, ajustes derivados de las políticas nacionales y resultados se proponen algunas recomendaciones generales.

1. Rasgos generales del diseño de la descentralización en Colombia

La discusión sobre la descentralización se relaciona directamente con la definición de los espacios donde son adoptadas las decisiones políticas y su objeto incluye el contenido mismo de dichas decisiones, los recursos a recaudar y la asignación de los mismos y se manifiesta específicamente en la relación entre el gobierno central y las unidades subnacionales de gobierno.

La descentralización puede implicar:

- Simple traslado de funciones y competencias hacia niveles inferiores y horizontalmente integrados dentro de la administración estatal; hacia entidades del nivel central localizadas en las entidades territoriales; hacia entidades por fuera de la estructura del nivel central o, en otros casos, hacia organizaciones semiautónomas (empresas estatales, corporaciones de desarrollo regional, por ejemplo) con obligación de reportar al gobierno central
- Transferencia de responsabilidad a los gobiernos locales para desarrollar ciertas actividades, para recaudar y para asignar recursos del gobierno central
- Transferencia de funciones y de recursos, así como de control en la toma de decisiones de política a entidades territoriales con autonomía jurídica, patrimonial y política, fundamentada en la elección de sus gobernantes y en otras formas de participación política
- Aumento del poder (autoridad política, recursos, funciones) de los gobiernos locales
- Creación de autonomía de los gobiernos locales

Teniendo en cuenta este marco general, tres rasgos centrales identifican el diseño general del proceso de descentralización colombiano: (1) su carácter de proyecto político que vincula tanto su concepción inicial como su desarrollo en el tiempo a objetivos de democratización, búsqueda de la paz y legitimación del estado (2) se trata de un modelo de coordinación, complementación, y condicionamiento mutuo entre niveles de gobierno y (3) se caracteriza por la combinación, cuando no sobreposición de fines sociales de universalización, solidaridad y redistribución con objetivos ligados a la búsqueda de mejoramiento en la eficiencia del gasto, suficiencia financiera y principios de rentabilidad en el régimen tarifario.

Otros autores colombianos asumen que esta combinación o sobreposición de lógicas oscila entre el planteamiento de objetivos globales de democratización y resolución del conflicto, que asume la descentralización como una política que hace parte y sustenta la puesta en práctica del modelo de democracia local y de estado social de derecho adoptado por la Constitución de 1991; su vinculación a la búsqueda de mecanismos de mercado y la inscripción de la reforma en el contexto de la reproducción de las estrategias y las prácticas políticas clientelistas de los partidos tradicionales.

Como se verá más adelante esta multiplicación de objetivos diversos e incluso contradictorios se manifiesta claramente en el sector de agua potable y saneamiento básico, que es fuertemente incidido por una reforma constitucional y legal dirigida a la apertura del sector a la competencia y la búsqueda explícita de la ruptura del monopolio estatal. A partir de entonces las políticas nacionales han sido permeadas, en general y obviamente con matices, por la idea de que es la introducción de mayor competencia, sea esta estadística o comparativa, por el mercado o en el mercado, la que puede mejorar los problemas de gestión, cobertura y calidad de los servicios.

Pero, antes de pasar al tema específico de la reforma sectorial, nos interesa resaltar el carácter del modelo general de descentralización colombiano como de coordinación y colaboración entre niveles de gobierno, lo que quiere decir que no se restringe a un simple traslado de competencias o responsabilidad del nivel nacional hacia las entidades territoriales, sino a una readecuación de las relaciones intergubernamentales, en sus distintas dimensiones, política, administrativa, financiera, fiscal.

Esta es la tesis de Fernando Rojas y Víctor Moncayo, en el trabajo que fue examinado en este Informe, cuando señalan que el diseño de la descentralización atravesó dos fases bien distintas: comenzó en 1986 con aspiración de separación completa entre los ingresos y las responsabilidades de los niveles y se reorientó en 1990 hacia un sistema de coordinación, complementación y condicionamiento mutuo de los ingresos y los gastos. Según los autores mencionados el viraje se debió al reconocimiento de que el municipio no puede ordinariamente reunir los recursos propios necesarios para la atención de tales servicios a su cargo, así sea deseable y más eficaz que la gestión de los mismos se realice a nivel local. A su vez señalan que este esquema en la práctica derivó en una actuación del gobierno central predominantemente bajo un esquema de regulación jerárquica de prioridades, de capacitación de los municipios en el conocimiento de las reglas y las orientaciones del orden central, de instancias cerradas de toma de decisiones y de subestimación de los sistemas compartidos de información. Como conclusión de recoge, no obstante esta última observación, que la intencionalidad del diseño de la política de descentralización era alcanzar

un esquema de colaboración y coordinación entre nación y entidades territoriales, en torno al principio de construcción de autonomía de éstas últimas.

El desenvolvimiento en el largo plazo del sector, que se reconstruyó, a grandes rasgos, da cuenta de que este esquema existe de tiempo atrás y que así como en Colombia no existió un ente nacional encargado de todos los componentes de los servicios, como sí ocurrió en otros países latinoamericanos, sino que prontamente existió una distribución de competencias y responsabilidades entre la Nación, el Departamento y los Municipios esta concepción se conserva de cierta manera con posterioridad a la reforma de descentralización.

1. Principales elementos de la organización institucional y la distribución de competencias del sector de agua potable y saneamiento básico desde una perspectiva de largo plazo

Como se ha indicado reiteradamente, la descentralización del sector está inscrita en el discurso, intencionalidad y estrategias generales del proceso de descentralización, que lo liga a la búsqueda de la autonomía local, el fortalecimiento de la democracia y el propósito de una mayor equidad interregional y personal y al mismo tiempo se le han imprimido orientaciones dirigidas al alcance de objetivos de equilibrio fiscal, suficiencia financiera y eficiencia del gasto. Se verifica, entonces, a través del conjunto de medidas adoptadas entre 1986 y 1987, el traslado de responsabilidades a gobiernos elegidos popularmente bajo el objetivo del fortalecimiento de su autonomía, pero al mismo tiempo la búsqueda de metas de eficiencia definidos por el gobierno central condujeron a la imposición sucesiva de condicionalidades y al control por parte de la nación de muchas decisiones, por lo menos a nivel formal.

Como ya se ha indicado este proceso se confunde, a partir de 1991, con la búsqueda prioritaria de lo que se define como descentralización económica basada en la apertura al mercado y la competencia como elemento central para alcanzar mejores condiciones de gestión y provisión de los servicios, teniendo como elemento central la fijación de la responsabilidad de la prestación del servicio en el nivel municipal. No obstante, la administración municipal se concibe como un actor que facilita la participación privada, que asegura la financiación de subsidios para los usuarios más pobres para que opere, en lo posible, un sistema de precios y la organización de mecanismos de control y vigilancia por parte de los usuarios y solo de manera excepcional asume la gestión directa de los servicios. La administración municipal o está sujeta a la regulación y vigilancia de entidades nacionales en cuanto prestador directo o debe dejar actuar esas instancias en relación con las empresas de servicios públicos.

El análisis se organiza en torno a tres aspectos: el desenvolvimiento en el largo plazo de las relaciones entre niveles de gobierno, el objeto y los propósitos

específicos y el diseño de la reforma de 1987, el análisis de resultados derivado de la información recogida en el informe en relación con dichos propósitos y algunas recomendaciones en términos de perspectivas de políticas y acciones de seguimiento y evaluación.

Los principales rasgos del desenvolvimiento de las relaciones entre nivel central, departamental y municipal en el largo plazo son las siguientes:

1. La responsabilidad por la operación y administración de los sistemas ha sido en general municipal, mientras que la Nación ha tenido una responsabilidad clara en la construcción de las infraestructuras, bien sea apoyando su financiación o en la ejecución directa de las obras.
2. La gestión descentralizada a nivel municipal se identifica como un objetivo de política muy claro desde antes de la década de 1950. Se puede afirmar que en Colombia no llegó a consolidarse, y menos aún a generalizarse, una forma de gestión estrictamente centralizada y que de hecho ha tendido a primar la responsabilidad municipal por la gestión de los servicios.

La definición de los grados de desconcentración y delegación de funciones y responsabilidades ha girado gira en especial en torno a la gratuidad o no de los recursos de inversión provenientes del presupuesto nacional.

3. La Nación ha conservado igualmente en el largo plazo la responsabilidad por la financiación de las inversiones, bien sea asegurando los recursos a través de impuestos o fondos de destinación específica o mecanismos similares, bien sea mediante la ejecución directa de las inversiones durante ciertos periodos o mediante transferencias con cargo al presupuesto nacional, más o menos condicionadas.

Durante la existencia del Fondo de Fomento Municipal y del INSFOPAL los grados de autonomía municipal tendieron a definirse en torno a la gratuidad o no de los aportes nacionales.

El reembolso de los recursos por parte de los municipios podía hacerse mediante la suscripción de acciones en las EMPOS y las ACUAS, factor que dio lugar a esta forma institucional, que es una combinación particular de descentralización funcional o por servicios del nivel central con descentralización territorial. Estas entidades estuvieron encargadas a partir de 1968 de la administración y el mantenimiento de los sistemas y desde 1975 también de su construcción.

Lo anterior no excluye tener en cuenta dos circunstancias: que debido a la precaria situación fiscal y económica de la mayoría de los municipios la opción de la autonomía en la gestión difícilmente llegó a concretarse.

Además, la confluencia de una serie de factores contribuyó a extender la idea de que la responsabilidad por la provisión de los servicios residía en primera instancia en la Nación: la lógica fomentista que orientó la primera etapa de participación del gobierno nacional, de la cual nunca se desprendió del todo el Insfopal, la relación de esa lógica con prácticas clientelistas y electorales, tanto en el nivel local como en el central, todo ello inscrito en una estructura del estado de carácter centralista.

4. Desde la década de 1930 la Nación inició el control en la fijación de las tarifas, que a partir de 1968 será asumido por una dependencia de carácter técnico adscrita al Departamento Nacional de Planeación, la Junta Nacional de Tarifas y luego por la Comisión de Regulación, que asume funciones más globales de regulación del mercado

En 1992, la Junta Nacional fijaba las tarifas de alrededor de 125 empresas de acueducto y alcantarillado, que atendían 507 municipios y de 28 empresas de aseo, que operaban en 46 municipios. En los demás casos las tarifas eran autorizadas por los Concejos Municipales o no se cobraban tarifas. La fijación de las tarifas por las entidades nacionales no implica necesariamente su aplicación.

5. Desde mediados del siglo XX la organización del sector a nivel nacional se ha caracterizado por la inestabilidad institucional, los cambios frecuentes en las reglas de juego, la dificultad para consolidar las entidades y sus formas de actuación. Hoy en día se podría aplicar la observación hecha por Luis Mauricio Cuervo al Insfopal en su primera etapa, "...no es posible identificar el modelo institucional que se persigue ni las funciones complementarias que correspondería a las diversas instancias...".
6. Como se explica en este informe, lo que hemos llamado reforma de privatización se ha traducido en la pretensión de una re-centralización de las decisiones, a pesar de que tiene como premisa central el refuerzo de la responsabilidad y la autonomía municipal.
7. Los departamentos tuvieron en una primera etapa, entre mediados de la década de 1930 y 1950 responsabilidades claramente definidas de coparticipación en la financiación de las obras en los municipios más pequeños y de apoyo en la realización de estudios y formulación de proyectos. A partir de 1950 esos aportes se volvieron opcionales. La reforma de 1987 señaló, sin mayor precisión, que simplemente concurrirían en la prestación de los servicios y en la práctica, en el proceso de desmonte del Insfopal y de traslado de las EMPOS y las ACUAS la mayoría de los departamentos tendieron a liberarse de compromisos en relación con la provisión de agua potable y el manejo de desechos. Aún así todavía se conservan algunas empresas departamentales lo que da cuenta de la

diversidad de las alternativas de gestión de los recursos, de las prácticas de los distintos actores y de la dificultad de pretender generalizar modelos institucionales únicos.

Algunos análisis indican que a comienzos de la década de 1960 varias empresas departamentales del circuito Insfopal arrojaban comparativamente resultados satisfactorios respecto a sus estructuras de costos y las condiciones de los servicios. También, el desenvolvimiento reciente del sector ha demostrado la importancia de la instancia regional, habida cuenta de las características de estos servicios y su dependencia e impacto sobre territorios que rebasan siempre los límites municipales. Las nociones de cuenca, ecosistema y ciclo del agua solo han sido tenidas en cuenta de manera marginal y gracias al trabajo de las entidades ambientales. La reforma también desdeñó aspectos como las posibles economías de escala de una gestión compartida de ciertos factores y procesos inherentes a los servicios.

La alternativa para superar este vacío puede situarse en el contexto del Sistema Nacional Ambiental, pero debe contar necesariamente con los departamentos y además requiere definir todavía las interacciones entre las entidades y sobre todo, las formas de conciliación de enfoques y objetivos de las diferentes normas que en muchos casos son abiertamente contrapuestos.

No obstante, las normas recientes sobre competencias y recursos, reflejan la indefinición o ambigüedad que en relación con los departamentos ha tenido el esquema de descentralización en Colombia. El problema es que sin estar definidas de manera precisa las formas de apoyo, a su vez se les concibe como instancias de control y de sanción (ley 60 de 1993 y sobre todo, ley 142 de 1994). Este doble papel puede afectar la generación de espacios realmente de colaboración en el que se compartan responsabilidades ante los ciudadanos.

