

Economía de los servicios públicos domiciliarios, más allá del mercado y del Estado*

31

María del Pilar Sánchez Muñoz**

Martha Inés Usaquén Chía***

Palabras clave

Servicios públicos domiciliarios, instituciones, mercado, Estado.

Resumen

El artículo contribuye a la discusión sobre la equidad y la eficiencia como aporte al análisis económico, en el marco de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. A partir de una revisión crítica se encuentra que el criterio de *equidad* como derecho en la prestación de estos servicios no se alcanza, porque el prestador entiende el servicio desde la visión del mercado (la prestación se centra en la demanda) y no desde el beneficio social que su consumo representa. Asimismo, la regulación y la forma como se gestionan los recursos de manera descentralizada han generado diversos resultados en términos de eficiencia y equidad en las regiones, debido a que no se han tenido en cuenta las diferencias en cuanto a densidad poblacional, características culturales y el conocimiento de los ciudadanos para participar activamente en los procesos de cambio.

Fecha de recepción: 27 de noviembre de 2011 • Fecha de aceptación: 12 de marzo de 2012

* El presente artículo es producto de la investigación “Economía de los servicios públicos domiciliarios (SS. PP. DD.): acueducto, alcantarillado y aseo (AAA). Una aproximación a la economía de los costos de transacción” financiada por la Universidad de La Salle.

** Economista; Magíster en Economía, Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de La Salle, Bogotá (Colombia). Miembro del Grupo de Investigación en Desarrollo Humano. Correo electrónico: mdsanchez@unisalle.edu.co

*** Economista; Especialista en Proyectos de Desarrollo, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá; Magíster en Ciencias Económicas, Universidad Santo Tomás, Bogotá. Profesora-investigadora, Universidad de La Salle. Miembro del Grupo de Investigación en Desarrollo Humano. Correo electrónico: musaquen@unisalle.edu.co

Economics of Public Utilities, a View from Efficiency and Equity

Abstract

This article contributes to the discussion about equity and efficiency as a contribution to economic analysis, in the framework of residential public utilities in Colombia. Based on a critical review, it is found that the criterion of *equity* as a right to the provision of these services is not reached, because the provider understands the service from the point of view of the market (supply is based on demand) and not from the social benefit that its consumption represents. Likewise, the regulation and the decentralized form in which these resources are managed have generated different results in terms of efficiency and equity in the regions, given that the differences regarding population density, cultural characteristics and citizens' participation in processes of change have not been taken into account.

Keywords

Residential public utilities, efficiency, equity, institutions.

Economia dos serviços públicos domiciliares, um olhar desde a eficiência e a equidade

Resumo

O artigo contribui à discussão sobre a equidade e a eficiência como contribuição a análise econômica, no contexto dos serviços públicos domiciliares na Colômbia. A partir de uma revisão crítica encontra-se que o critério de *equidade* como direito na prestação destes serviços não se atinge, porque o prestador entende o serviço desde a visão do mercado (a prestação centra-se na demanda) e não do benefício social que seu consumo representa. Da mesma forma, a regulamentação e a forma como são administrados os recursos de maneira descentralizada geram diversos resultados em termos de eficiência e equidade nas regiões, devido a que não se foram consideradas as diferenças com respeito à densidade populacional, características culturais e o conhecimento dos cidadãos para participar ativamente nos processos de mudança.

Palavras chave

Serviços públicos domiciliares, eficiência, equidade, instituições.

Introducción

El presente documento es una continuación del trabajo que sobre el tema vienen desarrollando las autoras como parte del proyecto de investigación “Evaluación de las políticas públicas en los servicios públicos domiciliarios (SS. PP. DD.) de acueducto, alcantarillado y aseo (AAA) en términos de eficiencia y equidad” del Grupo de Investigación en Desarrollo Humano. Aquí se presentan los resultados obtenidos de la revisión crítica en términos de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, la cual está encaminada a mejorar el nivel de vida de todos los habitantes del territorio nacional.

33

Para el análisis se tuvieron en cuenta las reformas que se han efectuado a partir de la última década del siglo pasado, tales como la prestación del servicio desde el sector privado y la participación de los usuarios en la vigilancia y control, para el logro de la finalidad del Estado social de derecho, que de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, contempla el respeto a la dignidad humana y la garantía de un conjunto de derechos y deberes sin discriminación alguna (artículo 5).

Para tales efectos, inicialmente se presentan algunas consideraciones teóricas que justifican la nueva economía institucional (NEI) como el marco de referencia adecuado para explicar el comportamiento de las instituciones que conforman el sector de servicios públicos. Luego se desarrollan las características de los servicios de acuerdo con los criterios de exclusión, rivalidad, derechos de propiedad y externalidades, que permiten diferenciar entre un servicio público o privado (casos extremos), común, club o meritario.

Esta clasificación nos conduce a una definición de servicios públicos, solo como una aclaración conceptual necesaria para proseguir con las consideraciones normativas del sector, a la luz de lo establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991 y a los desarrollos generados en la Ley 142 de 1994, principalmente. Dada la importancia de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, se expone por separado la normatividad particular para estos. Posteriormente, se explican las funciones del sistema único de información de servicios (SUI) y su importancia en el tratamiento y depuración de la información relevante del sector. Por último, se presentan las conclusiones producto de la disertación.

Consideraciones teóricas desde la nueva economía institucional

34

Se considera que uno de los soportes teóricos que valida el desarrollo del tema de los servicios públicos se encuentra en los lineamientos de la NEI y su concepto de *instituciones*, ya que permite entender la forma en que se relacionan los agentes económicos que conforman el sector de los servicios públicos domiciliarios, como organizaciones del Estado, empresas privadas o mixtas y la comunidad receptora.

Entonces, desde la concepción de la NEI, para North (citado en Usaquén, 2010), las instituciones son producto de la necesidad de interactuar que tienen los seres humanos, por ello determinan reglas del juego tanto formales (leyes o normas) como informales (acuerdos y códigos de conducta) que guían su actuación. Por tanto, estas instituciones condicionan el desempeño de la economía, y en la medida en que se establezcan reglas claras, será menor la incertidumbre y mayor la credibilidad que genere este marco institucional (Vargas, 2008).

En consecuencia, se requiere que los miembros de la comunidad organizada acepten y validen voluntariamente dichas reglas: “[...] aceptar una regla implica preseleccionar un conjunto de acciones que están en concordancia con las reglas, pero al mismo tiempo excluir aquellas alternativas de acción que no forman parte de este conjunto” (Gandlgruber, 2010: 18), de ahí el dinamismo de las instituciones, que marcan el curso por seguir en las diferentes actuaciones de la sociedad.

Igualmente, para Wiesner (1997), la validez de la NEI aplicada a la prestación de los servicios públicos domiciliarios está determinada desde un enfoque inductivo e histórico, que concentra su objeto de estudio en casos particulares, respetando las características culturales de cada región, que deberían tenerse en cuenta en la formulación de las políticas conducentes a transformar el sector de los servicios públicos domiciliarios, situación que reconoce la dinámica propia de las instituciones, producto de la relación entre los diferentes agentes económicos y sociales.

