

**GESTIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y SANEAMIENTO
BÁSICO EN LOS MUNICIPIOS DE CIENAGA Y FUNDACIÓN (MAGDALENA)**

**LUCELYS PATRICIA GARCIA BOTTO
ALEXIS MARIA MARÍN CAMACHO
KATTIA MARIA TANGARIFE MALDONADO**

**UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
SANTA MARTA, D.T.C.H.**

2001

**GESTIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIO DE ACUEDUCTO Y SANEAMIENTO
BÁSICO EN LOS MUNICIPIOS DE CIENAGA Y FUNDACIÓN (MAGDALENA)**

LUCELYS PATRICIA GARCIA BOTTO

ALEXIS MARIA MARIN CAMACHO

KATTIA MARIA TANGARIFE MALDONADO

**Memoria de Grado presentada como requisito para optar al título de
Administrador de Empresas con Énfasis en Finanzas y Sistemas**

**Directora
MARTA CECILIA PAREJO IGIRIO
Economista
Magíster en Gestión y Políticas Públicas**

**UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
SANTA MARTA, D.T.C.H.**

2001

Nota de aceptación

Director

Jurado

Jurado

Santa Marta, D.T.C.H., Abril 9 de 2001

DEDICATORIA

A Dios todo poderoso, por darme la sabiduría, el valor y el coraje que hasta ahora he tenido para llegar a ser lo que soy.

A mis padres, Rosa I. Botto Abello y Pedro Manuel Garcia Vega, por tener el don de darme su apoyo incondicional, y por el privilegio de apoyarme con ese amor que siempre han sentido por mi.

A mi segunda mamá: Lupe Botto Meza; por su amor y buenos consejos

A mis abuelos: Isabel Meza y Modesto Botto qué Dios los tenga en su gloria, por todos los años de su dedicación y amor de corazón: ya que desde el cielo con sus ojos me ven y con sus oídos me escuchas; a mi abuelo por su apoyo incondicional.

A mis hermanas: Marlys y Liceht, por acompañarme y guiarme a ser arquitecta de mi propio destino.

A mi amigo, Raul Fetecua R, por su amistad; y hacerme creer que para triunfar es necesario creer que no podemos cambiar la dirección del viento, pero su ajustar las velas para llegar a mi destino.

LUCELYS

DEDICATORIA

A Dios todo poderoso quien me ha dado toda la fortaleza para poder cumplir mis metas y mis sueños.

A mi madre Alicia Esther Maldonado de Tangarife, por darme su amor, paciencia, dulzura, tolerancia, cuidados y confianza. Gracias Mamí.

A mi tía Ruth y mi abuelita Ángela Maldonado por haberme ayudado en mi crianza y educación, por haberme inculcado valores de obediencia y responsabilidad.

A mis hermanos Alexander Bladimir, Lisseth Ivon y Alexandra Janeth, por su apoyo, cariño y amistad.

A mis tías y primos, por enseñarme que la familia es lo más importante y que siempre debe estar unida a pesar de los problemas que se presenten.

A mi cuñado y mi sobrino, Álvaro Javier Hernández V. y Ricardo Javier, por haber creído en mí, por ayudarme a lograr este trabajo y por darme su amistad y cariño. Y en general, a mis amigos, compañeros y allegados, por brindarme su amistad y apoyarme en las metas que me he logrado.

KATTIA

DEDICATORIA

A Dios, porque gracias a él todo es posible.

A toda mi familia, por su gran apoyo en la búsqueda de esta meta.

A mis padres Alicia Camacho y Luis Marín, por su confianza, educación, consejos y apoyo.

A mi hija Laura Marcela Valencia Marín y mi esposo Jhon Jairo Valencia, quienes me motivan para ser cada día mejor.

A mi tía Rosa Camacho, por su apoyo importante durante todos estos años.

Y en general a todos las personas que me han brindando su continua colaboración en el logro de mis objetivos.

ALEXIS

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad del Magdalena, por la institución que nos brindó la oportunidad de ser profesionales para el servicio de nuestra comunidad.

A la Facultad de Ciencia Económicas, por facilitarnos el desarrollo académico de nuestra carrera profesional.

Al Programa de Administración de Empresas por suministrarnos los conocimientos que nos permitieron alcanzar la meta de convertirnos en profesional.

A MIGUEL FUENTES AGÁMEZ, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas.

A OSCAR GARCÍA VARGAS, Director del Programa, Administrador de Empresas, docente adscrito al Programa de Administración de Empresas.

A ARMANDO LACERA RUA, Jurado de la tesis, Químico de la Universidad Nacional, Magíster en Ciencias y Tecnologías de Alimentos, profesor adscrito al Programa de Ingeniería Pesquera.

A CARLOS E. PADILLA C. Jurado de la tesis, Economista, profesor adscrito al Programa de Economía.

A MARTA CECILIA PAREJO IGIRIO, Presidente de la Tesis, Economista Agrícola de la Universidad del Magdalena, Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

A JORGE LUIS ALVIS ARRIETA, Asesor de la tesis, Economista Agrícola de la Universidad del Magdalena, Magíster en Economía y Gestión Regional de la Universidad Austral de Chile.

Al Personal de la Empresa PRESEA S.A. ESP: MARTÍN MAZO , Gerente General, EDGAR SILVA, Administrador, ONIRIS GOETHE, Atención al usuario y todo el personal de planta que nos colaboraron con la realización del presente trabajo.

Al personal de la Secretaria de Planeación de la Alcaldía de Ciénaga: ANA LOURDES CERVANTES, Secretaria , ANA JUVINAO, Coordinadora del POT, ALVARO CELIS, Coordinador

Al personal de la Secretaria de Obras Públicas de Fundación- Magdalena: ORLANDO CASTAÑEDA, Interventor de obras, JORGE MACHADO, Interventor,

A BLANCA MANRIQUE ORTIZ, Asesora de la tesis, administradora de empresas de la Universidad del Magdalena.