El departamento tiene en general funciones de coordinación, complementariedad, subsidiariedad y concurrencia de la acción municipal, e intermediación entre la Nación y los Municipios y específicamente en relación con los servicios públicos domiciliarios funciones de apoyo y coordinación y asistencia técnica (Constitución y ley 60 de 1993). También tienen, según la ley 60, funciones de evaluación, control y seguimiento de la acción municipal y de iniciación ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

La ley 142 de 1994 insiste en las funciones de apoyo y coordinación, en relación con las empresas de servicios públicos y con los municipios que

hayan asumido la prestación directa. Añade la función de la promoción de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.

Pero al mismo tiempo le asigna funciones sancionatorias: Los gobernadores podrán suspender a los alcaldes cuando sean negligentes en el pago de los subsidios (a las empresas) o cuando infrinjan de cualquier manera las normas al respecto; podrán sancionar disciplinariamente a los alcaldes que por su culpa no hayan realizado la estratificación de los inmuebles residenciales en los plazos establecidos por Planeación Nacional, o no hayan conseguido que se haga y notifique una revisión general de la estratificación municipal cuando la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el plazo previsto lo indique.

El Gobernador puede tomar las medidas necesarias, y hacer los contratos del caso, para garantizar que las estratificaciones estén hechas acordes con las normas; la Nación deberá, en ese evento, descontar de las transferencias que debe realizar al municipio las sumas necesarias y pagarlas al Departamento.

En la misma forma podrá proceder cuando se infrinjan de las normas sobre estratificación.

8. Al parecer, una de las principales pérdidas derivadas de la reforma de descentralización de 1987 fue el Programa Nacional de Saneamiento Básico Rural, que aún con desniveles en su presencia regional y sin haber alcanzado un cobertura total, en veinte años había logrado crear un espacio institucional sólido, con identidad y permanencia de sus objetivos.

Desafortunadamente el Estudio no logró avanzar mucho en la recolección de información sobre el estado de la provisión de los servicios en el sector rural, debido a dificultades, justificadas, planteadas por los equipos regionales. No obstante, de sus conclusiones puede colegirse que en general los departamentos no han conservado la metodología del programa y que las zonas rurales continúan siendo las más desatendidas.

9. En las ciudades grandes e intermedias el esquema institucional dominante desde que se organiza la provisión en red de los servicios es el de la empresa pública municipal. Es decir, que desde inicios de siglo se trata de una gestión descentralizada territorialmente, en un comienzo privada, pero prontamente municipalizada.

No obstante, estos municipios y, sobre todo, sus empresas, mantienen claras relaciones con la Nación en términos de la obtención de recursos financieros, avales y garantías para el endeudamiento externo, asunción de

deudas no atendidas. Aunque hay dificultades para el análisis de las cifras, este grupo de ciudades parece haber captado, también en el largo plazo un porcentaje significativo de los recursos financieros asignados por la Nación al sector. También es el grupo de ciudades al cual se han dirigido sobre todo las acciones y las soluciones diseñadas por las entidades del nivel central, posteriores a la reforma de descentralización.

Como se ha indicado, en Colombia no alcanza a configurarse un modo de provisión de los servicios públicos de agua y saneamiento básico estrictamente centralizado, sino que se verifican reacomodos sucesivos basados en un modelo de responsabilidades compartidas entre niveles de gobierno. Desde muy temprano (década de 1940) priman los planteamientos que consideran que, debido a sus características técnicas y sociales, el mejor espacio institucional para proveer estos servicios es el municipal.

El momento de máxima centralización se deriva de la reforma constitucional y administrativa de 1968, cuando la Nación a través del Instituto de Fomento Municipal - Insfopal asume la administración y operación de los sistemas, pero en 1975, se revisa esta decisión y se controvierte la circunstancia de que el nivel nacional haya desplazado a las administraciones municipales de la gestión de los servicios y, en lo que puede considerarse como el antecedente inmediato de la descentralización, se avanza hacia la búsqueda de autonomía y mayor responsabilidad de los organismos departamentales y municipales adscritos al Insfopal, conocidos como EMPOS y ACUAS. Esto quiere decir que en su expresión más instrumental la descentralización se dirige a liquidar el Insfopal, previa la transferencia de las acciones o derechos de la Nación en dichas empresas regionales o municipales a los departamentos y municipios, así como a trasladar el programa de saneamiento básico rural a entidades o dependencias departamentales.

Por esta razón, el segmento de municipios que un análisis de largo plazo identifica como el más afectado por los cambios institucionales ligados a la descentralización es el de aquellos con una población entre 2.500 y 100.000 habitantes en 1987 es decir, la mayoría de municipios del país. Este grupo estaba directamente atendido por las entidades del circuito Insfopal, lo que había llevado a que muchas de las administraciones municipales se desentendieran del problema de la gestión de los servicios. La desaparición del Programa de Saneamiento Básico implicaba la ausencia de los apoyos nacionales pero no necesariamente de las Juntas Administradoras de los servicios, pero la liquidación de la mayoría de las Empos y Acuas sí llevó a que desapareciera o fuera objeto de una modificación importante el ente encargado del servicio. Además, no solo debían atender poblaciones de cierta talla sino que heredaron las deficiencias y retrasos en coberturas y condiciones de calidad de los servicios que les dejó la "era" Insfopal. Es decir que en muchos casos lo que se descentralizó no fue un servicio organizado a cargo de una entidad nacional sino un problema por

resolver en que en muchos casos se partía casi de cero. Las administraciones de este grupo de municipios han sido también las que menor capacidad han tenido para manejar los instrumentos y acceder a los recursos del nivel central y beneficiarse del esquema de relaciones intergubernamentales planteado.

El objetivo más general de la reforma, tal como lo plantea la ley 11 de 1986, fue el de dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permitiera, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional. Este objetivo fue profundizado por la Constitución de 1991, según se colige del proyecto de Carta presentado por el gobierno nacional y de la ponencia para segundo debate¹, que reafirman el principio de la autonomía de las entidades territoriales, considerado como el grado máximo de descentralización, modificando así el contenido convencional de la noción de estado unitario.

Si bien las confusiones y ambigüedades sobre el contenido y la aplicación práctica de la noción de autonomía empiezan desde la ley 11 de 1986, que establece que los "... los municipios podrán ser *delegatarios* de Nación, de los Departamentos y de sus entidades descentralizadas para la atención de funciones administrativas, prestación de servicios y ejecución de obras" y que su competencia administrativa "...está constituida por la relación de funciones y servicios que les asigne la ley de acuerdo con la categoría en que cada municipio se halle clasificado...", no existe ninguna duda de la apuesta de la descentralización colombiana por la construcción de autonomía municipal.

Otro elemento que se conserva entre la reforma de 1986-1987 y la constitucional de 1991 es el enfoque predominantemente municipalista. El Decreto 77 de 1987, conocido como estatuto de la descentralización, adopta este enfoque y en relación con el departamento prevé tan solo que concurrirá en la provisión de los servicios. Igualmente la nueva Constitución, nuevamente en palabras de Castro, asume al municipio como "...la pieza maestra del elenco territorial", lo que se traduce en la consagración constitucional del municipio como "entidad fundamental de la división político-administrativa del estado". De acuerdo con la mencionada ponencia en la Asamblea Constituyente, la organización territorial se renueva tomando al municipio como la base firme a partir de la cual el estado se reconstruiría, de abajo hacia arriba, en procura de la participación ciudadana, de la democracia, de unos mejores servicios públicos, de una mayor eficacia y eficiencia administrativa.

¹ Presentada por Jaime Castro

2. Objetivos y estrategias de la reforma sectorial adoptada en 1987 y de sus ajustes posteriores

Específicamente para el sector las principales decisiones adoptadas en 1987 fueron:

1. El incremento de los recursos cedidos por la Nación a los municipios, bajo la modalidad de una transferencia anual gratuita, con determinación legal previa y estable del porcentaje de los recursos distribuidos entre las entidades territoriales y parcialmente condicionada, en tanto a través de la ley se definían los sectores a los cuales se debían destinar los fondos y se establecían mecanismos de seguimiento y control por parte de la Nación.

Esta fuente de recursos sería complementada con fondos de cofinanciación, definidos como transferencias condicionadas a la existencia de proyectos y de contrapartidas provenientes de las entidades territoriales, también no reembolsables. El monto de los recursos distribuidos y su destinación estaba sometida a las decisiones anuales de elaboración del presupuesto nacional y a la definición de prioridades por parte de la Nación.

2. El establecimiento de los mecanismos institucionales necesarios para que dicho incremento de los recursos nacionales transferidos se tradujera en la consecuente asunción de responsabilidades por parte de los municipios. Por lo tanto, el fortalecimiento administrativo y financiero de los municipios (sic) derivados de una mayor disponibilidad de recursos y autonomía en el gasto se constituía en el objetivo central para alcanzar "...mejores resultados en términos de cobertura y calidad de los servicios, lucha contra la pobreza, generación de empleo, y reconciliación nacional al establecer una relación más directa entre la comunidad participante y el Estado".
3. La consagración legal de mecanismos tendientes a promover o fortalecer la participación comunitaria, tales como la consulta popular, la organización de juntas administradoras locales para facilitar la gestión de los servicios, la participación de los usuarios en las juntas directivas o administradoras de las empresas encargadas de la prestación de los servicios o contratación directa de obras con organizaciones comunitarias

Los objetivos explícitos de la Ley 12 de 1986, que contiene el componente fiscal de la reforma, fueron descentralizar ingresos y gastos, en el sentido indicado, aumentar la inversión y favorecer a los municipios de menor desarrollo relativo y,

dentro de éstos, a la población de las áreas rurales²; y las estrategias para alcanzarlos: (1) El traslado de funciones específicas; (2) El desmonte correspondiente del nivel nacional; (3) La gradualidad del traslado, para evitar traumatismos en la prestación de los servicios, (4) El establecimiento de mecanismos de apoyo a nivel nacional para el proceso, a nivel de asistencia técnica, para contribuir a la capacitación de los municipios en el desempeño de sus nuevas funciones.

Se suponía que la mayor disponibilidad de recursos en el nivel municipal y la decisión de obtener crédito externo para financiar el sector, permitirían mejorar la cobertura y eficiencia en la prestación del servicio, en especial en las ciudades pequeñas e intermedias. Para ello se buscaría una mayor eficiencia en el gasto municipal y la racionalización de los procesos de gestión.

Las principales medidas de descentralización administrativa adoptadas para el sector de agua potable y saneamiento básico mediante el Decreto 77 de 1987 fueron (1) El traslado a las administraciones municipales de la responsabilidad en la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado (2) La supresión del INSFOPAL y la decisión de enajenación de los derechos sociales que el INSFOPAL tuviera en las Empresas de Obras Sanitarias (EMPOS), en las Sociedades de Acueductos y Alcantarillado (ACUAS) y en las Compañías de Servicios Públicos, dando preferencia a los municipios, sobre los departamentos, intendencias y comisarías. Si no se lograba la venta de los derechos, se procedería a la liquidación de dichas entidades. (3) Asignar al Programa de Saneamiento Básico Rural y Urbano Menor el objetivo principal de dotar de agua potable y saneamiento básico a las áreas rurales y zonas urbanas de hasta 12.000 habitantes e integrar las oficinas seccionales de la División de Saneamiento Básico Rural del INS debían integrarse a las entidades departamentales que se crearan o se transformaran para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico; (4) Crear en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, dependiente de la Secretaría Técnica, la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico. Sus principales funciones eran de diagnóstico, manejo de sistemas de información, planeación, desarrollo de programas de investigación, expedición de normas técnicas sobre diseño, construcción, operación y mantenimiento de los servicios, asistencia a las entidades territoriales en procesos de planeación física y de formulación de proyectos y determinación de costos; promoción del Programa de Saneamiento Básico rural y urbano menor, conjuntamente con el Instituto Nacional de Salud y colaboración con la Junta Nacional de Tarifas en las funciones de su competencia-

² Según el mismo documento la ley 12/86 establecía una transferencia proporcionalmente mayor para los municipios menores de 100.000 habitantes, toda vez que debían recibir en 1992 el 84% de la cesión adicional y obligaba a invertir en el área rural al menos el 50% de los recursos asignados cuando la mayoría de la población habitara fuera de la cabecera municipal y en los municipios de menos de 100 mil habitantes, donde la mayor parte de la población habitara en la cabecera, se debía destinar el 20% de la participación a sus áreas rurales.

En últimas, la reforma se concentraba en el traslado de la Nación hacia los municipios de las responsabilidades referidas a la ejecución de obras, operación y administración de los sistemas, sobre la base de los aumentos en las transferencias con cargo al presupuesto nacional y el fortalecimiento fiscal propio de los municipios. En cabeza de la Nación se conservaron las funciones de planificación, expedición de normas técnicas, control y fijación de las tarifas.

Este traslado de responsabilidades operó en relación con los municipios de menor talla donde la prestación de los servicios dependía previamente de la gestión directa o de un fuerte apoyo a nivel de asistencia técnica y financiación del Infopal, toda vez que las ciudades grandes e intermedias (alrededor de 35) si bien habían accedido a los recursos agenciados por el INSFOPAL, no habían dependido de esta entidad a nivel de la gestión. Con respecto a los municipios más pequeños atendidos por el Programa de Saneamiento Básico Rural el traslado de las responsabilidades operó de una entidad nacional, el Instituto Nacional de Salud hacia los Departamentos, sin que esto excluya la asignación a los municipios de la responsabilidad por la ejecución de obras y operación de los sistemas aún en las zonas rurales.