Ahora, para Eslava (2010), es preocupación de las instituciones tanto el marco general como el nivel micro de la cotidianidad de los ciudadanos, consideración que debería tener en cuenta el gobierno local a la hora de ejercer su poder en la toma de decisiones sociales donde es clave reconocer que las reglas informales de la sociedad tienden a ser diferentes, ya que reflejan las características y condiciones de cada grupo social.

Finalmente, la NEI asume que las diferentes instituciones son incompletas, lo cual implica que los costos de transacción sean responsables de que estas no

alcancen los niveles de eficiencia esperados, en su relación con los demás agentes económicos y sociales (Vargas, 2008).

Teniendo en cuenta el marco de la NEI como referente principal de las relaciones de los agentes que interactúan en el sector, es necesario caracterizar los servicios que involucran estas relaciones, principalmente bajo los criterios de exclusión y rivalidad.

35

Consideraciones teóricas desde la naturaleza económica de los servicios

La teoría económica ha tenido en cuenta los criterios de exclusión y rivalidad para clasificar los bienes y servicios como públicos o privados. En el presente artículo, en general, se hará referencia a servicios de saneamiento básico, como abastecimiento de agua para consumo humano, manejo y disposición final de aguas residuales, excretas y residuos sólidos municipales, todos estos parte de los denominados *servicios públicos domiciliarios*.

Así, cuando un servicio es disfrutado por una persona, siendo imposible excluir de su disfrute a otra (no excluyente), y su consumo no impide o reduce el consumo de otra, por lo que no genera un costo adicional (no rivalidad), se considera como “servicio público puro”. En palabras de Stiglitz: “[...] un bien público en el que los costos marginales de suministrarlo a una persona más son estrictamente cero y en el que es imposible impedir que la gente reciba el bien” (2000: 155). Algunos ejemplos significativos son la defensa nacional y el barrido de las vías, en cuyos casos el precio de mercado es diferente a los costos sociales que generan.

De otro lado, un servicio será considerado “privado” cuando es posible excluir a los beneficiarios, bien sea por el mecanismo de precios o por decisiones políticas, y el consumo por parte de una persona impide su disfrute por parte de otra, dada la escasez de los recursos. Es de suponerse, en este caso, que el precio de mercado refleje los costos adicionales que se presentan en el proceso de producción. El agua potable producida y disponible en las viviendas es un buen ejemplo de esta clase de servicios, porque quien no paga la factura no recibe el líquido (exclusión), y un metro cúbico de agua consumida por una persona no puede ser disfrutada por otra (rivalidad).

Ahora, existe la posibilidad de que, aunque técnicamente no se pueda excluir a nadie del consumo de un servicio, este no alcance para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, por lo que es necesario producir más unidades pero con costos

36

adicionales crecientes. A este tipo de servicios se les conoce como “comunes” o de “propiedad común” porque todos los ciudadanos tienen acceso a estos.

En contraste, servicios como la red de distribución de agua potable se consideran “públicos impuros”, “públicos excluyentes” o “clubes”, porque aunque son no rivales, sí es posible la exclusión. Estos servicios pueden ser producidos por el sector privado, y se utiliza para la exclusión el mecanismo de precios. De acuerdo con Cornes y Sandler (1987), una de las características fundamentales de los bienes y servicios club es que el ciudadano paga una tarifa por el servicio, pero el derecho a su uso es parcial y depende del tiempo, el lugar y la intensidad de disfrute.

En este caso, aunque el consumo no sea rival, el Estado puede establecer y controlar un sistema tarifario que si bien genera exclusión, busca la equidad, con subsidios cruzados y tarifas discriminadas por bloques,¹ en donde los que más utilizan los servicios públicos (y, por lo tanto, probablemente más se benefician de estos) son los que más pagan. En la tabla 1 se muestran las diferentes tipologías de bienes y servicios de acuerdo con los criterios de rivalidad y exclusión.

Tabla 1. Clasificación de los bienes

Bien o servicio	Exclusión	Rivalidad	Ejemplos
Público puro	No	No	Defensa nacional Barrido de las vías
Común	No	Sí	Autopista congestionada Recursos pesqueros
Público impuro, excluyente o club	Sí	No	Televisión por cable, red de distribución de agua potable
Privado	Sí	Sí	Ropa Helado Agua potable producida y disponible en el domicilio [*]

^{*} Considerado bien meritorio por el bienestar generado a la sociedad.

Fuente: elaboración propia.

1 En un sistema de fijación de precios por bloques, el consumidor paga precios distintos por diferentes cantidades de un bien. Los precios distintos cobrados de acuerdo con las cantidades consumidas pueden ser decrecientes o crecientes dependiendo el objetivo que se pretenda. En el caso del servicio de agua potable se utilizan precios crecientes para desincentivar el consumo excesivo o suntuario. Cuando se presentan economías a escala, el uso de este sistema aumenta la producción, mejorando el bienestar del consumidor, e incrementa los beneficios de la empresa prestadora.

Sin embargo, existen otros criterios, como los derechos de propiedad y las externalidades, que son tenidos en cuenta en la clasificación de un bien o servicio. Los derechos de propiedad para Ayala (2004 citado en Usaquén, 2008), “pueden considerarse como las instituciones relevantes y dinamizadoras, en lo que se refiere a la asignación y uso de los recursos disponibles. El sistema de derechos de propiedad se convierte en un importante mecanismo de coordinación económica entre los agentes”, y cuando estos se encuentran claramente definidos, determina el criterio de exclusión propio de los servicios privados, en cuyo caso, como ya se afirmó, el mecanismo de precios es la manera más eficiente de asignarlos.

Adicionalmente, el Banco Mundial (2003) y Pinzón et ál. (2007) manifiestan que en la medida en que los derechos de propiedad están claramente definidos, los costos de negociación o transacción son menores, lo que aumenta las oportunidades del mercado para reducir los riesgos e incrementar la eficiencia.² Tanto la exclusión de los servicios privados como públicos presentan costos de transacción, por ejemplo, los costos que genera el funcionamiento del sistema tarifario (facturación). Para North (1993), es necesario especificar y regular los derechos de propiedad a través de las instituciones formales, con el fin de reducir estos costos de transacción.

En cuanto a las externalidades, se presentan cuando se transforman los recursos a través de los procesos productivos o cuando se disfruta del servicio; un servicio público puede generar externalidades positivas o negativas, de hecho, se plantea que los servicios públicos puros son un caso extremo de las externalidades. Por ejemplo, el agua potable y el alcantarillado son servicios calificados como privados, y generan externalidades positivas (en el caso del agua potable) o externalidades negativas (en el caso del alcantarillado³), lo que indica la ausencia de una frontera definida entre un servicio público o privado.