~~2207~~
EA
00133

CONTENIDO

	Pág.
0. INTRODUCCIÓN	24
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	25
0.2 JUSTIFICACIÓN	27
0.3 OBJETIVOS	28
0.3.1 Objetivo General	28
0.3.2 Objetivos Específicos	28
0.4 FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS	29
0.4.1 Hipótesis General	29
0.4.2 Hipótesis de trabajo	29
0.5 DISEÑO METODOLÓGICO	30
0.5.1 Carácter de la investigación	30
0.5.2 Forma de observar la población	31
0.5.3 Población objeto de estudio	31
0.5.4 Técnicas e Instrumentos a utilizar para la recolección de la información	32
0.5.5 Determinación del Universo Geográfico y Temporal del Estudio	32
0.5.5.1 Delimitación Geográfica	32
0.5.5.2 Delimitación Temporal	33

0.5.5.3	Fuentes de información	33
0.5.6	Definición de variables	34
0.5.6.1	Variables dependientes	34
0.5.6.2	Variables independientes	35
0.6	LIMITACIONES	37
1.	MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	38
2.	CAMBIOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DEL ESTADO COLOMBIANO EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS	44
2.1	TENDENCIAS DEL DESARROLLO	44
2.2	PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	47
2.2.1	Antecedentes	48
2.2.2	Naturaleza	50
2.2.3	Alcances	51
2.3	MODERNIZACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO	52
2.4	REGULACIÓN DEL ESTADO	56
2.4.1	Formas de la descentralización administrativa pública	57
2.4.1.1	La descentralización territorial	57
2.4.1.2	Descentralización especializada o por servicios	59
2.4.2	Responsabilidades locales	61
2.5	RÉGIMEN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (LEY 142 DE 1994)	63
2.5.1	Sistemas de Contratación Municipal	66

2.6 LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA	68
2.6.1 Marco legal de Estratificación	69
2.6.2 Competencias Institucionales	70
2.6.2.1 Departamento Nacional de Planeación – DNP	70
2.6.2.2 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSP	71
2.6.2.3 Otras entidades de Carácter Nacional	72
2.6.3 Metodología actual de la Estratificación	73
2.7 LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	75
2.8 EL CONTROL ESTATAL	76
3. EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO, EN EL MUNICIPIO DE CIENAGA-MAGDALENA	79
3.1 SERVICIO DE ACUEDUCTO	79
3.1.1 Pasado y presente	79
3.1.2 Sistemas de planeación, objetivos, políticas y recursos de la empresa	80
3.1.3 Áreas funcionales	81
3.1.4 Resultados de Gestión	86
3.1.5 Manejo de la información	87
3.2 ALCANTARILLADO	88
3.2.1 Pasado y presente	88

3.2.2	Sistemas de planeación, objetivos, políticas y recursos de la empresa	91
3.2.3	Áreas funcionales	91
3.2.4	Resultados de Gestión	92
3.2.5	Manejo de la información	94
3.3	ASEO	94
4	EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO Y SANEAMIENTO BÁSICO DE FUNDACIÓN (MAGDALENA)	97
4.1	SERVICIO DE ACUEDUCTO	98
4.1.1	Pasado y presente	98
4.1.2	Sistemas de planeación, objetivos, políticas y recursos de la empresa	99
4.1.3	Áreas funcionales	100
4.1.4	Resultados de Gestión	109
4.1.5	Manejo de la información	112
4.2	SERVICIO DE ALCANTARILLADO	113
4.2.1	Pasado y presente	113
4.2.2	Sistemas de planeación, objetivos, políticas y recursos de la empresa	115
4.3	SERVICIO DE ASEO	115
5.	ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL PERFIL DE CAPACIDADES	

INTERNO DE LAS EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE LOS MUNICIPIOS DE CIÉNAGA Y FUNDACIÓN. (MAGDALENA)	118
5.1 DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DE CIENAGA	118
5.2 DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DE FUNDACIÓN	123
6. CONCLUSIONES	128
7. RECOMENDACIONES	134
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	139
ANEXOS	

LISTADO DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Variables dependientes	35
Cuadro 2. Operacionalización de las variables independientes	37
Cuadro 3. Empresas prestadoras de servicios domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en (Ciénaga-Magdalena) y su carácter económico	79
Cuadro 4. Distribución de las viviendas según estrato (Ciénaga – Magdalena).	83
Cuadro 5. Empresas Prestadoras de Servicios Domiciliarios De Acueducto, Alcantarillado y Aseo en Fundación y Carácter Económico	97
Cuadro 6. Empresa de Servicio de Acueducto de Ciénaga	120
Cuadro 7. Empresa de servicio de Alcantarillado de Ciénaga	121
Cuadro 8. Empresa de Servicio de Aseo de Ciénaga	122
Cuadro 9. Empresa de Servicio de Acueducto de Fundación	125
Cuadro 10. Empresa de Servicio de Alcantarillado de Fundación	126
Cuadro 11. Empresa de Servicio de Aseo de Fundación	127

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Estación de Bombeo del Municipio de Ciénaga	93
Tabla 2. Laguna de Oxidación del Municipio de Ciénaga.	94
Tabla 3. Número de usuarios, suscriptores y facturación Por Servicio de Acueducto y Alcantarillado en Fundación	101
Tabla 4. Número de medidores instalados y en operación En el Municipio de Fundación	102
Tabla 5. Estructura tarifaria de los servicios domiciliarios De acueducto y alcantarillado en el Municipio de Fundación Conforme a la normatividad de la CRA.	103
Tabla 6. Análisis de la cartera, antigüedad, intereses por mora Del Servicio Domiciliario de Acueducto en el Municipio de Fundación	104
Tabla 7. Cantidad de agua producida, tratada, contabilizada, Desperdiciada y distribuida en la planta de tratamiento de Fundación.	108
Tabla 8. Total de reclamos y medidas correctivas en el Municipio de Fundación	112

LISTADO DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Proceso de Planeación de las entidades territoriales En Colombia	75

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
ANEXO A. Estructura de la entrevista efectuada a los Gerentes De las empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios En los Municipios de Ciénaga y Fundación.	142
ANEXO B. Formas utilizadas para la recolección de la información En PRESEA S.A . ESP.	144

RESUMEN

La Descentralización se ha convertido en un paradigma de organización; gestión y transformación del Estado; dicho proceso ha generado en Colombia una serie de cambios y transformaciones de toda índole, los cuales influyen en las empresas de servicios públicos, marcando la tendencia a la privatización como opción a la modernización y al mejoramiento de los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado.