La reforma sectorial estuvo asociada sobre todo a un discurso eficientista, que asigna al nivel local la posibilidad de superar los sobrecostos y distorsiones de los burocratizados entes nacionales, objetivo que también corresponde con el sentido general de la descentralización. Como señalan algunos autores, y como ya se ha indicado en estas conclusiones, la especificidad del caso colombiano radica en que el impulso a los procesos de descentralización (mediante elección popular de entidades territoriales, fortalecimiento técnico y financiero de los gobiernos territoriales y autonomía administrativa para los territorios) buscaba constituirse en uno de los recursos más adecuados para restablecer la institucionalización del orden social en el país y, bajo esa premisa, se emprendió la tarea de reducir el tamaño del estado, racionalizar la administración pública y abrir los mercados a la competencia internacional. Los procesos de descentralización jugaban un papel crucial en la estrategia, en la medida en que permitían, por una parte, descargar al Estado de pesadas responsabilidades que podían ser cumplidas en mejores condiciones por agentes privados y, por otra, generar condiciones de competitividad tales que estimularan la asignación de recursos por la libre operación de las fuerzas del mercado. (Jaime Castro 1997, citado por Medellín y otros, 1998).

En la puesta en práctica de la reforma la Nación controvierte algunos de los elementos por ella misma propuestos para orientar el proceso: en lugar de gradualidad el proceso se realiza de manera muy rápida, circunstancia que es incluso reconocida en el diagnóstico de sustento al Plan de Ajuste Sectorial en

1991³ y que tiene por efecto la creación de un vacío institucional que afectaba la operación de los sistemas y las inversiones en la mayor parte de los municipios. Al interés de la Nación por liquidar lo más pronto posible el Insfopal y sus filiales se sumó la resistencia de la mayoría de las entidades a adquirir los derechos sociales respectivos argumentando su debilidad financiera, lo que generó un proceso de negociación de los distintos intereses regionales expresado en un alto costo financiero para la Nación en términos de condonación de deudas y otorgamiento de aportes, al mismo tiempo que en costos más difíciles de cuantificar relacionados con el mantenimiento de los sistemas y la sostenibilidad de los servicios.

A nivel nacional, en lugar del desmonte de entidades y la racionalización de la gestión se produce una gran dispersión y fragmentación del manejo del sector en múltiples entidades y programas, tensiones entre entidades, como la verificada en aquellas que pretendían mantener un enfoque ligado a la perspectiva de salud y saneamiento ambiental, o la que inserta los servicios en una lógica de construcción de infraestructuras que nunca alcanzó a consolidarse o los enfoques marcadamente eficientistas centrados en los equilibrios financieros y en la racionalización predominantemente administrativa y comercial liderados por Planeación Nacional. Como todo lo anterior ocurre en un contexto de deterioro de las finanzas nacionales, con el consecuente recorte de los recursos de sus entidades, en la práctica la intervención de la nación ha ido desdibujándose, debilitándose y concentrándose solo en algunos aspectos y municipios aislados.

Por último, en lugar de seguir el derrotero general de apuntar a la construcción de autonomía municipal, la Nación, utilizando el argumento de las debilidades a nivel de capacidad de gestión de las entidades territoriales y la interferencia de intereses clientelistas y “politiqueros” ha establecido distintos mecanismos tendientes a conservar o retomar el control en la toma de decisiones referidas a los aspectos más importantes de la provisión de los servicios. El primer mecanismo han sido las condicionalidades ligadas a la asignación de recursos de cofinanciación y crédito. El otro fue la conservación en cabeza de organismos técnicos especializados, como la Junta Nacional de Tarifas en primer término y luego la Comisión Reguladora de Agua Potable, de las decisiones relativas a la fijación de las tarifas. Finalmente, el modelo de liberalización o apertura al mercado plasmado en la ley 142 de 1994 al convertir a las administraciones municipales y sus empresas en simples entidades prestadoras de los servicios, sujetas a una regulación global en lo posible regidas por mecanismos de competencia y a las decisiones de organismos del más alto nivel (delegatarios de una función presidencial) como la mencionada Comisión y la Superintendencia de Servicios Públicos.

³ La política sectorial del gobierno Gaviria

A este respecto y a manera de conclusión nuevamente coincidimos con los planteamientos de Fernando Rojas y Edgar González en que el modelo general de las leyes que desarrollaron la Constitución de 1991 combina una centralización de la decisión con una descentralización / privatización en la ejecución, circunstancia que es particularmente clara en el caso del sector de agua potable y saneamiento básico.

La ley 142 dispone claramente que la responsabilidad por la prestación de los servicios es de los municipios, pero al mismo tiempo asigna la competencia a entidades del nivel nacional para determinar, casi todos los aspectos importantes para la provisión de los servicios, como son las alternativas institucionales o empresariales, el régimen de tarifas y de subsidios o las formas de participación de los usuarios.

De todas maneras no es fácil llevar a la práctica un esquema de esta naturaleza cuando el modelo jurídico imperante y las prácticas y transacciones ante la ley y el estado responden a una lógica completamente diferente. En últimas y a pesar de la intención manifiesta de los propulsores del texto de la ley 142, en una organización estatal que se asume como descentralizado las administraciones municipales no están excluidas de decisiones cruciales: corresponde a los Concejos Municipales decidir sobre las alternativas de transformación empresarial, sobre la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra forma de vinculación del sector privado, e incluso ante procedimientos tan drásticos como el de la toma de posesión de las empresas la Superintendencia de Servicios Públicos se ha enfrentado a las dificultades de las características propias de estos servicios, dado que una cosa es intervenir y cerrar una entidad financiera y otra bien distinta realizar las actividades necesarias para proveer de agua o asegurar la disposición de desechos a una población.

La reforma de privatización ha producido otro efecto en relación con la participación de la Nación en el desarrollo institucional del sector, cual es la tendencia a concentrar los apoyos, asesorías y la asignación de recursos solamente en procesos de participación privada, que tal como lo indica la información recogida por el estudio, aún tiene una presencia muy reducida. Por esta razón los programas nacionales priorizan las ciudades grandes e intermedias que enfrentan problemas de gestión y que son aquellas donde puede haber mayor interés de vinculación de particulares.

Lo mismo ocurre con las nuevas entidades surgidas de las modificaciones normativas recientes, tanto la Comisión Reguladora como la Superintendencia, dado el enfoque de la regulación y el control que adoptan y el tipo de modelo institucional y normativo que pretenden implantar, tienen como destinatarios privilegiados de sus acciones a las ciudades de mayor talla y dinámica. Esta circunstancia reproduce uno de los rasgos de las relaciones entre niveles de gobierno en el largo plazo: la concentración de recursos en las ciudades de mayor

talla por su mayor capacidad de relacionarse con las entidades del nivel central y por la escala de los impactos que se derivan de sus fallas en la provisión de los servicios.

Se señalan finalmente dos elementos que es importante tener en cuenta: el primero que el sector se ha caracterizado por la heterogeneidad en las formas de organización de los servicios y, sobre todo, una gran diversidad en sus resultados. El mismo modelo institucional y financiero produce resultados excelentes en algunas ciudades o poblados, mientras es un completo fracaso en otras. Uno de los problemas del diseño de políticas ha sido la tendencia a aplicar un modelo único de gestión, desestimando factores como las condiciones políticas locales, las costumbres y tradiciones políticas, la valoración social de los servicios, la articulación de su gestión con otros elementos socio-económicos o ambientales que difieren entre sí. Dadas los distintos elementos que confluyen en la provisión de los servicios y las diversidades regionales, es muy difícil la aplicación de esquemas homogéneos tanto para el diseño de las soluciones como para la evaluación.

El otro elemento es que las preocupaciones sociales ligadas a estos servicios y su consiguiente organización son cada vez más complejas. De una primera etapa en que el problema era la construcción de las obras que aseguraran la captación y distribución de agua y la extensión de redes tanto de acueducto y alcantarillado, o la simple recolección de los desechos sólidos, se pasa a otra en que cobra creciente importancia la preocupación por el estado de las fuentes, los problemas de disponibilidad y de confiabilidad. De una preocupación inicial por la construcción de nuevas infraestructuras y redes se pasa a los problemas de mantenimiento y reposición de lo ya construido, ligado directamente al tema de las pérdidas de agua.

En relación con la disposición de desechos, el alcantarillado al que históricamente se le ha conferido siempre menor importancia que a la distribución del agua, deja de ser considerado como un simple problema de redes y surge la necesidad de adoptar sistemas de tratamiento, necesidad que involucra problemas tecnológicos, de requerimientos de suelo o económico-financieros de envergadura. La sociedad en general y las entidades del sistema nacional ambiental en particular reclaman con toda justificación la incorporación de este componente del servicio, pero falta preguntarse seriamente si los usuarios están dispuestos a asumir las cargas adicionales de financiación cuando no se ha llegado ni siquiera a financiar los componentes ya existentes. La disposición de los desechos sólidos (aparentemente un servicio por esencia municipal) ha rebasado los límites político-administrativos de los municipios hace un buen tiempo. En las ciudades mayores por las necesidades de tierra para ubicar los mecanismos de disposición, en los municipios pequeños, por la conveniencia de mecanismos asociativos que reduzcan costos y también por la utilización por parte de las ciudades más grandes de terrenos en su jurisdicción para la disposición.

Antes de entrar a analizar los resultados de la información recogida dentro del Estudio se señala que el diseño de la descentralización contenía elementos importantes que abrían nuevos espacios sociales y políticos para asegurar las condiciones institucionales que redundaran en el mejoramiento de la calidad y de las coberturas. Si bien daban cuenta de las tensiones que caracterizan en general las políticas y las normas adoptadas en relación con estos servicios desde mediados del siglo pasado, inserción de los servicios en objetivos sociales, adopción de la lógica del servicio público, universalización, equidad y distribución del ingreso al tiempo con la búsqueda de mayor eficiencia y de suficiencia financiera se mantenía un cierto equilibrio entre uno y otro. Un modelo de coordinación, colaboración y condicionamiento mutuo entre niveles de gobierno, recursos estables con reglas de juego claras y su articulación con un proyecto político tendiente a la búsqueda de democracia y una estrategia de legitimación del estado.

Los problemas se refieren más al replanteamiento, explícito e implícito, normativo o práctico, de esos objetivos. Desde la Nación la resistencia a aceptar la dimensión política del proceso y el compromiso de construir autonomía local, aún con todos las tensiones y vaivenes de esta apuesta se ha traducido en una orientación tecnocrática, de aplicación, en muchos casos jerárquica, de criterios y prioridades bajo la pretensión de lograr la aplicación de criterios técnicos en la asignación de recursos y en las prácticas de gestión, que de hecho no han podido sustraerse a las prácticas políticas tradicionales ni a las influencias partidistas o clientelistas.

Esta lógica se ha manifestado en una creciente expansión y fragmentación de la normativa, que hace cada vez más difícil siquiera conocerla, situación que conduce muchas veces a su inoperancia y su punto máximo la implantación de la reforma de privatización que a pesar del principio de que el municipio es el responsable por asegurar la prestación de los servicios, en la práctica reduce su posibilidad de acción y compromiso real ante la fragmentación de la responsabilidad y la solidaridad que produce la reforma.

Desde las administraciones locales y regionales igualmente la persistencia en prácticas clientelistas y del desinterés por construir consensos y compromisos con los ciudadanos en torno a la provisión de servicios vitales como el del agua y el saneamiento. Desde la ciudadanía o la apatía o el simple reclamo o protesta coyuntural, que tiende a excluir su propia responsabilidad en la solución de los problemas. Los distintos actores han demostrado creer poco en el proceso o han sucumbido ante la inercia de sus prácticas tradicionales.

A nuestro modo de ver lo que hemos llamado la reforma de privatización ha servido sobre todo a dispersar la acción estatal y a que las señales que se envían

a los municipios en torno al alcance de los objetivos de la descentralización sean cada vez más confusos y menos compartidos.

Hacemos referencia no solo a la apertura del sector a la participación privada, que es una herramienta, entre otras, que bien concebida y manejada puede contribuir, como cualquier otra a mejorar la prestación de los servicios. Se hace alusión, más bien, a la presencia de lógicas diferentes que no permiten identificar ni las prioridades ni los acuerdos sociales básicos en torno a la prestación de los servicios, a la ruptura de algunos mecanismos de solidaridad social que eran muy importantes y a la desvalorización de la administración municipal como actor central del proceso.