Dadas las consideraciones anteriores, algunos servicios como la salud, la educación, el derecho a recibir una pensión y el agua potable, son considerados como “meritorios”, porque aunque por su naturaleza son privados, se les puede otorgar

2 Entendida aquí no solo como “la relación que existe entre la cantidad de recursos que se emplean para producir un bien o servicio y la cantidad del bien o servicio que se logra” (Palacios, 1999: 55), llamada por los neoclásicos *eficiencia productiva*, sino también como el mejor aprovechamiento en el uso de los recursos para propiciar un bienestar social, denominado *eficiencia económica*.

3 La insuficiencia de servicios de acueducto y alcantarillado se relaciona con el aumento de enfermedades infecciosas, como diarrea y cólera, entre otras, siendo la población infantil la más vulnerable a adquirirlas.

un carácter público, ya que su consumo satisface necesidades básicas, además, son socialmente deseables y generan beneficios colectivos al mejorar la calidad de vida de la población, por lo cual asegurar su provisión es responsabilidad del Estado. Desde otro plano, serían “meritorios” aquellos servicios que permiten el desarrollo de las “capacidades humanas”, que de acuerdo con Sen⁴ (1998), son necesarias para que las personas puedan elegir en libertad el proyecto de vida que estimen conveniente. En este sentido, Cuervo explicita las externalidades positivas del consumo de agua potable al afirmar que

[...] las posibilidades de desarrollo intelectual y productivo del ser humano dependen de la buena calidad del agua consumida en las edades más tempranas; la productividad urbana depende estrechamente de la eficiencia, cobertura y calidad del servicio castigando severamente a quienes se encuentran por fuera de los sistemas organizados; los niveles de pobreza son altamente sensibles a las mismas condiciones de cobertura, calidad y precio en la prestación del servicio (2010: 19).

Adicionalmente, Ramírez (2007) sostiene que existe una relación entre los niveles de pobreza, la capacidad de las familias más pobres para pagar las facturas y la poca accesibilidad o mala calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. De acuerdo con el Banco Mundial (2004 citado por Ramírez, 2007), la solución planteada está en la descentralización, la posibilidad de participación del capital privado en la prestación de los servicios y, en lo posible, el fomento de situaciones de competencia.

En otras palabras, se puede justificar la intervención del Estado por el derecho que tienen los ciudadanos a una vida digna, tomando relevancia conceptos como el de “igual dignidad humana y justicia como equidad, desde los cuales las distintas posiciones de cada uno de los ciudadanos en el acceso a los servicios que son recibidos como derechos, en la relación contractual derechos-deberes, son equitativas para los miembros de la comunidad” (Otálora y Vivas, 2011: 89).

Además, Quijano afirma que “con estos bienes meritorios sucede por lo general que la gente los asume como derechos por los cuales no debe pagar” (2010: 118),

4 Para Sen (2000), la calidad de vida de una persona debe valorarse en términos de sus capacidades. Una capacidad es la oportunidad o potencial para hacer o ser algo, es decir, la libertad para lograr el estilo de vida deseado. Se debe pensar qué condiciones tiene el individuo para desarrollarse como un ser funcional y con una función social, pues este puede tener la libertad de acción pero no necesariamente llegar a desarrollarla.

haciendo que el mecanismo de mercado no funcione como criterio eficiente de asignación de recursos; igualmente, se puede presentar un suministro insuficiente a los ciudadanos, lo que genera fallas en el mercado. Estas son razones adicionales para que el Estado regule, controle y vigile la prestación de estos servicios meritorios, sin importar si las empresas prestadoras son públicas, privadas o mixtas. Por ello, y siguiendo las sugerencias del Banco Mundial, Colombia se movió en esta dirección a partir de la Constitución Política de 1991 y el desarrollo de las leyes 142 y 143 de 1994, entre otras, las cuales serán consideradas más adelante.

Asimismo, otras fallas que se pueden presentar en los mercados de los servicios “meritorios” son la concentración de la oferta (existencia de monopolios naturales), la asignación inequitativa de las tarifas, la información asimétrica y los problemas de agencia. De acuerdo con Jaramillo (2010), el grado de intervención del Estado en la economía depende de las características propias de cada industria y de la finalidad social del Estado que es clara cuando se habla de los servicios meritorios.

Entonces, en la prestación de algunos de los servicios meritorios, y, en particular, en la provisión de agua potable, la tecnología muestra economías de escala⁵ considerables; se deben producir grandes volúmenes con costos hundidos importantes e inversiones de largo plazo, y las propias fuerzas del mercado excluyen a los operadores pequeños, lo que permite la formación de monopolios naturales,⁶ por tanto, es necesario el diseño de una regulación adecuada, con la cual se logre el mejor resultado posible para la sociedad en general.

Además, de acuerdo con Bernal (2010) y Palacios (2010), en el sector de los servicios públicos domiciliarios, calificados anteriormente como *meritorios*, se presentan barreras económicas de entrada, abusos por la posición dominante de algunas empresas internacionales que participan con inversión directa o indirecta dentro del sector, lo que dificulta la competencia en esta actividad.

Esto conduce a la búsqueda de lo que la teoría económica llamó a partir de Lipsey y Lancaster (1956)⁷ el *second best*, “segundo mejor” o “segundo óptimo”

5 Se presentan cuando la empresa puede aumentar la producción en un porcentaje mayor al aumento en el uso de sus factores, esto hace que la empresa pueda producir más con un costo por unidad de largo plazo decreciente.

6 Es más eficiente, en términos económicos, que una sola empresa produzca lo que el mercado requiere porque se incurre en menores costos en comparación con los que se generarían si hubiesen varias empresas compitiendo.

7 Lipsey y Lancaster (1956) afirmaron que si alguna de las condiciones para que se obtenga un óptimo de Pareto no se cumple, no es deseable que se cumplan las demás para alcanzar un óptimo. Es necesario analizar cada situación y decidir aquello que perjudique en menor proporción a la sociedad.

ante la imposibilidad de alcanzar el óptimo paretiano por las condiciones propias del mercado. Por ejemplo, como lo plantea Posner (1975 citado en Fisher, 1985), por actuar en condiciones de monopolio natural o por innovación, se pueden obtener beneficios sociales mayores que los recursos empleados en el proceso, así, la regulación encaminada a incentivar la competencia sería económicamente ineficiente porque los costos de la regulación superan la pérdida irrecuperable de eficiencia propia de los monopolios. La regulación debe buscar, entonces, corregir las fallas del mercado, fortalecer la eficiencia en el uso de los recursos, garantizar la libertad de acceso por parte de los consumidores y mejorar la calidad en la prestación de los servicios.

En términos generales, una asignación de recursos es eficiente en el sentido de Pareto si no puede mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de otra. Para que los mercados sean eficientes en el sentido de Pareto, es preciso, entre otras cosas, que cumplan con las características de competencia perfecta,⁸ y que la suma de las relaciones marginales de sustitución de los consumidores sea igual a su relación marginal de transformación. Sin embargo, la prestación de los servicios meritorios no se da en mercados perfectamente competitivos.