Motivo por el cual se efectuó el presente trabajo de memoria de grado, con el propósito de analizar la Gestión Administrativa de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, de los municipios de Fundación y Ciénaga, ubicados en el Departamento del Magdalena, creadas dentro del proceso de descentralización y modernización del Estado Colombiano.

Para alcanzar el objetivo propuesto, se realizó un estudio descriptivo de los factores que influyen en el proceso administrativo y grado de eficiencia de cada empresa, con el fin de determinar y describir los mecanismos de planeación y organización que vienen siendo aplicados para dirigir y coordinar sus operaciones de la empresa y cumplir con su función social y económica, de

acuerdo a la forma organizacional adoptada, el cumplimiento de la ley 142 de 1994 y de demás formas reguladoras del Estado.

Las variables analizadas en el estudio fueron: eficiencia, eficacia y calidad de la prestación del servicio, proceso administrativo, infraestructura física, recurso humano y recurso financiero, de cada una de las empresas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en los municipios de Ciénaga y Fundación (Magdalena).

La información, en un 20% fue obtenida a través de la Ley 142 de 1994, periódicos, revistas y documentos proporcionados por la Secretaria de Planeación Municipal de Ciénaga y Fundación, respectivamente. Un 60% de la información primaria, se obtuvo de entrevistas estructuradas directamente con los gerentes de cada una de las empresas prestadoras de los servicios, con el Superintendente de Servicio Público de la ciudad de Santa Marta y líderes de la Acción Comunal de Ciénaga y Fundación (Magdalena).

Se pudo establecer que en Ciénaga y Fundación hay tendencia de la Privatización para la Prestación de los Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Las empresas públicas municipales de Ciénaga y Fundación (alcantarillado y aseo), atraviesan la peor crisis financiera debido a los malos manejos administrativos y la incapacidad de sus gerentes para cumplir con su responsabilidad social y económica, ya que predomina en ellos poca

mentalidad empresarial, inexperiencia en el manejo especializado de éstas organizaciones, excesiva planta de personal y pocas medidas de control interno.

La empresa de acueducto de Fundación- Magdalena, a cargo de una empresa privada, en un plazo de dos (2) años, ha mostrado mejores resultados en comparación con la empresa de carácter oficial anterior, lo que evidencia los beneficios sociales que reciben sus usuarios (mejores y mayores servicios, calidad e incremento de la cobertura).

En general, la prestación de servicios públicos de acueducto y saneamiento básico en el Municipio de Ciénaga no es eficiente; posee muy baja cobertura y la calidad no ha logrado alcanzar niveles aceptables, sin poder superar el problema de contaminación ambiental en que viven sus habitantes, para un mejor logro en la calidad de vida y desarrollo económico.

SUMMARY

The administrative des-centralization was turn into a paradigm of organization; administration and transformation of the state; this process was generated a big number of changes and transformations in all the administration fields in Colombia. All of this changes had a strong influence in the Public Services Companies, turn in it, the privatization is the best option for the modernization and gentrify with the Public Services of urban aqueduct (clean water to human consume), urban tidiness and box culverts services (all the same for the rural area).

Think on that process, it was realized the present work of grade memory, in the only purpose to analyzed the administrative work with the Urban Public Services Companies of aqueduct, tidiness and box culverts in the townships of Fundación and Ciénaga, localized in Magdalena Department, all of that created for the des-centralization and modernization of the Colombian State.

For reach this objective, it was realized a descriptive studio of all the factors who having influence in the administrative processes and the efficient grade in only one of this company's, with the only purpose to described and determinate the organization and clarification mechanisms of work inside the companies who was implicated for coordinated and conduct the operation in the company and fulfill

with the economic and social philosophy inside the company in according with the organizational thinks, and according to the thoroughness of the 142 Law of 1994 and the rest of regulations of the Colombian State.

The analyzed varying in that memory work studio was: efficiency, efficacy and quality of the lend service, administrative processes, physics infrastructure, human and economic (monetary) research in only one of this Public Services Companies in the Ciénaga and Fundación townships localized in Magdalena Department.

A 20% of that work information was found in the 142 Law of 1994, news papers, journals, magazines, reviews, musters, and documents who was proportionated for the Municipally Secretary of Planeación localized in Ciénaga and Fundación townships. A 60% of the primary information , was obtain with structured interviews who was answers for the Managers of the only one of this Public Services Companies, the Manager of the Public Service Superintendence of the Santa Marta City, and the Communal Actions Leader in Ciénaga and Fundación Townships localized in Magdalena Department.

In resume it was found the tendency to the privatization of the Public Services Companies of urban aqueduct, urban tidiness and box culverts services in the Ciénaga and Fundación townships localized in Magdalena Department.

The Public Services Companies localized in Ciénaga and Fundación presented the worst financial (monetary) crisis in consequence of his bad administrative work and the disability of these Managers to accomplish with his work and his economic and social responsibility who as consequences of his entrepreneurial thinks, his inexperience in the specialized driver of these organizations, an excessive workers inside the company and internal control deficient.

The Fundación-Magdalena Aqueduct Service Company, in charge of a Private Company in a two years works, has present the best results in the same time in comparison with the previous public company who driver the same in others times. This result evidence the social benefits who received the urban and township people (the betters and mains services, most quality and a big coverage).