4. Análisis de los resultados de la encuesta municipal en relación con organización institucional y mejoramiento de coberturas y calidad

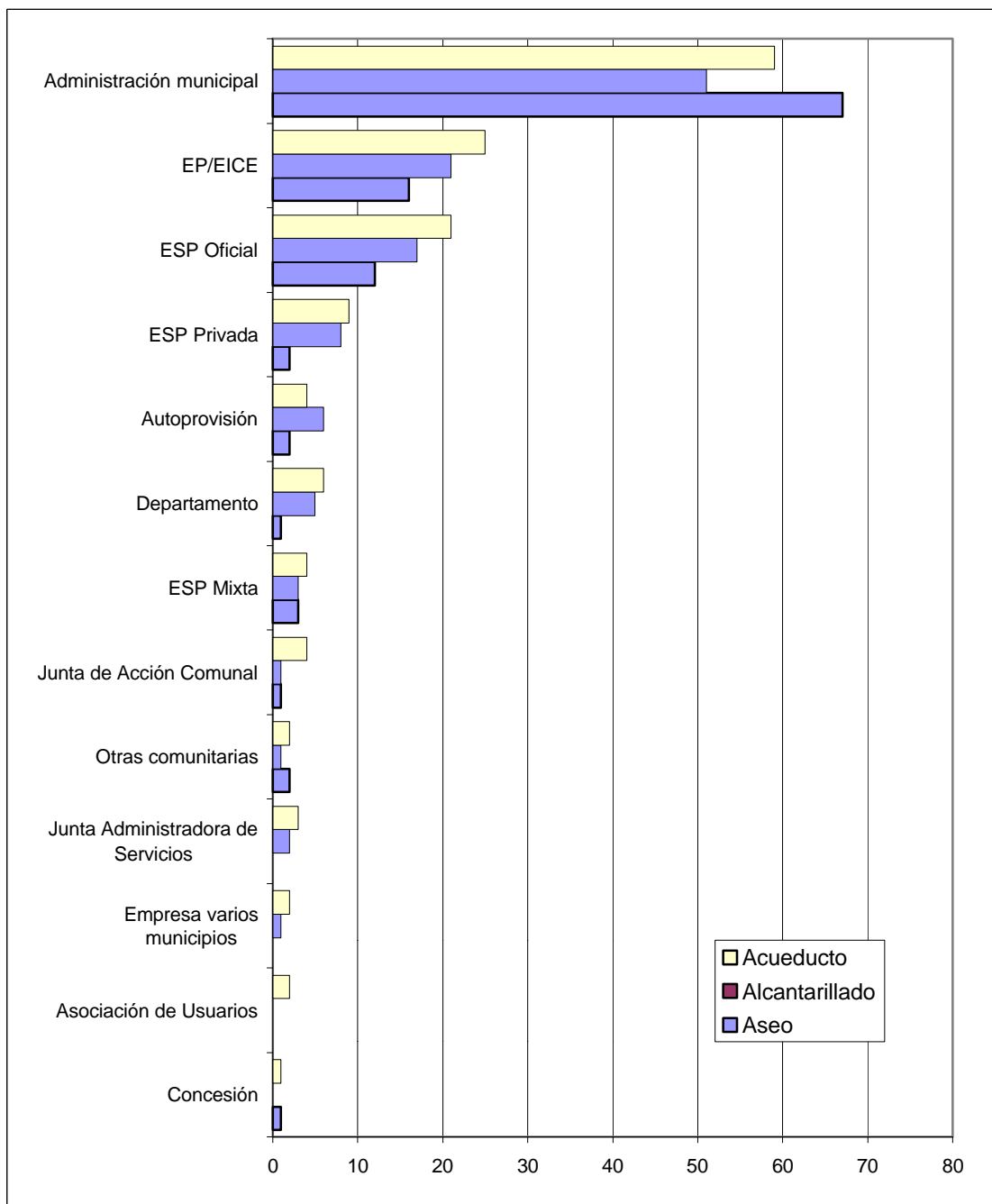
Las principales conclusiones derivadas de la encuesta aplicada dentro del Estudio son las siguientes:

Organización institucional

1. Continúa el predominio de la gestión a cargo de entidades estatales (establecimientos públicos, empresas industriales del estado, empresas de servicios públicos oficiales) o de las administraciones municipales directamente (ver Gráfico 1). Estas últimas son los principales administradores de servicios públicos domiciliarios. (En 81 de 129 municipios de la muestra, la administración municipal presta al menos uno de los tres servicios considerados, y en 42, presta los tres. En términos porcentuales prestan el servicio de acueducto en un 46% de los municipios, el de alcantarillado en el 40% y el de aseo en el 52%).
2. El predominio de las entidades estatales como proveedoras del servicio de acueducto, se verifica en todas las categorías municipales —incluso, en las ciudades más grandes. Por otra parte, las formas comunitarias de provisión, así como las ESP privadas, operan casi exclusivamente en los municipios más pequeños, es decir, de categoría 4 o superior. Algo similar ocurre con el servicio de alcantarillado: más de la mitad de los municipios de cada categoría son servidos por administraciones municipales, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado o ESP oficiales.
3. En diez municipios, existe provisión de alguno de los servicios considerados, por parte de ESP mixtas y en cinco municipios por empresas privadas. Solo en dos municipios empresas privadas prestan los tres servicios. En once

municipios la responsabilidad de invertir en ampliación, reposición y mantenimiento corresponde a la empresa, mientras en que en dos, es del municipio. En catorce municipios la empresa se encarga de calcular las tarifas y facturar.

Gráfico 1. Formas de provisión de los servicios públicos domiciliarios en 129 municipios



4. De los municipios en donde hay ESP mixta o privada, en nueve la participación en los ingresos corrientes de la Nación se destina a inversiones directas por parte del municipio; en dos a otorgar subsidios⁴ y en uno se hacen aportes directos a la empresa⁵.
5. Aún existen algunas de las empresas departamentales que pertenecieron al sistema Insfopal, como es el caso de Risaralda, Valle, Quindío o Antioquia. En seis municipios, al menos dos de los servicios son prestados por dichas empresas: Filandia, Salento (ambos en Quindío), Chinchiná, Manzanares, Supía (los tres en Caldas) y San Martín de Loba (Bolívar). De los seis, cinco son de categoría 4, 5 o 6.
6. Solo se identificaron dos casos de empresas de carácter regional

Vinculación de las administraciones municipales a la gestión cuando no prestan directamente los servicios

Se verifican distintas formas de relación con las empresas de servicios públicos mixtas y privadas: en diez casos, la administración verifica que cumplan las normas de planeación municipal; en nueve coordina con la empresa la formulación de normas de planeación urbana, así como el Plan de Ordenamiento Territorial - POT; en siete verifica el cumplimiento de normas ambientales; en seis ejerce control sobre el cálculo de tarifas; en siete verifica el cumplimiento de las resoluciones de la CRA y la Superintendencia de Servicios Públicos; en siete hace seguimiento a los planes de inversión de la empresa y a la evolución de las coberturas y la capacidad de suministro de agua; en cinco verifica la aplicación de los estudios de estratificación, en nueve hace seguimiento al otorgamiento de subsidios y en tres verifica que se atiendan las quejas y reclamos de los usuarios.

El control de las administraciones municipales sobre las ESP privadas y mixtas se ejerce mediante distintos mecanismos: visita de funcionarios municipales a las instalaciones de las empresas, análisis físicos, químicos y bacteriológicos periódicos, informes periódicos de la Junta Directiva al municipio o través de instancias y oficinas como el Comité de Estratificación, la Personería, las Oficinas de Control Interno y el Concejo.

Cuando la prestación la realiza una empresa departamental la situación es la siguiente: en seis municipios el alcalde forma parte de la junta directiva de la empresa y en siete, se informa de la gestión de la empresa a través de otros alcaldes que participan en la junta. En seis casos, la administración municipal coordina con la empresa en relación con el ordenamiento territorial y en tres, el

⁴ Chinchina y Antioquia.

⁵ Antioquia.

alcalde ejerce algún tipo de control sobre las condiciones de prestación de los servicios.

Cumplimiento de requisitos legales definidos por el nivel central y asistencia técnica

Los requisitos definidos por el nivel central, tales como realización de análisis de costos para comparar entre las alternativas de prestar directamente el servicio o permitir la entrada de otra empresa o entidad, realizar la respectiva invitación, llevar contabilidad separada para cada servicio, conocer y dar cumplimiento a las normas de la CRA y de la Supertendencia de Servicios Públicas etc. tienen un nivel aceptable de cumplimiento, pero en muchos casos se trata de un procedimiento formal, en algunos casos rutinario, que no alcanza a transformar realmente las prácticas de gestión, sobre todo en los municipios más pequeños.

Son mayores los avances en micromedición (aunque no del todo satisfactorios) que en macromedición. En el 51,2 por ciento de los municipios de la muestra se realiza micromedición, en el 9,5 por ciento se cobran las facturas con base en consumos presuntos y en el 46,5 por ciento se aplica una suma fija⁶. Según la encuesta, en el 43,3 por ciento de los municipios se hace micromedición en toda el área urbana, en el 36,2 por ciento se hace en más de la mitad del área urbana y en 9,4 por ciento se hace en menos de la mitad del área urbana.

Los municipios que prestan directamente los servicios públicos han recibido capacitación a sus funcionarios y/o asistencia técnica del departamento en 32 casos, de la Nación en 21 casos, de ONG en dos casos y de organismos internacionales en un caso.

Cumplimiento de normas en materia de tarifas y subsidios

Según la encuesta, en 94 municipios (74%) se aplican tarifas, en 43 de ellos ajustadas a las disposiciones de la CRA. En doce municipios no se cobran tarifas, esto ocurre sobre todo en los servicios de aseo y alcantarillado. En 31 municipios (24,4%) las tarifas son aprobadas por el Concejo municipal (en 82 no es así) y en 69 (54,3%) el alcalde interviene en la definición de las mismas (en 48 no es así). En 76 municipios (59,8%) las tarifas las define directamente el ente prestador.

Mientras que en 48 (de 124) municipios ya se creó el Fondo de Redistribución y Solidaridad de Ingresos en 72 municipios (56,7%) no era así. En 21 municipios, una sexta parte de la muestra, los entrevistados desconocían este requisito.

De los municipios que cuentan con Fondo de Solidaridad y redistribución de Ingresos, hay once que reciben ingresos de otros servicios para subsidiar el

⁶ Puede haber más de una respuesta por municipio, pues las prácticas no son necesariamente las mismas en todo el municipio.

consumo de agua, alcantarillado y/o aseo. Estos otros servicios son telefonía en un municipio, energía en un municipio y gas en un municipio. En un municipio el Fondo recibe ingresos provenientes de otros prestadores de los mismos servicios de agua, alcantarillado o aseo.

En 22 municipios se destina la totalidad de la participación en los ingresos corrientes de la Nación a financiar subsidios a los usuarios de bajos ingresos, en siete municipios se usan otras fuentes y en 35 municipios no se destina ningún tipo de recursos a la financiación de subsidios.

La participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación se destina a obras en zonas pobres en ocho municipios, a inversiones en las fuentes y/o cuencas en cinco municipios, a hacer aportes a la empresa departamental en tres municipios y a otras inversiones en seis municipios.

En los casos en que no se ha creado el Fondo, los municipios subsidian los servicios de manera alternativa: en catorce municipios ejecutan inversiones en barrios de bajos ingresos, en nueve municipios (donde el municipio presta directamente los servicios) se hacen descuentos en la facturación y en tres casos se hacen pagos directos a las empresas de servicios públicos.

Según los entrevistados, el 93,7 por ciento de los (127) municipios comprendidos en la muestra realizaron estudio de estratificación en el área urbana y el 48 por ciento lo realizaron en la zona rural. Sin embargo, apenas el 77,3 por ciento de los primeros y el 45,9 de los segundos aplican dichos estudios.

Participación ciudadana

En un número importante de municipios se han realizado consultas a la ciudadanía para la ejecución de obras en aspectos relacionados con la localización de las obras, su impacto ambiental, el monto de la inversión o el tipo de financiación.

Las consultas toman distintas formas: en 30 municipios se trata de reuniones con la comunidad, cabildos o consejos, en 19 municipios se hacen mediante el trámite previsto en la Ley 60 de 1993, en 19 municipios son específicos para el sector, en 17 municipios corresponden a formas generales de consulta a la comunidad sobre la inversión municipal y en quince municipios son “mecanismos habituales de consulta”. Estos mecanismos también se usan para que la ciudadanía controle la ejecución de las inversiones. Además, en 77 (de 122) municipios existen veedurías ciudadanas para vigilar la prestación de los servicios.

Los Comités de Desarrollo y Control Social operan activamente en 49 (de 122) municipios. Además, en 25 municipios existen mecanismos alternativos de organización comunitaria en relación con los servicios públicos.

La participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos se ha incrementado notablemente desde 1994, pasando de seis experiencias positivas (en 78 municipios) antes de ese año a 51 experiencias de allí en adelante⁷ (en 94 municipios).

Actualmente hay representación de usuarios y/o del Comité de Desarrollo y Control Social en las juntas directivas de las empresas o en juntas de servicios públicos en 50 (de 118) municipios, mientras que en 59 municipios no es así.

En 85 (de 119) municipios existe comité municipal de estratificación. En 66 (de 119) municipios existe un registro de quejas y reclamos.

En 24 municipios, la administración municipal se ha visto obligada a realizar determinadas acciones en relación con los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo, como resultado de fallos de tutela. En 46 municipios, no. Las acciones de tutela tienen que ver principalmente con el servicio de alcantarillado (en nueve municipios) y en menor medida con problemas de salud derivados de deficiencias en el servicios (5 municipios), déficit de cobertura (4 municipios), fallas en el servicio de acueducto (4 municipios), estratificación, tarifas y facturación (3 municipios) y fallas en el servicio de aseo (2 municipios).

En el período correspondiente a las dos últimas administraciones, se presentaron movilizaciones y marchas de protesta relacionadas con el servicio de acueducto en quince (de 61) municipios; en ocho hubo amenaza de paro por el mismo motivo y en cuatro hubo paro. Las deficiencias en el servicio de alcantarillado también motivaron movilizaciones y marchas de protesta en seis municipios y amenazas de paro en cinco. En relación con el servicio de aseo, hubo movilizaciones y marchas de protesta en seis municipios, amenaza de paro en tres municipios y paro en un municipio.