Al respecto, señala Sen que “una asignación de recursos puede ser eficiente en el sentido de Pareto incluso cuando hay algunas personas que nadan en la abundancia y otras que se mueren de hambre, siempre y cuando no sea posible que los que se mueren de hambre mejoren sin reducir los placeres de los ricos [...] la sociedad puede estar en el óptimo paretiano siendo absolutamente repugnante” (1981: 22). Así, el óptimo paretiano no tuvo en cuenta en su análisis el concepto de *equidad* y menos el de *justicia* desarrollado por Rawls, el cual se presentará posteriormente.

En este sentido, las políticas regulatorias deben diseñarse teniendo en cuenta el tamaño de la población, los posibles beneficios que le reportará la decisión y los costos o cargas asociadas con el tamaño de los grupos opositores. Según Páez y Silva (2010), el objetivo del regulador (Estado) puede ser el logro de la eficiencia

8 Para Oesterdiekhoff, “la competencia hace que la composición de la oferta sea determinada por la demanda (soberanía del consumidor); la competencia asigna los factores de producción acorde a sus oportunidades más productivas de aprovechamiento, lo cual lleva a la minimización de los costos totales de producción en la economía nacional; bajo la competencia, existen las condiciones propicias para la adaptación flexible de la producción frente a modificaciones en la demanda así como en la tecnología de producción; la competencia impide la explotación mono u oligopólica, y a la vez, la generación de ingresos no justificados en rendimientos reales. De este modo, la competencia incide positivamente en la distribución de los ingresos (equidad según rendimiento)” (1998: 15).

económica, pero sus decisiones también pueden verse afectadas por diferentes factores como la información limitada,⁹ la presión de las empresas o de los operadores que regulan, así como de los usuarios o de los políticos.

Adicionalmente, se presenta el problema de agencia (principal-agente), porque no siempre los objetivos que persigue el regulador son coherentes con los incentivos que tiene la empresa privada (o pública) para preservar el interés colectivo; por el contrario, las empresas prestadoras buscar maximizar sus propios beneficios. En *La riqueza de las naciones* (1776), Smith es el primero en plantear esta falla del mercado al afirmar que “los directores al ser gestores de dinero de otras personas y no del propio, no es de esperar que velen por él con el mismo interés con que los propietarios velan por el suyo” (citado en Jensen y Meckling, 1976: 305).

Sin embargo, Peltzman (1976) considera que los políticos encargados de la regulación toman decisiones para obtener utilidad política, es decir, mayores votos, en vez de maximizar el bienestar agregado de consumidores y productores. En otras palabras, la regulación está determinada por los grupos de interés que involucra.

Luego, la manera como el Estado hace efectiva la política regulatoria para garantizar el derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios dependerá de las necesidades de los ciudadanos.¹⁰ Para Otálora y Vivas (2011), es la institucionalidad, que en palabras de North, corresponde a las reglas de juego formales e informales,¹¹ reflejada en “el marco normativo, el esquema de organización y operación del

"Las políticas regulatorias deben diseñarse teniendo en cuenta el tamaño de la población, los posibles beneficios que le reportará la decisión y los costos o cargas asociadas con el tamaño de los grupos opositores".

9 El Estado tiene poca información sobre los verdaderos costos de las empresas reguladas y prestadoras de los servicios. Este hecho se conoce como *información asimétrica* y fue desarrollado inicialmente por Akerlof en 1970 cuando explicó la ineficiencia que se genera en el mercado de los autos usados cuando el vendedor tiene mayor información que el comprador sobre la verdadera calidad del vehículo.

10 Para Mahbub (2003), en la nueva concepción de desarrollo se debe considerar, entre otros aspectos, “la participación como elemento determinante de la equidad donde el desarrollo sea alcanzado por la gente” (Citado en Baquero y Rendón, 2011: 72).

11 Ruiz plantea al respecto que “las instituciones no tienen que adoptar necesariamente la forma de leyes o reglamentos oficiales; pueden ser mecanismos informales, basados en normas que: a) encauzan la información sobre la situación del mercado, sus bienes y participantes; b) definen y

aparato estatal, la burocracia y los mecanismos de participación política” (1993: 87) los que determinan el logro del bienestar colectivo.

42 Aquí los mecanismos de participación de los ciudadanos toman relevancia si el objetivo es la prestación eficiente y equitativa de los servicios meritorios como el agua potable. Para ellos se deben establecer las reglas de juego claras en el orden nacional y en las entidades territoriales que permitan el beneficio colectivo. En palabras de Rawls,

[...] una práctica [instituciones sociales] parecerá equitativa a las partes [individuos, empresas, países] si ninguno siente que, por participar en ella, él o alguno de los demás está sacando ventaja, o está siendo forzado a ceder ante pretensiones que no considera legítimas [...] es esta idea de la posibilidad de un mutuo reconocimiento de principios por personas libres que carecen de autoridad las unas sobre las otras la que hace que el concepto de equidad sea fundamental para la justicia (2003: 15).

En palabras del PNUD, “la equidad se define como igualdad de oportunidades pero esta no es factible sin una igualdad real de derechos y poderes plenamente aceptados y socialmente ejercidos. La igualdad tiene que ver con el reconocimiento social y legal de derechos y el ejercicio de poder a nivel ciudadano” (2009 citado en Universidad de La Salle, 2011: 33).

Sin embargo, no se trata de orientar las regulaciones del mercado al consumidor, sino de tener en cuenta al ciudadano, dada la desigualdad en las opciones de acceso a los servicios públicos, esto porque el mercado por sí mismo no puede garantizarlos, tampoco es su objetivo de largo plazo, a menos que los incentivos gubernamentales sean favorables a sus intereses (Cepal, 2010).

Una vez reconocidas las características que la teoría económica registra para los servicios tratados como meritorios, ahora se presentan las generalidades y su normatividad, desde la caracterización que contempla la Constitución Política de 1991 y desde el desarrollo de la Ley 142 de 1994, principalmente, donde tales servicios son considerados públicos domiciliarios, sin que sus principios riñan con lo ya definido.

hacen observar los derechos de propiedad y los contratos, determinando quien consigue qué cosa y en qué momento; c) intensifican la competencia en los mercados, o la reducen” (2005: 7).

Definición de servicios públicos

Los denominados *servicios públicos domiciliarios* hacen referencia a la actividad prevista para satisfacer las exigencias básicas del usuario en su lugar de residencia o de trabajo, que involucran servicios como acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural y distribución de gas combustible sin que sea determinante el agente prestador del servicio, sea público, privado o mixto, como los presenta la serie Consultorio del Agua del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) (2006).