In general Ciénaga-Magdalena, presented a bad public lend services in reference to basic sanitary services and aqueduct (clean water to human consume), there are not efficient, presented a less coverage and a less quality; in the same way presented a low level of acceptance, giving an ambient contamination in this township, and not have permission to development the economy and the human quality.

INTRODUCCIÓN

La Descentralización se ha convertido en un paradigma de organización, gestión y transformación del Estado. Dicho proceso ha generado en Colombia una serie de cambios y transformaciones de toda índole, que influyen en las empresas de Servicios Públicos, marcando la tendencia de la privatización como opción a la modernización y al mejoramiento en los servicios.

Teniendo como base lo anterior, el presente trabajo de Memoria de Grado tiene como objeto el análisis de la Gestión administrativa de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, de los Municipios de Ciénaga y Fundación. A través de él, se determinaron: las formas organizativas que han adoptado las empresas de servicios públicos en estos municipios, las dificultades que presentan para el cumplimiento de su función social; la manera cómo ha influido en su administración, la participación comunitaria; el proceso de descentralización y, la aplicación de la ley 142 de 1994. Así mismo, se pudo conocer como se sostienen las empresas y establecer los resultados obtenidos por la Gestión dado el proceso de privatización.



0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable, aseo y alcantarillado son fundamentales para elevar las condiciones de salud y calidad de vida de las comunidades.

El diagnóstico efectuado por la oficina de planeación de Fundación y Ciénaga, registra que en estos municipios existe una deficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios de aseo, acueducto y alcantarillado, lo cual ha generando problemas de contaminación de origen doméstico en estas comunidades.

En Ciénaga, la carencia o falta de acueducto ha obligado a la población a tomar agua de fuentes como la Ciénaga grande y de ríos contaminados por residuos químicos provenientes de las fincas. Problema que es agravado por las aguas negras que arriban a estas fuentes ante la carencia de alcantarillado. Las basuras también se han convertido en un problema contaminante, ante la ausencia de una empresa prestadora de servicio de recolección y disposición final de residuos sólidos.

Las pozas sépticas y las letrinas son los medios más utilizados por el Cienaguero para depositar sus excretas, convirtiéndose en un problema ambiental, debido al alto nivel freático de la zona, que conlleva a la filtración de extractos en el suelo. El alcantarillado actual de la ciudad no reúne las condiciones técnicas necesarias

para evitar el estancamiento de las aguas residuales por las condiciones de drenaje superficial.

En Fundación, muy a pesar de los esfuerzos efectuados por las empresas prestadoras de servicio de acueducto, alcantarillado y aseo, estas aún no han logrado brindar dichos servicios en una forma continua y con calidad. Es así como la empresa de acueducto no ha podido superar el problema de contaminación de las aguas del Río Fundación, ante la falta de insumos básicos para realizar el tratamiento y desinfección adecuado. Tanto en Ciénaga como en Fundación, las plantas de tratamiento presentan problemas de deterioro ocasionada por la antigüedad de las mismas. El Servicio de Aseo es muy ineficiente, las empresas encargadas de la prestación de dicho servicio no cumplen con la legislación existente para la disposición de residuos sólidos.

Se planteó: ¿ Qué formas organizativas han adoptado las entidades prestadoras de servicios públicos de acueducto y saneamiento básico en los municipios de Ciénaga y Fundación después del proceso de descentralización adoptado por el país?, ¿Cómo ha influido la Ley 142 de 1994 , la Administración Municipal y la Comunidad en la Gestión administrativa de las mismas?, ¿ Qué resultados se han obtenido de los procesos de cambio de una empresa oficial a una privada en los Municipios de Ciénaga y Fundación?, ¿ Cómo se sostienen las empresas prestadoras de servicios públicos en los Municipios de Ciénaga y Fundación?.

0.2 JUSTIFICACIÓN

Esta investigación sirve para profundizar y afianzar los conocimientos sobre Administración Pública adquiridos en la formación profesional impartida por la Universidad del Magdalena a los estudiantes del Programa de Administración. Así mismo, permite asumir el papel correspondiente dentro de la sociedad a sus egresados, el cual es, actuar como agentes de cambio en las comunidades. Además de estos motivos, justificamos la realización de éste trabajo de investigación por las siguientes razones:

- ❖ Contribuirá con el proceso de planeación estratégica, tanto de cada uno de los municipios mencionados, como de la empresa prestadora de servicios y el proceso de autogestión de la comunidad en general, ya que recopilará la información que se requiere para diseñar las estrategias encaminadas a brindar solución a la problemática ambiental que hoy padecen sus habitantes.
- ❖ Identificará los factores que influyen en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y saneamiento básico y que le hacen ser ineficientes y deficitarios.
- ❖ Permitirá a las personas interesadas en laborar en el Área administrativa de una Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios, adquirir un panorama sobre como se aplica el paradigma de la Gestión Social.

❖ Para las empresas objeto de investigación, puede ser un aporte de importancia, ya que contará con la información que les permitirá establecer políticas encaminadas a subsanar la problemática que enfrentan en la actualidad.

❖ Aumentará la información sobre Manejo de Empresas Públicas de la Biblioteca de la Universidad del Magdalena.

0.3 OBJETIVOS

0.3.1 Objetivo General. Analizar los factores que influyen en la Gestión administrativa de las Empresas de Servicios de Acueducto y de Saneamiento Básico (Alcantarillado y Aseo) y sus resultados, en los Municipios de Ciénaga y Fundación (Departamento del Magdalena), después de promulgada la Ley 142 de 1994, en el marco de la descentralización y modernización del Estado.

0.3.1 Objetivos Específicos:

- ❖ Identificar las formas organizativas que han adoptado las Empresas prestadoras de estos servicios.

- ❖ Analizar como ha influido la Ley 142 de 1994, la Administración Municipal y la Comunidad en la Gestión Administrativa de las empresas prestadoras de estos servicios.