Coberturas de acueducto y alcantarillado

Aunque uno de los principales esfuerzos de las administraciones municipales continúa siendo el aumento de las conexiones de acueducto y alcantarillado, el comportamiento a nivel de coberturas sigue siendo modesto, debido a que en muchos casos su crecimiento no alcanza a cubrir el crecimiento demográfico, según se deduce del análisis de la encuesta. Los informes y presentaciones de los grupos regionales proponen una explicación complementaria a esta situación: las coberturas de partida eran muy bajas, de manera que a pesar del incremento en las conexiones el porcentaje población sin acceso a las redes continúa siendo importante. Esta situación se verifica sobre todo en regiones como la Costa

⁷ En esta respuesta puede haber un sesgo de memoria.

Atlántica y, en general aquellas donde los resultados de gestión del Insfopal eran los más pobres.

Según información censal, entre 1985 y 1993, el número total de conexiones residenciales en el conjunto de los municipios de la muestra creció a una tasa media anual del 2,6 por ciento en las cabeceras y del 6,6 por ciento anual en las zonas rurales (el sector calificado por el Censo como 'resto'). En promedio, las conexiones crecieron al 4,4 por ciento anual en las cabeceras municipales y al 9,2 por ciento en las zonas rurales⁸. Un comportamiento similar se identifica en el periodo 1993-8 a partir de la encuesta aplicada dentro del estudio.

Los municipios de las categorías intermedias -2 a 4- registraron las mayores expansiones en cuanto a viviendas servidas en las cabeceras municipales. En la zona rural los municipios de las categorías 1 y 3 mostraron expansiones modestas e incluso negativas. En 136 municipios de la muestra se registró un aumento del número de viviendas conectadas al acueducto, mientras en diez municipios hubo una disminución.

Sin embargo, en 44 municipios de la muestra el ritmo de expansión del servicio de acueducto fue superado por el crecimiento en el número de viviendas, es decir, la proporción de viviendas servidas se redujo. Como era de esperarse, esta tendencia fue más fuerte en las cabeceras municipales que en las zonas rurales ('resto') y la peor parte la llevaron los municipios de categoría 6, pues de los 65 incluidos en la muestra, en 51 disminuyó la cobertura urbana de acueducto.

En alcantarillado, según información censal, entre 1985 y 1993, el número total de viviendas conectadas a la red en el conjunto de los municipios de la muestra creció a una tasa media anual del 1,8 por ciento en las cabeceras y al 6,9 por ciento anual en las zonas rurales ('resto'). En promedio, el volumen las conexiones creció al 7,0 por ciento en las cabeceras municipales y al 4,8 por ciento en el resto del municipio. Los municipios de las categorías intermedias —2 a 4— registraron las mayores expansiones de las viviendas servidas en las cabeceras municipales. En la zona rural los municipios y distritos de categoría especial mostraron el mejor desempeño, mientras que en los de categoría 1 hubo una reducción de las viviendas con servicio de alcantarillado. En 27 municipios se registró una reducción del número de conexiones de alcantarillado, mientras que en 110 dicha cantidad aumentó.

En 76 municipios de la muestra el ritmo de expansión del servicio de alcantarillado fue superado por el crecimiento en el número de viviendas, es decir, la proporción de viviendas con servicio de alcantarillado se redujo. La cobertura urbana se

⁸ Las primeras cifras corresponden a la variación de la suma de las conexiones residenciales en *todos* los municipios de la muestra; las segundas, al promedio de las variaciones en *cada uno* de los municipios de la muestra.

rezagó en 91 municipios mientras que la rural lo hizo en 64. De los 65 municipios de categoría 6, en 43 se rezagó la cobertura de alcantarillado.

Para el periodo 1993-1998 de los 41 municipios para los que se logró acopiar información en la encuesta coordinada por DNP, en 37 el número de viviendas con alcantarillado aumentó en el período considerado. En promedio, la expansión fue del 11,5 por ciento anual —muy superior al 7,0 por ciento alcanzado por los municipios de la muestra en el período anterior, así como a la tasa alcanzada por los mismos 41 municipios en el período 1985-1993 (6,8%).

Sin embargo, sólo en 26 municipios, de los 41 considerados, el número de viviendas conectadas al servicio de alcantarillado (en la cabecera municipal) fue superior al crecimiento demográfico, con lo que se puede inferir⁹ que en los 15 municipios restantes, la cobertura 'real' disminuyó.

En 107 municipios de la muestra existe red de alcantarillado mientras que en 16, no. En 62 casos dicha red es combinada, en 31 es sólo sanitario y en 9 casos hay alcantarillado pluvial.

Una circunstancia interesante a tener en cuenta es que las razones de la persistencia de déficit de cobertura no es necesariamente el rezago en inversiones o los recursos financieros limitados sino factores ligados a la localización de los asentamientos (zonas de riesgo, restricciones topográficas) o a su carácter de ilegalidad.

Lo anterior sustenta la importancia de vincular la gestión de los servicios a las condiciones más generales de ordenamiento territorial y, también que dadas las condiciones de estos servicios no es suficiente la simple racionalización de las entidades prestadoras o la introducción de principios de eficiencia para superar las complejas situaciones socio-espaciales requeridas para lograr la generalización de los servicios y la lucha contra la exclusión.

Calidad

Aunque los grupos regionales destacaron los esfuerzos en la construcción de plantas de tratamiento. Las condiciones ambientales y de salubridad en las que se prestan los servicios están lejos de ser óptimas. En la mayoría de los municipios de la muestra las fuentes de agua están expuestas a uno o más factores contaminantes, originados principalmente en residuos domésticos, sólidos y líquidos y en actividades productivas¹⁰; una quinta parte de los municipios no practica ningún tipo de tratamiento al agua y entre aquellos que la tratan, sólo 62 la distribuyen a toda el área urbana; un 13 por ciento carece de redes de

⁹ Si se asume que el número de viviendas crece al mismo ritmo del crecimiento demográfico estimado por el Dane para el período 1993-8.

¹⁰ ¿De nuevo una deficiencia en la capacidad de ordenar el uso del suelo?

alcantarillado; al menos en cien municipios las aguas residuales se vierten directamente a corrientes superficiales; sólo en la tercera parte de los municipios las basuras se disponen en un relleno sanitario¹¹, en la mayoría de los casos se disponen en botaderos a cielo abierto.

Tabla 1. Condiciones de tratamiento del agua según categorías municipales

	Categorías municipales							Total
	Especial	1	2	3	4	5	6 ¹²	
Algún tipo de tratamiento?	5	2	5	8	14	30	41	105
	100%	67%	83%	80%	67%	68%	63%	68%
Existe planta de tratamiento?	5	2	5	8	10	29	43	102
	100%	67%	83%	80%	48%	66%	66%	66%

En el momento de la encuesta, varios municipios de la muestra hacían esfuerzos para resolver estos problemas: ocho construían plantas de tratamiento del agua para consumo, dos las habían terminado y estaban a punto de ponerlas en operación y veinte estaban construyendo rellenos sanitarios. El aspecto en el que se presentan los mayores rezagos es el del tratamiento de aguas residuales.

Tabla 3. Condiciones de operación de las plantas de tratamiento según categorías municipales

		Categorías municipales						Total	
		Especial	1	2	3	4	5		6
Continua	Con mantenimiento	5	2	4	6	8	23	30	78
		100%	100%	80%	75%	80%	79%	70%	76%
	Sin mantenimiento	0	0	0	1	0	0	1	2
		0%	0%	0%	13%	0%	0%	2%	2%
Intermitente	Con mantenimiento	0	0	0	2	2	6	4	14
		0%	0%	0%	25%	20%	21%	9%	14%
	Sin mantenimiento	0	0	0	0	0	1	0	1
		0%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	1%
Nulo		0	0	0	0	0	1	9	10
		0%	0%	0%	0%	0%	3%	21%	10%

Aunque no hay una relación directa entre la categoría municipal y la existencia de factores contaminantes, es claro estos tienen una mayor incidencia en los municipios y distritos más grandes -de las categorías Especial y 1- que en los medianos y pequeños.

¹¹ En la mayoría de los casos construido sin diseños previos.

¹² En Chaguani y Tesalia, las plantas de tratamiento estaban recién construidas pero aún no habían entrado a operar en el momento de la encuesta.

Tabla 2. Factores contaminantes de fuentes de agua según categoría municipal

Factores Contaminantes	Categorías municipales							Total
	Especial	1	2	3	4	5	6	
Alcantarillado de otros municipios/ desechos domésticos	4 80%	2 67%	2 33%	5 50%	3 14%	12 27%	12 18%	40 29%
Instalaciones industriales, mineras o agropecuarias	3 60%	1 33%	2 33%	2 20%	4 19%	9 20%	4 6%	25 18%
Matadero municipal	2 40%	- 0%	- 0%	- 0%	1 5%	1 2%	2 3%	6 4%
Matadero municipio vecino	1 20%	- 0%	- 0%	1 10%	- 0%	2 5%	- 0%	4 3%
Otros	- 0%	- 0%	1 17%	1 10%	4 19%	7 16%	23 35%	36 26%
Total de municipios con algún factor contaminante	4 80%	2 67%	2 33%	6 60%	9 43%	23 52%	35 54%	81 58%
Municipios de la muestra según categoría	5	3	6	10	21	44	65	154 ¹³

Por el contrario, las condiciones de continuidad tienden a ser satisfactorias.

Disposición de aguas residuales

En 54 municipios se practica algún tipo de tratamiento a las aguas residuales: en 15 es de carácter preliminar (rejilla o desarenador), en seis es primario (desarenador o sedimentador), en 17 es secundario (lagunas, filtros) y en 16 casos se practican otras formas de tratamiento. En 29 casos el mecanismo de tratamiento está en funcionamiento mientras que en 7 casos no. En 14 casos, dicho mecanismo ha sido rehabilitado u optimizado después de su construcción mientras que en 13 casos no y en seis está en construcción.

En cien municipios, las aguas residuales se vierten a alguna corriente superficial (río, quebrada, arroyo, laguna, ciénaga), en doce casos a una laguna de oxidación, en cuatro casos al suelo y en uno al mar.

Aseo

En 61¹⁴ municipios las basuras se botan y/o queman a cielo abierto, en 51 se depositan en un relleno sanitario, en 16 se entierran¹⁵ y en cuatro se vierten a cuerpos de agua¹⁶.

¹³ Este es el número total de municipios para los cuales existía alguna información en la base de datos de la encuesta municipal.

¹⁴ De 124 municipios para los que existe información.

¹⁵ Los 16 son de categoría 4, 5 o 6.

¹⁶ Los cuatro son de categoría 5 o 6.

Tabla 4. Sistema de disposición de basuras según categoría municipal

	Categorías municipales							Total
	Especial	1	2	3	4	5	6	
Botadero o quema a cielo abierto	0	0	3	4	6	18	30	61
	0%	0%	50%	40%	29%	41%	46%	40%
Relleno sanitario	4	1	2	5	9	13	17	51
	80%	33%	33%	50%	43%	30%	26%	33%
Cuerpos de agua	0	0	0	0	0	2	2	4
	0%	0%	0%	0%	0%	5%	3%	3%
Enterramiento	0	0	0	0	2	6	8	16
	0%	0%	0%	0%	10%	14%	12%	10%

En 45 municipios el sistema de disposición es manual, en 44 es a cielo abierto y sin sistema de control, en 22 es mecanizado y en cuatro es a cielo abierto y sin sistema de control. Como puede observarse, el sistema manual predomina en los municipios más pequeños.

Tabla 5. Tratamiento de basuras según categoría municipal

	Categorías municipales							Total
	Especial	1	2	3	4	5	6	
Manual	0	0	0	0	7	16	22	45
	0%	0%	0%	0%	33%	36%	34%	29%
Mecanizado	1	0	2	3	3	5	8	22
	20%	0%	33%	30%	14%	11%	12%	14%
Mecanizado con sistema de control	1	1	0	1	1	0	0	4
	20%	33%	0%	10%	5%	0%	0%	3%
A cielo abierto sin sistema de control	1	0	3	2	6	11	21	44
	20%	0%	50%	20%	29%	25%	32%	29%

En 28 municipios el relleno sanitario fue ampliado o adecuado, en 16 estaba siendo ampliado o adecuado en el momento de la encuesta y en veinte se están construyendo rellenos nuevos. En 56 municipios el relleno se construyó o está siendo construido o remodelado sin diseños previos mientras que en cuatro, no. En 39 municipios se conoce el año de saturación del relleno; en trece, no.

Tabla 6. Tratamiento de basuras según categoría municipal

	Categorías municipales							Total
	Especial	1	2	3	4	5	6	
Compostaje	0	0	0	1	5	5	10	21
	0%	0%	0%	10%	24%	11%	15%	14%
Incineración tecnificada	0	0	0	1	0	1	3	5
	0%	0%	0%	10%	0%	2%	5%	3%
Lombricultura	0	0	1	2	0	4	9	16
	0%	0%	17%	20%	0%	9%	14%	10%
Ninguno	0	1	3	5	8	13	24	54
	0%	33%	50%	50%	38%	30%	37%	35%
Otro	0	0	0	1	4	4	3	12
	0%	0%	0%	10%	19%	9%	5%	8%
Programas de reciclaje	2	1	1	3	6	9	16	38
	40%	33%	17%	30%	29%	20%	25%	25%

En 54 municipios las basuras no reciben ningún tratamiento, en 38 se practica el reciclaje, en 21 se hace compostaje, en 16 se practica la lombricultura y en cinco se incineran de manera tecnificada.