Ahora, Palacios (1999), a la luz de los artículos 367 a 370 de la Constitución Política de Colombia de 1991, define los *servicios públicos domiciliarios* como aquellos que tienen el propósito de atender necesidades básicas de todos los residentes del país, que lo requieren en forma continua y cuyo disfrute les permite alcanzar condiciones dignas y más saludables, lo que determina la naturaleza masiva del servicio, que además es de naturaleza homogénea. Estos servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

Además, para su prestación se requiere de una infraestructura que puede depender de la cobertura que establezca el legislador; esto hace susceptibles a los servicios públicos de controles de calidad y de eficiencia, además, su prestación puede estar condicionada por un régimen tarifario, con una organización definida como empresas prestadoras del servicio con carácter de públicas, privadas o mixtas, que lleven el servicio al lugar de residencia o de trabajo del usuario. Según la Corte Constitucional, “la eficiencia se traduce en continuidad, regularidad y calidad del servicio público [...]” (citada en Palacios, 1999: 74).

Igualmente, para Cuervo et ál. (1988), los servicios colectivos domiciliarios, equivalentes en este estudio a *servicios públicos domiciliarios*, son aquellos que responden a las necesidades colectivas del servicio, esto es, no son pensados como solución individual y su prestación implica construcción de redes de aprovisionamiento que conducen el servicio a domicilios particulares.

Por último, para Ramírez y Bernal, “los bienes públicos locales, por su parte, son bienes no rivales en el consumo, en los cuales no se aplica el principio de exclusión y cuyos beneficios están limitados espacialmente, es decir, solo pueden ser consumidos por los habitantes próximos al lugar donde se provee” (2009: 12).

"La definición de *servicios públicos domiciliarios* prevista desde la Constitución de 1991 considera que todas las personas deben beneficiarse de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sin embargo, en la práctica, estos servicios solo se prestan a usuarios que solicitan el servicio, con un predio legalizado, y su ubicación geográfica debe estar incluida en la zona de influencia de la empresa prestadora".

La definición de *servicios públicos domiciliarios* prevista desde la Constitución de 1991 considera que todas las personas deben beneficiarse de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sin embargo, en la práctica, estos servicios solo se prestan a usuarios que solicitan el servicio, con un predio legalizado, y su ubicación geográfica debe estar incluida en la zona de influencia de la empresa prestadora, la cual depende de la posibilidad de extender las respectivas redes, incumpliendo así los criterios de homogeneidad y masificación de los servicios, ya que aún hay ciudadanos que no pueden disfrutar de estos y deberían ser objeto de políticas de apoyo a muy corto plazo.

Consideraciones normativas

En la Constitución Política de Colombia de 1991, se ve reflejada la importancia de los servicios públicos, como se registra en el capítulo 5, artículo 365:

Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fija la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (citado en Usaquén, 2010: 53).

Desde luego, la prestación eficiente de los servicios públicos debe ser garantizada por el Estado, en cumplimiento de su legitimidad y función social, de conformidad con la Constitución Política, y como lo expone el Concepto Unificado de la Superintendencia de Servicios Públicos (Superservicios) (2010b), garantizará el control social de los servicios públicos domiciliarios y la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios, así como sus deberes y derechos.

Por ello, en los artículos 1, 3 y 186, de la Ley 142 de 1994, se refleja el interés por alcanzar un nuevo orden en materia de servicios públicos domiciliarios; “ella incorpora una visión del ‘Estado social de derecho’ inspirados en los criterios de *law and economics* y de la economía institucional [...] reconcilia pues el objetivo explícito de alcanzar la eficiencia en la asignación de los recursos con el de crear condiciones más propicias a una distribución mejor del ingreso y la riqueza” (Palacios, 2004: 9-10), consideraciones que se ven reflejadas en la regulación que permite gravar a los usuarios con mayor capacidad económica y favorecer a aquellos de menores recursos. Estos criterios democráticos denotan lo público como aquellos espacios colectivos en que actúan tanto el gobierno como los ciudadanos (Cepal, 2010).

Adicionalmente, como lo registra el MAVDT (2005), la Ley 142 de 1994 extiende la capacidad de gestión a los usuarios en empresas de orden oficial, mixto o privado; permite su vinculación como socios de empresas prestadoras del servicio organizadas por acciones o en comanditas por acciones o sociedades públicas. Además, la Ley 812 de 2003 adicionó la participación en los fondos de capitalización social, lo que amplía el tema de la participación ciudadana, determinante en los temas de estabilización, recuperación y capitalización de las empresas prestadoras del servicio.

Por ello, esta nueva forma de organización, que permite la participación del capital privado en las organizaciones prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, delega en cada municipio toda responsabilidad en el momento de garantizar la adecuada prestación de los respectivos servicios públicos.

Entonces, bajo estos parámetros, la Ley 142 contempla el control social de los servicios públicos domiciliarios, así como el control de carácter administrativo confiado a la Superservicios. Con la conformación de los comités de desarrollo y control social se permite organizar la participación comunitaria para la vigilancia y la fiscalización de la gestión de las empresas que presten el servicio.

Además, como lo registra la investigación sobre servicios públicos domiciliarios del Ministerio de Justicia y del Derecho (1997), la Ley 142 contempla los principios de libertad de empresa (artículo 10) y la función social de las entidades prestadoras de servicios públicos (artículo 11); con ello busca evitar posibles abusos frente a los usuarios y competidores, asimismo, desde la Constitución Política, los reconoce como fundamentales para el bienestar y calidad de vida de las personas (artículo 366). De esta manera, con la reglamentación de la Ley se esperan alcanzar objetivos clave como:

(i) garantizar coberturas universales en el menor tiempo posible al incluir las variables y criterios sectoriales en la distribución; (ii) lograr una ejecución más eficiente de los recursos mediante la definición de incentivos que permiten a las entidades territoriales que aumenten coberturas y mejoren la calidad de los servicios; y (iii) mejorar la articulación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico con la política sectorial.

Estas están consignadas en el documento 112 de 2008 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) (citado en Rivera, 2010: 91). Asimismo, los lineamientos normativos buscan que la prestación de dichos servicios sea eficiente y sostenible, mediante la inversión diseñada en el ámbito departamental, en la cual, para acceder a los recursos, cada municipio debe, de forma voluntaria, adscribirse al plan y recibir, además de recursos, una orientación técnica, debido a la deficiencia observada en los municipios. Sin embargo, se da la posibilidad de obtener apoyo institucional, para que el municipio siga como prestador del servicio, pero la orientación está en función de transferir a operadores privados esta tarea.

Igualmente, como cita el MAVDT (2006), la Constitución Política colombiana de 1991 y la Ley 142 de 1994 presentan y desarrollan la norma para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, fomentando la descentralización y la posibilidad de participación del sector privado, lo que constituye dos cambios importantes respecto al modelo que se venía gestionando en la prestación de dichos servicios.

Además, “la descentralización es también un mecanismo que promueve y propicia el ejercicio de la ciudadanía, en la medida que la interacción de los actores políticos en los procesos de descentralización, demanda no solo un acercamiento sino un reconocimiento de los beneficiarios como ciudadanos dignos y activos, partícipes de la construcción de su sociedad” (Otálora y Vivas, 2011: 85).