- ❖ Comprender como funciona el sistema tarifario en las empresas prestadoras de Servicios Públicos de acueducto y saneamiento básico.

- ❖ Establecer si el paso o transición de los servicios prestados por el sector público al sector privado ha mejorado la prestación de los mismo, o si por el contrario ha generado problemas.
 - Conocer como se sostienen las empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto y saneamiento básico de Ciénaga y Fundación

0.4 FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

0.4.1 Hipótesis General. Las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Saneamiento Básico de los Municipios de Ciénaga y Fundación, no logran mejorar su grado de eficiencia administrativa, debido a que los mecanismos de regulación diseñados por el Estado y las Políticas del proceso de descentralización del País, entre otros factores externos e internos, no le permiten operar con suficiente autonomía.

0.4.2 Hipótesis de Trabajo:

- ❖ La tendencia de las Empresas de Servicios Públicos es la privatización debido a los ineficientes manejos de la administración municipal, al Modelo Neoliberal y al poco conocimiento administrativo y financiero existente en los funcionarios públicos de Ciénaga y Fundación.

- ❖ La regulación ejercida por el Estado a través de la Ley 142 de 1994, el control Municipal, y de la sociedad en general , obligan a llevar en estas empresas un tipo de administración participativo y democrático cumpliendo con las exigencias del mercado.
- ❖ La prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto y saneamiento básico, son más eficientes en las empresas privadas que en las oficiales y solidarias.
- ❖ Ante la pobreza que caracteriza a los habitantes de los Municipios de Ciénaga y Fundación, el negocio de las empresas de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, no es atractivo para la inversión privada en el corto plazo, ya que las tarifas que se pueden cobrar a los usuarios, cubren solamente los costos y los gastos operativos, sin generar rentabilidad.

0.5 DISEÑO METODOLÓGICO

0.5.1 Carácter de la Investigación: El carácter de ésta investigación es Descriptiva, ya que describe los factores internos y externos que influyen en la Gestión administrativa y en los resultados de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto y saneamiento básico en los Municipios de Ciénaga y Fundación (Magdalena).



0.5.2 Forma de observar la población: La información se recolectó directamente de las empresas prestadoras de los servicios, la Alcaldía municipal de Ciénaga y Fundación, de la Superintendencia de Servicios Públicos del Magdalena y de las organizaciones comunitarias (Juntas de Acción Comunal). De las empresas prestadoras de servicios, se recopiló información a través de entrevistas con el personal directivo, encaminada a establecer cual es su forma organizativa, como aplican los procesos administrativos y como se da el proceso de mercadeo en ellas. De la Alcaldía Municipal se conoció el proceso de transición de empresa pública oficial a empresa privada, los efectos de la descentralización y de la Ley 142 de 1994. De la Superintendencia de Servicios Públicos, se conoció cuales son los problemas que afectan a la comunidad y que son de su conocimiento y recomendaciones para el mejoramiento en la prestación de servicios en dichos municipios.

De las Juntas de Acción Comunal, se recopiló información para medir el grado de concientización sobre la problemática ambiental y la forma de participación de la comunidad en el control de la Gestión de las empresas prestadoras de servicio público.

0.5.3 Población objeto de estudio: La población objeto de estudio son las empresas de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo de los municipios de Ciénaga y Fundación.

0.5.4 Técnicas e Instrumentos utilizados en la recolección de la información.

Los instrumentos usados para recolectar la información primaria fueron: la entrevista y la observación dirigida. A través de la entrevista se recolectó información primaria acerca de la forma de organización que cada una de estas empresas han asumido, el sistema de planeación que aplica, el manejo del recurso humano, y los sistemas de control y de información que utiliza. A través de la revisión de los sistemas de recaudo y de facturación, así como de la forma de contratación de las firmas con el municipio, se espera evaluar la gestión financiera de las mismas.

A través de la observación dirigida, se recopiló información acerca de la estructura organizacional de cada entidad prestadora y de los procesos de recaudo y facturación de las mismas. Se observaron los diferentes documentos existentes en los archivos, sobre proyectos y programas emprendidos y por efectuar de dichas instituciones.

0.5.5 Determinación del Universo Geográfico y Temporal del Estudio.

0.5.5.1 Delimitación Geográfica. La presente memoria de grado se realizó en las cabeceras municipales de Ciénaga y Fundación, situadas en el Departamento del Magdalena.

La cabecera municipal de Ciénaga se localiza en el extremo noroeste de la Ciénaga Grande de Santa Marta a los 11° 01' de latitud Norte y 74° 15' de longitud Sur al Oeste del meridiano de Greenwich, tiene una altura de 3 metros sobre el

nivel del Mar. Limita por el Norte con el Mar Caribe, y Santa Marta; por el Oriente con Santa Marta y Aracataca, por el Sur con Aracataca y la Zona bananera, por el Occidente con Pueblo Viejo.

La cabecera municipal de Fundación, se localiza a los 10° 31' de latitud Norte y 74.11' de longitud Oeste del meridiano de Greenwich, tiene una altura de 45 metros sobre el nivel del mar. Limita por el Norte con el municipio de Aracataca; por el Oriente con el Departamento del Cesar, por el Sur con el departamento del Cesar y Algarrobo, y por el Occidente con Pivijay

0.5.5.2 Delimitación temporal. El trabajo se realizó un periodo de nueve meses contados a partir del mes de febrero del año 2000 hasta el mes de Noviembre del mismo año. El periodo histórico de la información recopilada fue desde el año de 1990 hasta el año de 1999.

0.5.5.3 Fuentes de información:

- ❖ **Fuentes de información Primarias:** Esta información se tomó directamente de los administradores de cada una de las entidades prestadoras de servicio, y del personal de la Alcaldía Municipal, de la Superintendencia de Servicio Público y líderes comunales.