Tabla 7. Frecuencia semanal de recolección de basura según categoría municipal

	Categorías municipales							Total
	Especial	1	2	3	4	5	6	
Menos de una vez	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	2 7%	0 0%	2 2%
Una vez	0 0%	0 0%	2 50%	2 22%	2 13%	3 10%	12 23%	21 18%
Dos o más veces	4 100%	1 100%	2 50%	7 78%	14 88%	24 83%	40 77%	92 80%
Total*	4	1	4	9	16	29	52	115

* Municipios en donde el encuestado respondió la pregunta.

Zonas rurales

Aunque uno de los objetivos planteados como prioritarios por parte de las entidades regionales encargadas de la aplicación de la encuesta municipal fue la de obtener información para las zonas rurales, en la práctica se dificultó el acceso a la misma, por diversas razones explicadas por dichas entidades en sus informes. En consecuencia, la información captada a través de la encuesta para las áreas rurales es muy limitada.

En 38 municipios, el municipio o una empresa oficial prestan el servicio tanto en la zona urbana como en la rural. En 67 municipios no es así.. En 24 municipios, la fuente de agua para las zonas urbana y rural son las mismas, mientras que en 83, no.

Las entidades y organizaciones que prestan el servicio de acueducto en el sector rural reciben de la administración municipal asistencia técnica en 69 municipios, apoyo en obras y/o préstamos de maquinaria en 68 municipios, apoyo financiero en 53 municipios, asistencia administrativa en 52 municipios, asistencia financiera en 52 municipios y subsidios a la población de bajos ingresos en once municipios. En seis municipios no reciben apoyo ni asistencia alguna.

Sólo en 32 (de 112) municipios el agua que se distribuye en la zona rural recibe algún tipo de tratamiento; en 77, no. Además, en 55 no se examina la calidad del agua, mientras que en otros 54, sí.. En 34 municipios se mide el volumen de agua suministrada y en 74 se factura; en 72 municipios no se mide y en 34 no se factura. En 54 municipios el cobro consiste en una suma única para todos los usuarios, mientras que en 21 se hace con base en un consumo estimado y se aplica una estratificación.

Las redes cubren la totalidad de la zona rural sólo en un municipio (de 108). En 26 cubren más de las 75 por ciento de dicha zona; en 40 cubren entre el 75 por ciento y la mitad de la zona rural y en 35, menos de la mitad. En cinco municipios, las fuentes subterráneas surten toda la zona rural; en tres municipios cubren más de las 75 por ciento de dicha zona; en siete surten entre el 75 por ciento y la mitad de la zona rural y en 24, menos de la mitad. Los sectores rurales que se proveen directamente de aguas superficiales corresponden a la totalidad de la zona rural en tres municipios, a más del 75 por ciento de dicha zona en ocho municipios, en 19 cubren entre el 75 por ciento y la mitad de la zona rural y en 56, menos de la mitad de la zona rural.

En 42 municipios existen redes de alcantarillado en el sector rural, mientras que en 66, no. En 92 municipios las excretas se disponen en pozos sépticos, en 58 se vierten directamente a fuentes de agua, en 57 municipios en letrinas y en ocho en jagüeyes.

Las basuras de la zona rural se disponen a cielo abierto en 85 municipios, se entierran en 42 municipios, se recogen en vehículos en 26 municipios, se botan a fuentes de agua en 24 municipios y se disponen en cajas estacionarias en siete municipios.

La conclusión más global que se deriva del análisis de los resultados del Estudio es tomada de las apreciaciones de los grupos regionales: De los tres sectores analizados el de agua potable es el que presenta los mejores desempeños globales en términos de mejoramiento de coberturas y calidad. Se verifican esfuerzos significativos por mejorar la prestación de los servicios pero aún así es mucho lo que resta por hacer. Las áreas rurales continúan siendo las más descuidadas

Los principales logros se ubican a nivel de extensión de conexiones, que corresponde con lo que ha sido la evolución de los sistemas en el nivel local y de la valoración social de estos servicios como se acaba de ver. Además también es un efecto coherente con las políticas nacionales: las metas prioritarias han sido el incremento de las coberturas y programas como el de cofinanciación privilegiaron también los nuevos proyectos (con el apoyo a preinversión, la asistencia técnica dirigida a construcción de obras de infraestructura) sobre el mantenimiento o conservación de los sistemas, la protección de las fuentes o la implantación de mecanismos tecnológicamente alternativos.

También el diseño de la cofinanciación al separar entre urbano y rural los Fondos privilegió en la práctica la inversión en las cabeceras, porque mientras para el FIU los proyectos de acueducto y alcantarillado eran unos de los más importantes en el DRI tenían que competir por muchas otras actividades. Esta es una conexión entre el diseño de política e institucional en el nivel central y los resultados a nivel local que no es desdeñable si se tiene en cuenta que el FIU para los años para los

cuales se dispone de información asignaba recursos equivalente aproximadamente al 15% de los recursos de participación en ingresos corrientes de la Nación de destinación forzosa para el sector y que estos recursos podían ser tomados como contrapartida de los proyectos.

Tal como lo señalan los grupos regionales, el saneamiento ambiental comienza a tener una importancia significativa y una creciente toma de conciencia sobre la necesidad de solucionar los problemas a este nivel lo que es un factor positivo que podría contribuir en el futuro al surgimiento de compromisos y exigencias de la ciudadanía para una mayor atención a las inversiones y actividades de disposición de residuos y protección de las fuentes de agua.

De acuerdo con los análisis cualitativos de los grupos regionales no hay relación entre tamaño del municipio y formas de organización de la gestión ni entre éstas y los resultados a nivel de cobertura y calidad. Tal como ocurría al comienzo de la descentralización y como ya se ha señalado, la diversidad y la heterogeneidad continúan siendo uno de los rasgos característicos de estos servicios. El mismo modelo institucional arroja resultados excelente en algunos casos y es un completo fracaso en otros.

De todas maneras se estima que los mejores resultados se producen en aquellos municipios donde hay condiciones efectivas de asunción de la responsabilidad por la gestión de los servicios por parte de las administraciones municipal y cuando ella corresponde a un proyecto político claro y definido. En palabras del CIDE, cuando hay efectivamente descentralización.

Sin desconocer otros factores como el papel jugado en el eje cafetero por los Comités, que de todas maneras puede ser caracterizado como un compromiso por parte de un sector productivo en garantizar calidad de vida en los territorios de los que depende su actividad otro elemento positivo es que el sector de acueductos y alcantarillados se ha convertido, por lo menos en algunas regiones, en pieza clave del proyecto político de los alcaldes, en términos de su articulación a compromisos elector-electorado y movimientos políticos alternativos. Este es el caso, por ejemplo, de Antioquia donde se observan comparativamente resultados muy aceptables.

Se verifican esfuerzos institucionales importantes en los pequeños municipios, mientras algunos de los municipios de mayor talla enfrentan o continúan enfrentado crisis.

Se encontró también una gran distancia entre el modelo institucional propuesto por las normas y políticas nacionales y la realidad. La gestión no se ha desarrollado de la manera que las normas lo han previsto, en muchas regiones predominan formas de gestión de los servicios bastantes simples.

Aunque el Departamento, como instancia de planeación, coordinación, y apoyo parece haber prácticamente desaparecido las alternativas regionales de gestión empiezan a ser pensadas como una buena alternativa, en el caso de rellenos o en ciertos componentes de los servicios que posibilitan el logro de economías de escala.

El problema de la debilidad institucional es común a la nación y a las entidades territoriales y no puede ser un argumento para que el gobierno nacional imponga cada vez más controles y tienda hacia una actitud sancionatoria. El diagnóstico de los funcionarios nacionales explica la situación sobre todo por el cambio sucesivo de las normas, y las administraciones municipales están sometidas a los mismos cambios y lo que es más grave, poco participan en la justificación y el diseño de las sucesivas reformas.

Desde otra perspectiva, que no se hayan alcanzado las formas organizacionales ideadas y propuestas por la Nación no es un factor que explique por sí mismo las deficiencias persistentes en los servicios. Si se parte de considerar que en los municipios pequeños se desconoce la Ley 142 y las regulaciones que de ella se derivan y en la mayoría de los municipios las exigencias tecnológicas de estos servicios no son muy complicadas, y los problemas pueden ser resueltos con esquemas relativamente sencillos, apoyados por profesionales que no requieren un nivel de formación o de conocimientos técnicos especialmente complejos.

Se puede suponer fácilmente que una administración municipal y los ciudadanos pueden encontrar las soluciones sin necesidad de los programas de asistencia técnica nacionales y departamentales. Entonces hay que pensar en otro tipo de factores. En los casos en que los servicios no muestran mejorías e trata de un descuido extremo de las administraciones municipales y del desinterés y la ausencia de controles por parte de los ciudadanos?

Son excesivamente precarias las condiciones de formación de los funcionarios o consultores a los que tienen acceso los pequeños municipios para pensar soluciones adaptadas a sus condiciones, en actividades tan directamente ligadas a las necesidades cotidianas más básicas, casi que a la supervivencia? Se trataría entonces de un problema más global del tipo de formación que el sistema educativo colombiano proporciona?

Se les ofrecen soluciones técnicas inadaptadas y costosas por parte de contratistas y de las mismas entidades de apoyo?

Cuáles son los factores reales, que en la esfera de lo local, impiden que los servicios mejoren? son simplemente financieros o simplemente administrativos?Cuál es el papel y la responsabilidad de la ciudadanía en pensar también las soluciones y en exigir a sus administraciones que respondan a sus obligaciones? Como conclusión final, el problema quizás más central y global que puede explicar

esos interrogantes es que se han perdido de vista los compromisos sociales y políticos más básicos y vitales en torno a la provisión de estos servicios que puedan ayudar a construir un camino coherente en su organización y durabilidad, tanto ambiental como social.

5. Recomendaciones

Considerar la descentralización como uno de los proyectos políticos más importantes de la sociedad colombiana en los últimos años y reconocer el carácter de largo plazo de este tipo de procesos. El aumento de las formas de participación comunitaria, la mayor preocupación social por aspectos como la conservación de fuentes y el saneamiento básico, la asignación estable de recursos al sector, la inserción de su provisión en proyectos políticos de grupos regionales o locales, son todos elementos que permiten pensar en que la situación continuará mejorando tal como ha ocurrido hasta ahora. Además los retos hacia el futuro en cuanto a inversiones, conservación de los sistemas ya construidos y desarrollo de formas de gestión adaptadas a las distintas condiciones son muy grandes.

Estimamos que uno de los factores que más puede contribuir a que continúe la tendencia al mejoramiento de los servicios es la estabilidad en las reglas de juego. Si se observa el escaso margen de aplicación de los mecanismos propuestos por la ley 142 de 1994 y los problemas que puede ocasionar, lo más conveniente parece ser retomar como hilo conductor el diseño inicial de la descentralización con algunos ajustes en temas como su excesiva municipalización que desplazó instancias regionales de gestión y ha dificultado una concepción integrada de los servicios, sus dependencias e impactos y las responsabilidades entre territorios.

Se trata además de revalorizar la inscripción de los servicios públicos en la dimensión política de la descentralización y recoger o replantear su inserción en las lógicas territoriales entendidas no solamente desde la perspectiva político-administrativa sino desde la articulación de los elementos ambientales, sociales y de planeación no desde una perspectiva sectorial sino territorial (el manejo del recurso agua ligado a criterios ecológicos, la definición de reglas de apropiación del agua, la definición de los ámbitos territoriales más adecuados para los distintos componentes, el reconocimiento de las interacciones territoriales y ambientales)

Sin necesidad de cambios normativos, la articulación a este nivel puede producirse mediante la generación de canales más claros de relación entre las entidades ambientales y territoriales en lugar de insistir en una regulación económica y tecnocrática que pretende alejar, en lo posible, a las administraciones municipales de las decisiones y continúa creyendo que es el mercado, como

mecanismo regulador el que puede aportar las soluciones. Esta circunstancia la reconocen incluso los estudios y propuestas provenientes de la Comisión Reguladora en torno a lo que se ha llamado el nuevo marco regulatorio. La propuesta de "desregular" los municipios más pequeños no puede ser justificada solamente como un problema de costos o de ineficiencia económica sino por el reconocimiento de la importancia de los procesos locales de planeación, gestión y participación sobre las reglas de mercado.

La nación debería fortalecer una de sus funciones, que ha sido descuidada, cual es la promoción y apoyo en la investigación en tecnologías apropiadas.

BIBLIOGRAFÍA

ALVIAR Oscar, ROJAS Fernando. "Elementos de finanzas públicas en Colombia", Editorial Temis, Bogotá, 1985, páginas 162-162, citado por CUERVO, op cit, 1991, pág. 39.

ATEHORTUA Carlos Alberto y otros "Estado y nuevo régimen territorial", Bogotá, FESCOL-Federación colombiana de municipios-FAUS, 1992

CAMPBELL, Tim. "Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe". En: Revista de Planeación y Desarrollo. Volumen XXIV, No 1, Bogotá, enero-abril de 1993.