Sin embargo, como lo presenta el *Informe sobre desarrollo humano* del 2010, “no toda descentralización es eficaz o transformadora. El impacto en el desarrollo humano dependerá del contexto social y político local y de las condiciones del país, especialmente de sus instituciones y capacidad administrativa, y de las causas y los patrones de la desigualdad y la pobreza” (71). En Colombia se valida esta afirmación, ya que el alcance de la descentralización en la prestación de los servicios públicos domiciliarios está determinada por la capacidad de gestión de las autoridades competentes.

Así, tanto la libre iniciativa empresarial, como la competencia y la prestación eficiente por parte de las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, son principios orientados desde La Constitución Política de 1991. Asimismo, se prevé la democratización en la prestación de estos servicios públicos y como lo expresa el MAVDT (2005), su objetivo es atenuar el riesgo que representa el monopolio natural que se genera en la prestación principalmente de servicios como acueducto y alcantarillado. Sin embargo, “en lo que a la tecnología respecta, las condiciones de provisión de agua muestran economías de escala considerables, inductoras de la formación de monopolios” (Cuervo, 2010: 3).

Para garantizar la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios, a través del proceso de descentralización de la administración pública, estos se financian en un alto porcentaje con recursos de la nación, a través del Sistema General de Participaciones y Regalías, asegurando recursos que deben llegar a la población más vulnerable (Superservicios, 2008). Es por ello que las decisiones respecto al suministro y la prestación del servicio deben involucrar a usuarios y trabajadores, así como generar comunidad entre los agentes participantes del sector (empresa, trabajador, usuario) en pro del fortalecimiento institucional y su desarrollo.

Sin embargo, dada la nueva estructura organizacional del sector, como lo afirma Aguirre (2010), cuando entran a participar intereses particulares en servicios de interés social, no pueden mantenerse los criterios financieros que prevalecían en la anterior organización. Estas empresas fijarán sus tarifas desde criterios de eficiencia económica, que reflejen el costo económico de la prestación del servicio en condiciones similares a lo que sería la prestación en condiciones perfectamente competitivas, además, el criterio de suficiencia financiera implica que a través de la tarifa se recuperen los costos y que la empresa pueda responder a sus necesidades financieras.

Igualmente, en Cuervo (2004), se reconoce que la Ley 142 propicia las condiciones estructurales necesarias para alcanzar la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el país. Sin embargo, considera que los modelos institucionales y gerenciales únicos, al no tener en cuenta la diversidad de situaciones que presentan las diferentes regiones, generan que su aplicación no sea exitosa en todos los casos.

Por último, estas organizaciones prestadoras de los servicios públicos domiciliarios pueden desarrollar el objeto social único o múltiple, según se dediquen a prestar uno o más servicios. Del mismo modo, pueden participar como socias en otras empresas de servicios públicos, podrán asociarse con personas extranjeras o nacionales, o formar consorcios, en función del cumplimiento del objeto social previsto (MAVDT, 2005).

En este aparte queda claro que existe suficiente normatividad para orientar el camino que se ha de recorrer para hacer de los servicios públicos domiciliarios un proceso dinámico en beneficio de la comunidad, tarea en la que se deben esforzar tanto instituciones como organizaciones. A continuación se hace una revisión puntual sobre los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Particularidades de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo

Para algunos servicios como agua potable y saneamiento básico, como lo registra la Superservicios (2010c), últimamente se han dado modificaciones de tipo normativo tendientes a fortalecer su estructura empresarial, el mayor aprovechamiento de las economías de escala, y promover así la vinculación de operadores especializados en la prestación de dichos servicios, para que alcancen la eficiencia, continuidad y calidad en la prestación de estos servicios. “El mundo cuenta con la tecnología, los recursos financieros y la capacidad humana para erradicar la plaga de la ‘inseguridad de agua’ de la vida de millones de personas” (Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio, 2010: 187).

Entonces, con el Acto Legislativo 04 de 2007 se acuerda que la nación transfiera recursos a los entes territoriales, a través de la creación de una bolsa especial para el sector de agua potable y saneamiento, para financiar su desarrollo, consolidado a través de los planes departamentales de agua (Ley 1151 de 2007). Sin embargo, y como lo refiere el estudio de la Superservicios, para que tal inversión tenga el efecto deseado, “se requieren esfuerzos adicionales y coordinación por parte de las entidades del sector y de los prestadores [...]” (2010c: 8).

En estos términos, le corresponde a los ministerios de Protección Social y MAVDT (según la Resolución 2115 de 2007) presentar los lineamientos, características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para consumo humano, en cuanto al control, como lo establece el artículo 16, al indicar que los cálculos de los índices de riesgo de la calidad del agua para consumo humano (IRCA) son responsabilidad de la persona prestadora, quien suministra la información al Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI) conforme a los términos establecidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Sin embargo, se ha dado prioridad al servicio de agua, más que al de alcantarillado; según la Superservicios, “el drenaje y evacuación de residuos líquidos generado en las viviendas, industrias o actividad comercial, no es considerado

como un servicio básico esencial” (2009: 5), y es tenido en cuenta principalmente cuando afecta de forma considerable las condiciones de vida de la población, situación que, como lo registra el *Informe* citado, obedece a la insostenibilidad técnica y económica en la prestación de este servicio, lo que sugiere la necesidad de revisar el actual modelo de gestión e intervención del sector.

Al respecto, el “PNUD considera que la cooperación internacional no ha sido lo suficientemente solidaria con proyectos a favor del agua y el saneamiento”, luego no están consientes de la importancia y efecto del tema en el desarrollo humano (Fondo para los Objetivos del Milenio, 2010: 186).

Ahora, en cuanto al servicio de aseo definido por la Superservicios (2010d) como un bien de interés público y meritorio, considerando las diferentes actividades que comprometen su cadena de valor,¹² en actividades como el barrido y limpieza de vías y áreas públicas no existe exclusión ni rivalidad en el consumo, y son evidentes las externalidades positivas resultado de su aplicación.

Además, en el mismo *Informe* se resalta la importancia de la Ley 142 de 1994, que enumera las condiciones en que se debe prestar este servicio, como “la libre competencia, la promoción de la participación privada y el cubrimiento de los costos económicos del servicio mediante un esquema tarifario que contempla un esquema de solidaridad para los hogares de menores ingresos”, también incentiva el aprovechamiento de economías de escala a través de los esquemas regionales (2010d: 14).

Igualmente, registra la importancia de otras normas como el Decreto 838 de 2005, que establece criterios para la identificación y selección de la localización de rellenos sanitarios; el Decreto 1120 de 2005 fija los procedimientos respecto al licenciamiento ambiental; la Resolución 1459 de 2005 prioriza las inversiones en el sector de aseo; y las resoluciones CRA 351 y 352 de 2005 establecen el nuevo marco tarifario de este servicio.

Ahora, dada la importancia de la información que generan las diferentes organizaciones involucradas en este sector de los servicios públicos domiciliarios, a continuación se hace una presentación sucinta del sistema de información respectivo.