- ❖ **Fuentes de información secundarias:** Esta información se obtuvo de publicaciones emitidas por las entidades, empresas y personas que de una

u otra forma estén relacionadas con el tema objeto del estudio, por la Ley 142 de 1994 " Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, conocimientos transmitidos durante la asignatura de Administración Pública.

0.5.6 Definición de variables. Partiendo del concepto de Gestión Administrativa de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo como aquella que hace referencia a los mecanismos de planeación y organización que aplican los administradores para dirigir y coordinar las operaciones de la organización dentro de un sistema social centrado en la calidad, con estrategias de mercadeo, supervivencia y rentabilidad, integrando las antinomias de control normativo y racional. Y teniendo en cuenta que los Resultados de Gestión administrativa hacen referencia a los logros obtenidos por las empresas en cumplimiento a su responsabilidad social y económica, se establecen para efecto del presente estudio, las siguientes variables dependientes e independientes:

0.5.6.1 Variables dependientes:

- **Eficiencia y Eficacia:** Número de viviendas que reciben el servicio/ total de viviendas. Esta variable fue considerada porque permite medir la cobertura del servicio con relación a la población. Así mismo, permite establecer el cumplimiento de la Ley 142 de 1994.

- **Calidad del servicio:** Porcentaje de Satisfacción del usuario. Se estudiará el grado de satisfacción del usuario frente al suministro del servicio por parte de la entidad prestadora del mismo.

Cuadro 1. Variables dependientes

VARIABLES DEPENDIENTES	INDICADORES	CUANTIFICADORES y/o CUALIFICADORES
Eficiencia Eficacia y Calidad	cobertura del servicio Grado de satisfacción del usuario	Número de viviendas que reciben el servicio/Total de viviendas Alto, medio, bajo

Fuente: Los autores

0.5.6.2 Variables independientes: Se han identificado dos fuentes de variables independientes: la Empresa prestadora del Servicio y el Municipio.

❖ **Variables de la empresa:** Con los datos que arrojen éstas variables, se efectuará el diagnóstico interno o perfil de capacidad interna.

❖ **Proceso Administrativo:** Fortaleza, Debilidad e Impacto . Mediante esta variable se estudiará: la responsabilidad social de la empresa, el uso de planes estratégicos, evaluación y pronóstico del medio, velocidad de respuesta a las condiciones cambiantes, flexibilidad de la estructura organizacional, comunicación y control gerencial, orientación empresarial,

habilidad para responder a la tecnología cambiante, sistema de control, sistema de coordinación y evaluación de Gestión.

- ❖ **Infraestructura física:** Fortaleza, Debilidad e Impacto. Esta variable permitirá medir: Habilidad técnica, capacidad de innovación, nivel de tecnología, procesos, intensidad de mano de obra en el servicio, economía de escala, nivel tecnológico, aplicación de la tecnología de computadores, nivel de coordinación e integración con otras áreas.

- ❖ **Recurso Humano:** Fortaleza, Debilidad e Impacto. Fuerza del servicio, calidad, exclusividad, lealtad y satisfacción del cliente, participación del mercado, inversión en investigación y desarrollo, ventaja sacada del potencial de crecimiento del mercado, concentración de usuarios, administración de clientes, acceso a organismos privados o públicos.

- ❖ **Recursos financieros:** Acceso al capital cuando lo requiere, disponibilidad de fondos internos, comunicación y control gerencial, inversión de capital, capacidad para satisfacer la demanda, estabilidad de costos.

Cuadro 2. Operacionalización de las variables independientes

VARIABLES INDEPENDIENTES	INDICADORES	CUANTIFICADOR
Infraestructura física	Estado de las instalaciones, insumos, maquinaria y redes.	Buena, regular, malo
Proceso Administrativo	Planeación, dirección, organización y control	% de metas cumplidas Estilo gerencial Técnicas administrativas aplicadas. Sistema de información.
Recurso Financiero	Inversión: capital humano, tecnología e infraestructura.	Pesos, dólares
Recurso Humano	Trabajadores, clientes – usuarios.	No. de empleados No. de usuarios Grado de especialización

0.6 LIMITACIONES

- La poca información existente en textos especializados sobre el tema, debido a la actualidad del mismo. La cual superamos recopilando información por vía Internet , por los conocimientos transmitidos durante el transcurso de la asignatura de Administración Pública, revistas y periódicos, y, de memorias de seminarios efectuados por el Ministerio de Desarrollo.
- La poca colaboración para suministrar la información por algunas empresas de servicios públicos, la cual obtuvimos de otras fuentes, como fueron de la Alcaldía y de la Superintendencia de Servicios Públicos.

1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Vivimos en un mundo de cambio rápido y acelerado que tiene lugar en muchas áreas, incluyendo los aspectos político, científico, tecnológico y de comunicaciones, así como en las organizaciones. Particularmente hablando de Colombia, en los últimos años son muchos los debates que ha ocasionado la nueva concepción de Estado; hoy se dice que es un Estado moderno colocado al servicio de los ciudadanos, un Estado descentralizado.¹

La apertura externa, producto de la globalización de la economía, obliga a todo país a competir, unificando espacios, por el capital, la tecnología y los llamados "nichos de mercado". Se crea una dinámica que se desenvuelve en un doble proceso: la apertura externa, precipitada por la globalización, y la apertura interna, generada por la descentralización, hacia la modernización del Estado y la organización territorial.

El Estado tiene que gerenciar lo público, así como la empresa privada ha venido ejerciendo su gestión para garantizar sus intereses. Se plantea, entonces, un rediseño estructural del Estado, de acuerdo con un nuevo modelo de gerencia pública y dentro del proceso de revolución del conocimiento, la tecnología, la

¹ REYNA, Julia. Gerencia Social: Nuevo paradigma en la formación profesional. Universidad de Antioquia, Medellín. 1997. p. 60

informática y la política. Un modelo de Gestión Social que integra las antinomias del control normativo y el racional dentro de las organizaciones, en un sistema social centrado en la calidad, con estrategias de mercadeo, supervivencia y rentabilidad. Modelo mediante el cual las organizaciones no gubernamentales y las dependencias estatales logran resultados en solución de problemas sociales y al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades locales, regionales, nacionales e internacionales.