CÁRDENAS Miguel Eduardo (Editor) "Descentralización y Estado moderno", Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, 1991

CASTRO, Jaime. "La descentralización, pieza maestra de una nueva forma de gobierno y administración de la ciudad" en Descentralización: modernización de la gestión en Santa Fe de Bogotá

COHEN, John y Stephen PATERSON, 1996, *Methodological issues in the analysis of decentralization*, Development Discussion Paper No. 555, Harvard: HIID.

CUERVO, Luis Mauricio, "La historia del sector de acueducto y alcantarillados en Colombia. De la ley 65 de 1936 al Plan de Ajuste Sectorial", CINEP, Serie Informes de Investigación No. 4, 1991

"Conflicto social y servicios públicos en Colombia", CINEP, Controversia No. 140, 1987.

GAITAN Pilar y MORENO Carlos "Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia"

GONZALEZ Jorge Iván "Un ordenamiento territorial de corte fiscalista", en "Diez años de descentralización", Fescol

KURE Ileana "Descentralización: retos para su consolidación". En: Revista Planeación y Desarrollo, Volumen XXVI, No. 2 Mayo de 1995.

MALDONADO, María Mercedes, Capítulo "Gestión" en EQUIPO DE SERVICIOS PUBLICOS DEL CINEP, "Coyuntura de Servicios Públicos-1993", Bogotá, Cinep

"La descentralización en los servicios de agua potable y saneamiento básico", en Universidad Central-DIUC "Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia", Bogotá, 1997

“Descentralización y privatización: procesos divergentes?” en DNP, FINDETER, ACIUR “La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio (1993-1997)”, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1998

“Privatización de los servicios públicos y transformación del derecho estatal en Colombia”, en edición Universidad Nacional de Medellín, Posgrado en Planeación Regional y urbana “El estado planificador en Colombia” (título provisional), Medellín

MEDELLIN, Pedro, NIETO Lucía, VARAS, Patricio “Evidencias y lecciones de lo trascendente de la descentralización en Colombia”, Agenda, Revista de Gobierno y Políticas Públicas, Marzo-Septiembre de 1998, No. 1, págs. 107-136

REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. “Decisiones sobre descentralización administrativa en ejercicio de las facultades extraordinarias de la ley 12 de 1986”. Bogotá, enero 15 de 1987.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002 – Cambio para construir la paz, Bogotá: DNP, Tomo 2.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ministerio de Desarrollo, Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico, Avendaño Rubén Darío (Consultor) “Evaluación estrategia de asistencia técnica” Informe final, Bogotá, septiembre de 1997, p. 2.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, MOPT, 1990, Planteamientos y perspectivas del Programa de Saneamiento Básico Rural, Paipa: Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico, Documento presentado al XXXIII Congreso de Acodal.

SIMBAQUEVA, Edgar. “Informe final de la consultoría de apoyo al DNP en el proceso de descentralización administrativa del sector de agua potable y saneamiento básico”, FONADE-FNR-444, Bogotá, 1989, 3 volúmenes, mimeo, citado en página 39.

VON HALDENWANG, Christian “Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina” en CÁRDENAS Miguel Eduardo (Editor) “Descentralización y Estado moderno”, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, 1991.

WOLMAN, Harold, 1990, *Decentralization: what it is and why should we care*, En: Bennett, Robert, *Decentralization, local government and market: towards a post-welfare agenda*, Oxford University Press.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
1	La coyuntura económica en Colombia y Venezuela	Andrés Langebaek Patricia Delgado Fernando Mesa Parra	Octubre 1992
2	La tasa de cambio y el comercio colombo-venezolano	Fernando Mesa Parra Andrés Langebaek	Noviembre 1992
3	¿Las mayores exportaciones colombianas de café redujeron el precio externo?	Carlos Esteban Posada Andrés Langebaek	Noviembre 1992
4	El déficit público: una perspectiva macroeconómica	Jorge Enrique Restrepo Juan Pablo Zárate Carlos Esteban Posada	Noviembre 1992
5	El costo de uso del capital en Colombia	Mauricio Olivera	Diciembre 1992
6	Colombia y los flujos de capital privado a América Latina	Andrés Langebaek	Febrero 1993
7	Infraestructura física. “Clubs de convergencia” y crecimiento económico	José Dario Uribe	Febrero 1993
8	El costo de uso del capital: una nueva estimación (Revisión)	Mauricio Olivera	Marzo 1993
9	Dos modelos de transporte de carga por carretera	Carlos Esteban Posada Edgar Trujillo Ciro Alvaro Concha Juan Carlos Elorza	Marzo 1993
10	La determinación del precio interno del café en un modelo de optimización intertemporal	Carlos Felipe Jaramillo Carlos Esteban Posada Edgar Trujillo	Abril 1993
11	El encaje óptimo	Edgar Trujillo Ciro Carlos Esteban Posada	Mayo 1993
12	Crecimiento económico, “Capital humano” y educación: la teoría y el caso colombiano posterior a 1945	Carlos Esteban Posada	Junio 1993
13	Estimación del PIB trimestral según los componentes del gasto	Rafael Cubillos Fanny Mercedes Valderrama	Junio 1993
14	Diferencial de tasas de interés y flujos de capital en Colombia (1980-1993)	Andrés Langebaek	Agosto 1993
15	Empleo y capital en Colombia: nuevas estimaciones (1950-1992)	Adriana Barrios Marta Luz Henao Carlos Esteban Posada Fanny Mercedes Valderrama Diego Mauricio Vásquez	Septiembre 1993

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
16	Productividad, crecimiento y ciclos en la economía colombiana (1967-1992)	Carlos Esteban Posada	Septiembre 1993
17	Crecimiento económico y apertura en Chile y México y perspectivas para Colombia	Fernando Mesa Parra	Septiembre 1993
18	El papel del capital público en la producción, inversión y el crecimiento económico en Colombia	Fabio Sánchez Torres	Octubre 1993
19	Tasa de cambio real y tasa de cambio de equilibrio	Andrés Langebaek	Octubre 1993
20	La evolución económica reciente: dos interpretaciones alternativas	Carlos Esteban Posada	Noviembre 1993
21	El papel de gasto público y su financiación en la coyuntura actual: algunas implicaciones complementarias	Alvaro Zarta Avila	Diciembre 1993
22	Inversión extranjera y crecimiento económico	Alejandro Gaviria Javier Alberto Gutiérrez	Diciembre 1993
23	Inflación y crecimiento en Colombia	Alejandro Gaviria Carlos Esteban Posada	Febrero 1994
24	Exportaciones y crecimiento en Colombia	Fernando Mesa Parra	Febrero 1994
25	Experimento con la vieja y la nueva teoría del crecimiento económico (¿porqué crece tan rápido China?)	Carlos Esteban Posada	Febrero 1994
26	Modelos económicos de criminalidad y la posibilidad de una dinámica prolongada	Carlos Esteban Posada	Abril 1994
27	Regímenes cambiarios, política macroeconómica y flujos de capital en Colombia	Carlos Esteban Posada	Abril 1994
28	Comercio intraindustrial: el caso colombiano	Carlos Pombo	Abril 1994
29	Efectos de una bonanza petrolera a la luz de un modelo de optimización intertemporal	Hernando Zuleta Juan Pablo Arango	Mayo 1994
30	Crecimiento económico y productividad en Colombia: una perspectiva de largo plazo (1957-1994)	Sergio Clavijo	Junio 1994
31	Inflación o desempleo: ¿Acaso hay escogencia en Colombia?	Sergio Clavijo	Agosto 1994

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
32	La distribución del ingreso y el sistema financiero	Edgar Trujillo Ciro	Agosto 1994
33	La trinidad económica imposible en Colombia: estabilidad cambiaria, independencia monetaria y flujos de capital libres	Sergio Clavijo	Agosto 1994
34	¿'Déjà vu?: tasa de cambio, deuda externa y esfuerzo exportador en Colombia.	Sergio Clavijo	Mayo 1995
35	La crítica de Lucas y la inversión en Colombia: nueva evidencia	Mauricio Cárdenas Mauricio Olivera	Septiembre 1995
36	Tasa de Cambio y ajuste del sector externo en Colombia	Fernando Mesa Parra Dairo Estrada	Septiembre 1995
37	Análisis de la evolución y composición del Sector Público	Mauricio Olivera G. Manuel Fernando Castro Q. Fabio Sánchez T.	Septiembre 1995
38	Incidencia distributiva del IVA en un modelo del ciclo de vida	Juan Carlos Parra Osorio Fabio José Sánchez T.	Octubre 1995
39	Por qué los niños pobres no van a la escuela? (Determinantes de la asistencia escolar en Colombia)	Fabio Sánchez Torres Jairo Augusto Núñez M.	Noviembre 1995
40	Matriz de Contabilidad Social 1992	Fanny M. Valderrama Javier Alberto Gutiérrez	Diciembre 1995
41	Multiplicadores de Contabilidad Derivados de la Matriz de Contabilidad Social	Javier Alberto Gutiérrez Fanny M. Valderrama G.	Enero 1996
42	El ciclo de referencia de la economía colombiana	Martin Maurer María Camila Uribe S.	Febrero 1996
43	Impacto de las transferencias intergubernamentales en la distribución interpersonal del ingreso en Colombia	Juan Carlos Parra Osorio	Marzo 1996
44	Auge y colapso del ahorro empresarial en Colombia 1983-1994	Fabio Sánchez Torres Guillermo Murcia Guzmán Carlos Oliva Neira	Abril 1996
45	Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994	Cielo María Numpaque Ligia Rodríguez Cuestas	Mayo 1996
46	Los efectos no considerados de la apertura económica en el mercado laboral industrial	Fernando Mesa Parra Javier Alberto Gutiérrez	Mayo 1996
47	Un modelo de Financiamiento óptimo de un aumento permanente en el gasto público: Una ilustración con el caso colombiano.	Alvaro Zarta Avila	Junio 1996

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
48	Estadísticas descriptivas del mercado laboral masculino y femenino en Colombia: 1976 -1995	Rocío Ribero M. Carmen Juliana García B.	Agosto 1996
49	Un sistema de indicadores líderes para Colombia	Martín Maurer María Camila Uribe Javier Birchenall	Agosto 1996
50	Evolución y determinantes de la productividad en Colombia: Un análisis global y sectorial	Fabio Sánchez Torres Jorge Iván Rodríguez Jairo Núñez Méndez	Agosto 1996
51	Gobernabilidad y Finanzas Públicas en Colombia	César A. Caballero R	Noviembre 1996
52	Tasas Marginales Efectivas de Tributación en Colombia	Mauricio Olivera G.	Noviembre 1996
53	Un modelo keynesiano para la economía colombiana	Fabio José Sánchez T. Clara Elena Parra	Febrero 1997
54	Trimestralización del Producto Interno Bruto por el lado de la oferta.	Fanny M. Valderrama	Febrero 1997
55	Poder de mercado, economías de escala, complementariedades intersectoriales y crecimiento de la productividad en la industria colombiana.	Juán Mauricio Ramírez	Marzo 1997
56	Estimación y calibración de sistemas flexibles de gasto.	Orlando Gracia Gustavo Hernández	Abril 1997
57	Mecanismos de ahorro e Inversión en las Empresas Públicas Colombianas: 1985-1994	Fabio Sánchez Torres Guillermo Murcia G.	Mayo 1997
58	Capital Flows, Savings and investment in Colombia 1990-1996	José Antonio Ocampo G. Camilo Ernesto Tovar M.	Mayo 1997
59	Un Modelo de Equilibrio General Computable con Competencia imperfecta para Colombia	Juan Pablo Arango Orlando Gracia Gustavo Hernández Juan Mauricio Ramírez	Junio 1997
60	El cálculo del PIB Potencial en Colombia	Javier A. Birchenall J.	Julio 1997
61	Determinantes del Ahorro de los hogares. Explicación de su caída en los noventa.	Alberto Castañeda C. Gabriel Piraquive G.	Julio 1997
62	Los ingresos laborales de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995	Rocío Ribero Claudia Meza	Agosto 1997

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
63	Determinantes de la participación laboral de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995	Rocío Ribero Claudia Meza	Agosto 1997
64	Inversión bajo incertidumbre en la Industria Colombiana: 1985-1995	Javier A. Birchenall	Agosto 1997
65	Modelo IS-LM para Colombia. Relaciones de largo plazo y fluctuaciones económicas.	Jorge Enrique Restrepo	Agosto 1997
66	Correcciones a los Ingresos de las Encuestas de hogares y distribución del Ingreso Urbano en Colombia.	Jairo A. Núñez Méndez Jaime A. Jiménez Castro	Septiembre 1997
67	Ahorro, Inversión y Transferencias en las Entidades Territoriales Colombianas	Fabio Sánchez Torres Mauricio Olivera G. Giovanni Cortés S.	Octubre 1997
68	Efectos de la Tasa de cambio real sobre la Inversión industrial en un Modelo de transferencia de precios	Fernando Mesa Parra Leyla Marcela Salguero Fabio Sánchez Torres	Octubre 1997
69	Convergencia Regional: Una revisión del caso Colombiano.	Javier A. Birchenall Guillermo E. Murcia G.	Octubre 1997
70	Income distribution, human capital and economic growth in Colombia.	Javier A. Birchenall	Octubre 1997
71	Evolución y determinantes del Ahorro del Gobierno Central.	Fabio Sánchez Torres Ma. Victoria Angulo	Noviembre 1997
72	Macroeconomic Performance and Inequality in Colombia: 1976-1996	Raquel Bernal Mauricio Cárdenas Jairo Núñez Méndez Fabio Sánchez Torres	Diciembre 1997
73	Liberación comercial y salarios en Colombia: 1976-1994	Donald Robbins	Enero 1998
74	Educación y salarios relativos en Colombia: 1976-1995 Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del Ingreso	Jairo Núñez Méndez Fabio Sánchez Torres	Enero 1998
75	La tasa de interés "óptima"	Carlos Esteban Posada Edgar Trujillo Ciro	Febrero 1998
76	Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996	Edgar Trujillo Ciro Martha Elena Badel	Marzo 1998
77	Elasticidades Precio y Sustitución para la Industria Colombiana	Juán Pablo Arango Orlando Gracia Gustavo Hernández	Marzo 1998