12 Comprende la ejecución de actividades propias de este servicio como la recolección y el transporte, el barrido y limpieza, la transferencia, el aprovechamiento, la incineración, la disposición final, la comercialización y los servicios especiales.

Sistema Único de Información de Servicios Públicos

50

Con la creación del SUI mediante la Ley 689 de 2001, como un sistema suprains-
titucional, se busca evitar la duplicidad de funciones en materia de información;
servir de base a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, quien
lo administra, en el desarrollo de sus funciones misionales; establecer y estandarizar
requerimientos de información que apoyen las funciones tanto de los ministerios
como de las comisiones de regulación, entre otros asuntos (Superservicios, 2010a).

Para ello, el SUI incluye como fuentes de información, tanto a empresas
prestadoras de servicios públicos, como a las alcaldías, las gobernaciones y las
corporaciones autónomas regionales, que reportan información utilizada para vigilar
y controlar la prestación de los servicios públicos, lo que convierte al SUI en una
herramienta multisectorial utilizada no solo para determinar el comportamiento
del sector, también es fuente necesaria a la hora de definir políticas de regulación,
vigilancia y control (Superservicios, 2010a).

Así, la Superservicios es responsable de eliminar las deficiencias en el manejo
de la información del sector, que obedece en parte a las características heterogé-
neas de las empresas prestadoras, tanto en la propia prestación del servicio como
en el manejo de la información, lo que las hace técnicamente ineficientes al no
aprovechar economías de escala y operar con niveles muy inferiores a los están-
dares requeridos.

Luego, todas las empresas constituidas como prestadoras de servicios públicos
domiciliarios deben registrarse ante la Superintendencia de Servicios Públicos
Domiciliarios, que conforma el Registro Único de Prestadores de Servicios Pú-
blicos (RUPS), aplicativo del SUI que permite la inscripción, actualización o
cancelación del registro de todos los prestadores de estos servicios en el país.

Con la presentación de los apartes anteriores se espera cubrir las expectativas
que genera el tema de la economía de los servicios públicos domiciliarios, y que
se concluirá a continuación.

Conclusiones

La nueva economía institucional permite entender la interacción entre los agen-
tes que participan del sector de los servicios públicos domiciliarios, vista desde
el adecuado desarrollo de las instituciones a partir de reglas de comportamiento

dinámicas, que respetan las diferencias regionales y culturales establecidas por la sociedad y que condicionan el desempeño de la economía.

La presencia o ausencia de rivalidad y exclusión de los bienes y servicios permite caracterizar los servicios públicos objeto de estudio, ya que dependiendo de la parte de la cadena de valor que se desarrolle, pueden pasar de ser bienes privados como el agua potable disponible en las viviendas, a ser bienes públicos excluyentes si se considera la red de distribución respectiva.

Es importante resaltar la definición consignada en la Constitución Política de 1991 sobre los servicios públicos, entendidos como aquellos que tienen el propósito de atender necesidades básicas de todos los residentes del país, que lo requieren en forma continua, y cuyo disfrute les permite alcanzar condiciones dignas y más saludables; son de naturaleza masiva y homogénea, y le compete al Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

El desarrollo de la Ley 142 de 1994 refleja el interés por alcanzar un nuevo orden en materia de servicios públicos domiciliarios, contempla el control social y administrativo desde la libertad de empresa, siempre que garantice cobertura y calidad en condiciones de eficiencia, para ello fomenta la descentralización y posibilita la participación del sector privado.

Considerando que la organización en la prestación de los servicios públicos domiciliarios está concebida bajo criterios de cobertura, calidad, eficiencia, en condiciones de competencia y en aras de alcanzar la equidad, le compete al municipio (de acuerdo con la norma) prestar dichos servicios, en los casos en que no sea posible la presencia de un operador privado, porque el tamaño del mercado no es suficiente para generar rendimientos financieros atractivos para las empresas.

No obstante, no es claro cómo con la participación directa del municipio en la prestación de los servicios se alcanzan los criterios de cobertura y equidad, porque la prestación sigue focalizada al mercado y solo es beneficiado el usuario que demande el servicio.

Para favorecer las economías de escala en servicios como acueducto y alcantarillado, se justifica la presencia de estructuras con mayor concentración de poder, como es el caso de los monopolios, sin que estos presenten reducción en la producción e incremento en el precio, como lo consigna la teoría microeconómica, dado el marco regulatorio definido para el sector.

Acceder al agua potable en el lugar de residencia y de trabajo lo convierte en un servicio privado, luego su exclusión genera inequidad, razón por la cual se debería pensar en focalizar este servicio a la población más vulnerable, que aún no goza de este, para que pueda disfrutarlo en condiciones no excluyentes, permi-

tiéndole mejorar su calidad de vida, gracias a la externalidad positiva generada al obtener el servicio, condición última que además lo clasifica como bien meritario.

Se ha considerado que la solución a los problemas de prestación de los servicios públicos es eficiente desde los procesos de descentralización, esperando que los diferentes actores de la sociedad sean competentes para diagnosticar sus problemas y participar activamente en la construcción de su sociedad, sin embargo, en la realidad este mecanismo no tiene en cuenta los diferentes niveles de desarrollo regional y local, no solo en términos económicos, sino de capital humano, por tanto, la aplicación de la política dista mucho de alcanzar la eficiencia y equidad esperada en el sector.

El SUI, alimentado con la información que deben reportar las empresas prestadoras de servicios públicos, como alcaldías, gobernaciones y corporaciones autónomas regionales, entre otras, se convierte en el mecanismo ideal para el diseño de las diferentes políticas del sector, solo en la medida en que todos los actores activos reporten la información requerida veraz y oportunamente.

Finalmente, dadas las consideraciones expuestas en este artículo, se espera desarrollar en futuros trabajos, la caracterización de las diferentes estructuras de mercado que se pueden presentar a lo largo de la cadena de valor, que involucra el sector de servicios públicos domiciliarios, como son la generación, transmisión y comercialización, entre otros. Así como la construcción de indicadores que permitan medir y evaluar la equidad y la eficiencia tanto económica como productiva.

Bibliografía

- Aguirre, F. (2010). Estructura tarifaria de los servicios de acueducto y alcantarillado. Su impacto sobre los usuarios. *Revista Contraloría de Bogotá, D.C.*, 5, 13-17, diciembre, Bogotá.
- Akerlof, G. (1970). The Market of Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84 (3), 488-500, agosto. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1879431>.
- Banco Mundial (2003). *Instituciones para los mercados. Informe sobre el desarrollo mundial, 2002*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Baquero, M.; Rendón, J. (2011). Desarrollo humano local: la alternatividad para el buen vivir. *Revista de la Universidad de La Salle*, 54, 67-86, enero-abril. Bogotá.