Desde el punto de vista de la administración, el proceso ha de comprender la formulación, la ejecución y la evaluación de dos estrategias fundamentales: la primera, la dirección de las organizaciones a partir del humanismo y la democracia; y la segunda, la supervivencia de las organizaciones dentro del mercadeo internacional y la inversión estatal en pro del desarrollo social.

La visión del humanismo se centra en el desarrollo social y humano, objetivo prioritario al cual deberá estar subordinado el crecimiento económico. Lo material es el soporte para impulsar el proceso que posibilite la democratización de la economía y la distribución equitativa de los recursos en función social y humana.

El desarrollo integral así concebido, y cuya meta es la elevación de la calidad, condiciones y modo de vida para la persona, la familia y la comunidad, deberá construirse entre el Estado y la Sociedad Civil como un modelo progresista y democrático en un Estado Social de Derecho que tenga los siguientes contenidos: socialmente equitativo, políticamente participativo, económicamente sostenido,

administrativamente eficiente, ecológicamente sustentable, territorialmente equilibrado, humanamente solidario y justo.²

El Estado interviene en los servicios públicos conforme a las reglas de competencia de que trata la Ley 142 de 1994, conocida como “ Régimen de los servicios públicos domiciliarios”, con la finalidad de: Garantizar la calidad del bien objetivo del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios; ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios; atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico; prestación continuada e interrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o en caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan; prestar el servicio en forma eficiente; dar libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante; obtener economías de escala comprobables y, suministrar mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.³

Para alcanzar estos fines, el Estado otorga atribuciones y asigna funciones a las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, Comisión Reguladora de Servicios Públicos, a la Superintendencia de Servicios Públicos, a los Comités de

² Tomado de MÁX-NEF. El desarrollo a escala humana. CEPAL. 1995. P. 25

³ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, Ley 142, Artículo 2. 1994



Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, entre otras entidades, autoridades y organismos. (Ley 142 de 1994, artículo 3).

A través de los instrumentos de intervención, el Estado ofrece: la promoción y apoyo a personas que presten los servicios públicos; gestiona y obtiene recursos para la prestación de servicios; regula la prestación de los servicios públicos, teniendo en cuenta las características de cada región; fija metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas, y define el régimen tarifario; controla y vigila la observancia de las normas y de los planes y programas sobre la materia; organiza sistemas de información; capacita y brinda asistencia técnica; protege los recursos naturales; otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos; estimula la inversión de los particulares en los servicios públicos; respeta el principio de neutralidad, a fin de asegurar que no exista ninguna práctica discriminatoria en la prestación de los servicios.

Las Empresas de Servicios Públicos, pueden ser: de carácter oficial- cuando el 100% de los aportes de capital lo realiza la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas. De carácter mixto: cuando la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquélla o éstas tienen aportes iguales o superiores al 50%; y de carácter privado: cuando el capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para efectos, a las reglas a las que se someten los particulares.

La responsabilidad del empresario ya no es con la organización, sino con el entorno, pues la empresa debe generar desarrollo, no solamente económico sino social. Es por esto que el régimen de servicios públicos domiciliarios establece para las empresas de acueducto, saneamiento básico y demás servicios públicos, las siguientes obligaciones: “ Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros; abstenerse de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia, cuando exista, de hecho, la posibilidad de la competencia; facilitar a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que otorguen las autoridades; informar a los usuarios la forma de como utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo, cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad.

La Ley 142 de 1994, contempla las normas de control de gestión y resultados a las empresas prestadoras de servicios domiciliarios (Artículo 45).

El propósito esencial del control empresarial es hacer coincidir los objetivos de quienes prestan servicios públicos con sus fines sociales y su mejoramiento estructural, de forma que se establezcan criterios claros que permitan evaluar sus resultados (cobertura, calidad del servicios, inversiones, eficiencia, continuidad).

El control empresarial es paralelo al control de conformidad o control numérico formal y complementario de éste (sistema tarifario).

El control debe lograr un balance, integrando los instrumentos existentes en materia de vigilancia, y armonizando la participación de las diferentes instancias de control.

La auditoria interna cumple responsabilidades de evaluación y vigilancia del control interno delegadas por gerencia. Independientemente del control interno y fiscal, todas las empresas de Servicios Públicos están obligadas a contratar una auditoria externa de gestión y resultados con personas privadas especializadas.

2. CAMBIOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DEL ESTADO COLOMBIANO EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

2.1 TENDENCIAS DEL DESARROLLO

Dos visiones del desarrollo conforman el marco de planeación, ejecución y alternativas de acción social de la gerencia de la administración pública en busca de un modelo de *gestión eficiente y eficaz*: el desarrollo centrado en lo económico y el desarrollo centrado en la gente y en la naturaleza.

Tal como se evidencia al observar los enfoques de los planes de Desarrollo aplicados en Colombia en los últimos diez años:

“ La Revolución Pacífica” (1990 – 1994). Manejó el enfoque del Desarrollo Centrado en lo económico, La principal estrategia fue: La modernización económica e institucional. Se centralizaron las políticas del Estado en el desarrollo económico, perspectiva que corresponde a la visión del *Neoliberalismo* adoptado en Colombia, modelo que divide el mundo en dos agentes: donantes y beneficiarios.

Este plan de desarrollo se centró en las políticas del Estado y favoreció a los consumidores que cuentan con más recursos. La inversión, el auge de

actividades económicas rentables, la explotación de recursos, la financiación de la deuda externa, la especialización, la tenencia corporativa, los mercados internacionales y la apertura económica, son los puntos centrados en el desarrollo económico.