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
78	Flujos Internacionales de Capital en Colombia: Un enfoque de Portafolio	Ricardo Rocha García Fernando Mesa Parra	Marzo 1998
79	Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996	José Antonio Ocampo María José Pérez Camilo Ernesto Tovar Francisco Javier Lasso	Marzo 1998
80	La Curva de Salarios para Colombia. Una Estimación de las Relaciones entre el Desempleo, la Inflación y los Ingresos Laborales, 1984- 1996.	Fabio Sánchez Torres Jairo Núñez Méndez	Marzo 1998
81	Participación, Desempleo y Mercados Laborales en Colombia	Jaime Tenjo G. Rocio Ribero M.	Abril 1998
82	Reformas comerciales, márgenes de beneficio y productividad en la industria colombiana	Juán Pablo Arango Orlando Gracia Gustavo Hernández Juán Mauricio Ramírez	Abril 1998
83	Capital y Crecimiento Económico en un Modelo Dinámico: Una presentación de la dinámica Transicional para los casos de EEUU y Colombia	Alvaro Zarta Avila	Mayo 1998.
84	Determinantes de la Inversión en Colombia: Evidencia sobre el capital humano y la violencia.	Clara Helena Parra	Junio 1998.
85	Mujeres en sus casas: Un recuento de la población Femenina económicamente activa	Piedad Urdinola Contreras	Junio 1998.
86	Descomposición de la desigualdad del Ingreso laboral Urbano en Colombia: 1976-1997	Fabio Sánchez Torres Jairo Núñez Méndez	Junio 1998.
87	El tamaño del Estado Colombiano Indicadores y tendencias 1976-1997	Angela Cordi Galat	Junio 1998.
88	Elasticidades de sustitución de las importaciones Para la economía colombiana.	Gustavo Hernández	Junio 1998.
89	La tasa natural de desempleo en Colombia	Martha Luz Henao Norberto Rojas	Junio 1998.
90	The role of shocks in the colombian economy	Ana María Menéndez	Julio 1998.
91	The determinants of Human Capital Accumulation in Colombia, with implications for Trade and Growth Theory	Donald J. Robbins	Julio 1998.
92	Estimaciones de funciones de demanda de trabajo dinámicas para la economía colombiana, 1980-1996	Alejandro Vivas Benítez Stefano Farné Dagoberto Urbano	Julio 1998.
93	Análisis de las relaciones entre violencia y equidad	Alfredo Sarmiento Lida Marina Becerra	Agosto 1998.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
94	Evaluación teórica y empírica de las exportaciones no tradicionales en Colombia	Fernando Mesa Parra María Isabel Cock Angela Patricia Jiménez	Agosto 1998.
95	Valoración económica del empleo doméstico femenino no remunerado, en Colombia, 1978-1993	Piedad Urdinola Contreras	Agosto 1998.
96	Eficiencia en el Gasto Público de Educación.	María Camila Uribe	Agosto 1998.
97	El desempleo en Colombia: tasa natural, desempleo cíclico y estructural y la duración del desempleo. 1976-1998.	Jairo Núñez M. Raquel Bernal S.	Septiembre 1998.
98	Productividad y retornos sociales del Capital humano: Microfundamentos y evidencia para Colombia.	Francisco A. González R. Carolina Guzmán R. Angela L. Pachón G.	Noviembre 1998.
99	Reglas monetarias en Colombia y Chile	Jorge E. Restrepo L.	Enero 1999.
100	Inflation Target Zone: The Case of Colombia 1973-1994	Jorge E. Restrepo L.	Febrero 1999.
101	¿ Es creíble la Política Cambiaria en Colombia?	Carolina Hoyos V.	Marzo 1999.
102	La Curva de Phillips, la Crítica de Lucas y la persistencia de la inflación en Colombia	Javier A. Birchenall	Abril 1999.
103	Un modelo macroeconómico para la economía Colombiana	Javier A. Birchenall Juan Daniel Oviedo	Abril 1999.
104	Una revisión de la literatura teórica y la experiencia Internacional en regulación	Marcela Eslava Mejía	Abril 1999.
105	El transporte terrestre de carga en Colombia Documento para el Taller de Regulación.	Marcela Eslava Mejía Eleonora Lozano Rodríguez	Abril 1999.
106	Notas de Economía Monetaria. (Primera Parte)	Juan Carlos Echeverry G.	Abril 1999.
107	Ejercicios de Causalidad y Exogeneidad para Ingresos salariales nominales públicos y privados Colombianos (1976-1997).	Mauricio Bussolo Orlando Gracia Camilo Zea	Mayo 1999.
108	Real Exchange Rate Swings and Export Behavior: Explaining the Robustness of Chilean Exports.	Felipe Illanes	Mayo 1999.
109	Segregación laboral en las 7 principales ciudades del país.	Piedad Urdinola	Mayo 1999.
110	Estimaciones trimestrales de la línea de pobreza y sus relaciones con el desempeño macroeconómico Colombiano. (1977-1997)	Jairo Núñez Méndez Fabio José Sánchez T.	Mayo 1999
111	Costos de la corrupción en Colombia.	Marta Elena Badel	Mayo 1999

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
112	Relevancia de la dinámica transicional para el crecimiento de largo plazo: Efectos sobre las tasas de interés real, la productividad marginal y la estructura de la producción para los casos de EEUU y Colombia..	Alvaro Zarta	Junio 1999
113	La recesión actual en Colombia: Flujos, Balances y Política anticíclica	Juan Carlos Echeverry	Junio 1999
114	Monetary Rules in a Small Open Economy	Jorge E. Restrepo L.	Junio 1999
115	El Balance del Sector Público y la Sostenibilidad Fiscal en Colombia	Juan Carlos Echeverry Gabriel Piraquive Natalia Salazar Ma. Victoria Angulo Gustavo Hernández Cielo Ma. Numpaqué Israel Fainboim Carlos Jorge Rodriguez	Junio 1999
116	Crisis y recuperación de las Finanzas Públicas. Lecciones de América Latina para el caso colombiano.	Marcela Eslava Mejía	Julio 1999
117	Complementariedades Factoriales y Cambio Técnico en la Industria Colombiana.	Gustavo Hernández Juan Mauricio Ramírez	Julio 1999
118	¿Hay un estancamiento en la oferta de crédito?	Juan Carlos Echeverry Natalia Salazar	Julio 1999
119	Income distribution and macroeconomics in Colombia.	Javier A. Birchenall J.	Julio 1999.
120	Transporte carretero de carga. Taller de regulación. DNP-UMACRO. Informe final.	Juan Carlos Echeverry G. Marcela Eslava Mejía Eleonora Lozano Rodriguez	Agosto 1999.
121	¿ Se cumplen las verdades nacionales a nivel regional? Primera aproximación a la construcción de matrices de contabilidad social regionales en Colombia.	Nelly. Angela Cordi Galat	Agosto 1999.
122	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 1 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
123	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 2 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
124	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 3 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
125	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 4 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
126	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 5 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
127	The Liquidity Effect in Colombia	Jorge E. Restrepo	Noviembre 1999.
128	Upac: Evolución y crisis de un modelo de desarrollo.	Juan C Echeverry Orlando Gracia B. Piedad Urdinola	Diciembre 1999.
129	Confronting fiscal imbalances via intertemporal Economics, politics and justice: the case of Colombia	Juan C Echeverry Verónica Navas-Ospina	Diciembre 1999.
130	La tasa de interés en la coyuntura reciente en Colombia.	Jorge Enrique Restrepo Edgar Trujillo Ciro	Diciembre 1999.
131	Los ciclos económicos en Colombia. Evidencia Empírica (1977-1998)	Jorge Enrique Restrepo José Daniel Reyes Peña	Enero 2000.
132	Colombia's natural trade partners and its bilateral Trade performance: Evidence from 1960 to 1996	Hernán Eduardo Vallejo	Enero 2000.
133	Los derechos constitucionales de prestación y sus Implicaciones económico- políticas. Los casos del derecho a la salud y de los derechos de los reclusos	Luis Carlos Sotelo	Febrero 2000.
134	La reactivación productiva del sector privado colombiano (Documento elaborado para el BID)	Luis Alberto Zuleta	Marzo 2000.
135	Geography and Economic Development: A Municipal Approach for Colombia.	Fabio José Sánchez T. Jairo Núñez Méndez	Marzo 2000.
136	La evaluación de resultados en la modernización del Estado en América Latina. Restricciones y Estrategia para su desarrollo.	Eduardo Wiesner Durán	Abril 2000.
137	La regulación de precios del transporte de carga por Carretera en Colombia.	Marcela Eslava Mejía	Abril 2000.
138	El conflicto armado en Colombia. Una aproximación a la teoría de juegos.	Yuri Gorbaneff Flavio Jácome	Julio 2000.
139	Determinación del consumo básico de agua potable subsidiario en Colombia.	Juan Carlos Junca Salas	Noviembre 2000.
140	Incidencia fiscal de los incentivos tributarios	Juan Ricardo Ortega Gabriel Armando Piraquive Gustavo Adolfo Hernández Carolina Soto Losada Sergio Iván Prada Juan Mauricio Ramirez	Noviembre 2000.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
141	Exenciones tributarias: Costo fiscal y análisis de incidencia	Gustavo A. Hernández Carolina Soto Losada Sergio Iván Prada Juan Mauricio Ramírez	Diciembre 2000
142	La contabilidad del crecimiento, las dinámicas transicionales y el largo plazo: Una comparación internacional de 46 países y una presentación de casos de economías tipo: EEUU, Corea del Sur y Colombia.	Alvaro Zarta Avila	Febrero 2001
143	¿Nos parecemos al resto del mundo? El Conflicto colombiano en el contexto internacional.	Juan Carlos Echeverry G. Natalia Salazar Ferro Verónica Navas Ospina	Febrero 2001
144	Inconstitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo: causas, efectos y alternativas.	Luis Edmundo Suárez S. Diego Mauricio Avila A.	Marzo 2001
145	La afiliación a la salud y los efectos redistributivos de los subsidios a la demanda.	Hernando Moreno G.	Abril 2001
146	La participación laboral: ¿qué ha pasado y qué podemos esperar?	Mauricio Santamaría S. Norberto Rojas Delgadillo	Abril 2001
147	Análisis de las importaciones agropecuarias en la década de los Noventa.	Gustavo Hernández Juan Ricardo Perilla	Mayo 2001
148	Impacto económico del programa de Desarrollo alternativo del Plan Colombia	Gustavo A. Hernández Sergio Iván Prada Juan Mauricio Ramírez	Mayo 2001
149	Análisis de la presupuestación de la inversión de la Nación.	Ulpiano Ayala Oramas	Mayo 2001
150	DNPENSION: Un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano.	Juan Carlos Parra Osorio	Mayo 2001
151	La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación	Hernando Moreno G.	Junio 2001
152	Shocks fiscales y términos de intercambio en el caso colombiano.	Ómer ÖZAK MUÑOZ.	Julio 2001
153	Demanda por importaciones en Colombia: Una estimación.	Igor Esteban Zuccardi	Julio 2001
154	Elementos para mejorar la adaptabilidad del mercado laboral colombiano.	Mauricio Santa María S. Norberto Rojas Delgadillo	Agosto 2001
155	¿Qué tan poderosas son las aerolíneas colombianas? Estimación de poder de mercado de las rutas colombianas.	Ximena Peña Parga	Agosto 2001

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
156	Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia.	Juan Carlos Echeverry Andrés Escobar Arango César Merchán Hernández Gabriel Piraquive Galeano Mauricio Santa María S.	Septiembre 2001
157	Agregando votos en un sistema altamente desistitucionalizado.	Francisco Gutiérrez Sanín	Octubre 2001
158	Eficiencia -X en el Sector Bancario Colombiano	Carlos Alberto Castro I	Noviembre 2001
159	Determinantes de la calidad de la educación en Colombia.	Alejandro Gaviria Jorge Hugo Barrientos	Noviembre 2001
160	Evaluación de la descentralización municipal. Descentralización y macroeconomía	Fabio Sánchez Torres	Noviembre 2001
161	Impuestos a las transacciones: Implicaciones sobre el bienestar y el crecimiento.	Rodrigo Suescún	Noviembre 2001
162	Strategic Trade Policy and Exchange Rate Uncertainty	Fernando Mesa Parra	Noviembre 2001
163	Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Avances y resultados de la descentralización Política en Colombia	Alberto Maldonado C.	Noviembre 2001
164	Choques financieros, precios de activos y recesión en Colombia.	Alejandro Badel Flórez	Noviembre 2001
165	Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa.	Juan Gonzalo Zapata Olga Lucía Acosta Adriana González	Noviembre 2001
166	Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La descentralización en el Sector de Agua potable y Saneamiento básico.	Maria Mercedes Maldonado Gonzalo Vargas Forero	Noviembre 2001