- Bernal, P. (2010). Límites institucionales a la adopción de la eficacia como principio regulador de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. *Revista Contexto*, 16, 25-30, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/contexto/article/viewFile/1863/1657>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cornes, R.; Sandler, T. (1987). The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 492, 228-229, julio. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1045325>.
- Cuervo, L. (2004). Significado político e implicaciones sociales del actual modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 28, julio. Recuperado de <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/co/>.
- Cuervo, L. (2010). El agua potable como bien mayor. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 134, julio. Recuperado de <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/co/>.
- Cuervo, L.; Jaramillo, S.; González J.; Rojas, F. (1988). Servicios colectivos domiciliarios: principales componentes teóricos. En: Cuervo, L. et ál. *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*. Bogotá: Cinep.
- Eslava, A. (2010). Neoinstitucionalismo y políticas públicas: reglas del juego y juego de las reglas. *Boletín Política Pública Hoy*, 9 (1). Bogotá.
- Fisher, F. (1985). The Social Costs of Monopoly and Regulation: Posner Reconsidered. *Journal of Political Economy*, 93 (2), 410-416, abril. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1832184>.
- Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio. (2010). *Cátedras del milenio*. Bogotá. PNUD.
- Gandlgruber, B. (2010). *Instituciones, coordinación y empresas. Análisis económico más allá del mercado y estado*. España: Anthropos.
- Jaramillo, J. (2010). El control de la economía: los sectores exceptuados y el caso de los servicios públicos domiciliarios. *Revista Contexto*, 7, 24-28, Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/contexto/article/viewFile/1738/1556>.
- Jensen, M.; Meckling, W. (1976). A Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*,

3 (4), october, 305-360. Recuperado de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=94043.

Lipsey, R.; Lancaster, K. (1956). The General Theory of Second Best. *Review of Economic Studies*, 24 (1), 11-32. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2296233>.

54

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). (2005). Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico Ambiental. Coordinación de Modernización empresarial. Programa Democratización de los Servicios Públicos domiciliarios. Descuento Tributario. Recuperado de http://www.planeación.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20pdf/spde_Democratización%20de_WindowsInternet.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). (2006). Prestación de Servicios Públicos Domiciliarios. Orientaciones Generales. Recuperado de http://www.Planeación.Cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20pdf/spd_Car_1_serie_consultorio_del_agua.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (1997). *Servicios públicos domiciliarios: calidad de vida y construcción del Estado social de derecho*. Bogotá: Imprenta Nacional.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio estructural y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Oesterdiekhoff, P. (1998). Política de competencia. En: Fundación Friedrich Ebert (orgs.). *Economía social de mercado: su dimensión social* (15-53). Venezuela: Nueva Sociedad.

Otálora, A.; Vivas, O. (2011). Aproximación cultural a las políticas públicas: burocracia, descentralización y ciudadanía. *Revista Equidad & Desarrollo*, 15, 69-99, enero-junio, Bogotá.

Páez, P.; Silva, J. (2010). Las teorías de la regulación de los servicios públicos. *Revista Administración & Desarrollo*, 38 (52), 39-56, Bogotá. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3731126>.

Palacios, H. (1999). *El derecho de los servicios públicos*. Bogotá: Derecho Vigente.

Palacios, H. (2004). *Impacto sectorial de los diez años de la legislación marco de servicios públicos domiciliarios en Colombia*. Bogotá: Superservicios.

Palacios, H. (2010). La Constitución y la especialización de las funciones de protección a la competencia en materia de servicios públicos domiciliarios. *Revista*

de *Derecho y Economía*, 21, Bogotá. Recuperado de <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/contexto/article/viewFile/1917/1710>.

Peltzman, S. (1976). Toward a more General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 19 (2), 211-240, abril. The National Bureau of Economic Research. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w0133>.

55

Pinzón, L.; Rocha, L.; Usaquén, M. (2007). Limitaciones de los derechos de propiedad privada en el área urbana de Bogotá: una perspectiva neoinstitucional. *Revista CIFE*, 9 (12), 155-181, diciembre, Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Informe sobre desarrollo humano. Edición del vigésimo aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.

Quijano, H. (2010). Propuesta de reformas institucionales, legislativas y regulatorias a la política pública de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico para localidades de la "Otra Colombia". *Revista Ópera*, 4 (4), Bogotá. Recuperado de <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/opera/article/viewFile/1232/1171>.

Ramírez, M. (2007). *Pobreza y servicios públicos domiciliarios*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.

Ramírez, L.; Bernal, M. (2009). Justificación económica de la descentralización: un análisis desde las finanzas regionales. *Revista Equidad y Desarrollo*, 12, 9-21, julio-diciembre, Bogotá.

Rawls, J. (2003). Justicia como equidad. *Revista Española de Control Externo*, 129-158, Madrid. Recuperado de http://dialnet.unirioja.es/servlet/dfichero_articulo?codigo=1069286.

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Legis.

Rivera, S. (2010). Evolución normativa y las transferencias: agua potable y saneamiento básico. *Economía Colombiana*, 329, Bogotá.

Ruiz, C. (2005). ¿Por qué líneas de investigación en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios? Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Mimeografiado.

Sen, A. (1981). *Elección colectiva y bienestar social*. Madrid: Alianza.

Sen, A. (1998). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía*, 17 (29), 67-72. Recuperado de <http://www.disidencias.net/fep/textos/Teoria5.pdf>.

- Sen, A. (2000). *Desarrollo como libertad*. Madrid: Planeta.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público* (3ª edición). Barcelona: Antoni Bosch.
- Superintendencia de Servicios Públicos. (2008). Diagnósticos departamentales de los servicios públicos acueducto, aseo, alcantarillado. Recuperado de http://superservicios.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=54ad642a-3752-4fec-8b5a-2844a-wind (488ps).
- Superintendencia de Servicios Públicos. (2009). *Sistemas de alcantarillado en Colombia. Visión del servicio público*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Superintendencia de Servicios Públicos. (2010a). *Balance de gestión, retos y expectativas de los servicios públicos 2002-2010*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Superintendencia de Servicios Públicos-Oficina de Asesora Jurídica. (2010b). *Concepto unificado de los servicios públicos domiciliarios*. Recuperado de http://www.superservicios.gov.co_cto_SSPPDD_oju-2010-17.
- Superintendencia de Servicios Públicos. (2010c). *Estudio sectorial acueducto y alcantarillado 2006-2009*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Superintendencia de Servicios Públicos. (2010d). *Estudio sectorial de aseo 2006-2009*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Universidad de La Salle. (2011). Línea de investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle: Equidad y Desarrollo. Acuerdo 002, junio. Bogotá.
- Usaquén, M. (2008). Externalidades: Más que un problema de derechos de propiedad. *Revista CIFE*, 10 (13), 353-369, diciembre. Bogotá.
- Usaquén, M. (2010). Gestión ambiental de los servicios públicos domiciliarios: seguimiento para el departamento de Cundinamarca. *Revista Equidad y Desarrollo*, 14, 49-66, julio-diciembre, Bogotá.
- Vargas, H. (2008). Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo. Recuperado de <http://www.uv.mx/iiesca/revista/documents/perspectivas2008-1.pdf>.
- Wiesner, E. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*. Bogotá: Tercer Mundo/Departamento Nacional de Planeación.