“ El Salto Social” (1994-1998). Manejo el enfoque de Desarrollo centrado en la gente y en la naturaleza, en el cual se postula una visión integral del hombre, interrelaciones vitales entre el ser humano y la naturaleza, el desarrollo justo, sostenido y sostenible, el incremento del bienestar social, la dignidad , el respeto por toda forma de vida, la solidaridad, La productividad con libertad y equidad, la participación, caracterizan el desarrollo centrado en la gente. Esta es una visión basada en el humanismo.

Según esta visión, las estrategias de planeación se basan en la participación y concertación en la toma de decisiones, Es decir, la planeación es la figura orgánica de la toma de decisiones, y es en torno a ella que se da el papel protagónico de organismos intergubernamentales como la ONU y la UNESCO.

La planeación puede hacerse a escala nacional, regional o sectorial, y el proyecto aparece como instrumento estratégico para concertar el financiamiento, el consenso, en torno a un nuevo manejo del poder, a la cobertura o segmento social implicado y a los controles para garantizar un permanente rendimiento y mostrar resultados.

“Cambio para construir la Paz”. (1999-2002). Se centra en: la calidad y productividad, competitividad, desarrollo humano sostenible, desarrollo del capital social, extensión de las prácticas modernas de gerencia a la prestación de Servicios Sociales, globalización de negocios, incorporación de óptima tecnología, integración sectorial. Tiene como visión, el desarrollo centrado en la región, el cual surgió para dirimir el desacuerdo entre el enfoque de desarrollo centrado en la gente y el centrado en lo económico, impuesto por el neoliberalismo como tendencia mundial.

La categoría de región ha permitido que el desarrollo llegue al entorno local-regional, y logre adelantar programas y proyectos concertados con las organizaciones regionales y a partir de los recursos de las mismas; además, la configuración regional ha significado controvertidos cambios en la división territorial de Colombia, algunos de los cuales continúan en proceso. La configuración por regiones asocian la lógica de la conformación del Estado nacional, la conformación de su base económica y la inserción en el contexto internacional.

El desarrollo regional en Colombia también ha sido la vía a la descentralización y la modernidad del Estado. Las regiones colombianas están sujetas al marco legal de la Constitución, gracias a lo cual las comunidades se apoyan en principios administrativos propios y en la capacidad de control que les permite el marco legal constitucional.

Las regiones y la comunidades son los encargados de responder por la continuidad de la vida productiva de sus habitantes. Si hay problemas de servicios públicos, los responsables serán los gobernantes locales y los ciudadanos encargados de asumir las funciones para responder por dichos servicios. Los servicios públicos entran en la categoría de mercancía.

El Estado se desprende de las empresas que lo hacían empresario para dedicarse a la misión constitucional de diseñador, formulador y ejecutor de políticas públicas, planifica en forma descentralizada la prestación de servicios públicos, plantea la planificación territorializada y deja al sector privado la iniciativa de la inversión, avocándose una mayor intervención enfocada hacia los más pobres.

2.2 PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

En Colombia se aplica la fórmula jurídico-política “centralización política y descentralización administrativa”, tal como se registra en la Constitución Política de 1991, al expresar en su artículo 1º., que “Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada...”⁴, la cual quiere decir que las funciones políticas quedan centralizadas, mientras que la función administrativa la comparte con los niveles subnacionales.

⁴ REPUBLICA DE COLOMBIA, Constitución Política de 1991. Artículo 1º.

La descentralización se concibe como el proceso mediante el cual se asignan funciones a entidades territoriales, se definen y se asignan recursos, se da autonomía para la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos que surjan en cada ente territorial. El proceso de descentralización en Colombia cubre tres aspectos principales: político-administrativo, fiscal y funcional.

- ❖ **Descentralización político-administrativa**, en la medida en que se ha buscado una mayor participación de los miembros de las comunidades en el manejo de sus propios asuntos públicos.
- ❖ **Descentralización fiscal**, consistente en el fortalecimiento de los recursos económicos y financieros de las entidades territoriales, en aras de lograr una mejor prestación de las actividades y servicios a su cargo.
- ❖ **Descentralización funcional**, en el sentido del aumento y precisión de las funciones propias a cargo de las entidades territoriales, con el fin de que ellas puedan ser ejercidas con autonomía por parte de ellas y sin interferencias mayores por parte de las entidades de otros órdenes administrativos.

2.2.1 Antecedentes. Durante la administración de Belisario Betancur (1982-1986), el Gobierno Nacional adoptó un proyecto de modernización del Estado que, con criterio descentralista, pretendió dotar de una más activa vida política, administrativa y fiscal, a todas las regiones y los municipios colombianos.

Para tal fin se expidieron normas que establecieron la participación de los ciudadanos tanto en la elección directa de los Alcaldes (Acto legislativo No.1 de 1986) como en la solución de los problemas propios de su respectiva localidad (Ley 11 de 1986). Además, para el nivel regional se adoptaron medidas sobre la administración departamental (Ley 03 de 1986) y sobre planificación regional (Ley 76 de 1985) y, posteriormente, se incrementaron las transferencias desde el gobierno central hacia el nivel municipal de la administración (Ley 12 de 1986).

Este conjunto de leyes, así como sus decretos reglamentarios y los expedidos en virtud de facultades otorgadas al ejecutivo, fueron presentadas por el gobierno como una reforma integral, que incrementó la participación ciudadana, descentralizó la planificación y la escogencia de los alcaldes, acrecentó los recursos financieros locales y regionales con el fin de respaldar el proceso como un todo.

Aunque los tres grandes aspectos (político, administrativo y fiscal) de la reforma municipal están relacionados estrechamente, la modernización administrativa desempeña un papel central. De hecho, únicamente con una estructura administrativa relativamente desarrollada tendrá razón de ser la participación ciudadana y el fortalecimiento de las finanzas locales.

La idea general se fundamenta en el fortalecimiento del municipio como unidad central de planificación y desarrollo. En este sentido se deben diferenciar los

alcances y significados de la desconcentración y los procesos reales de descentralización.

La desconcentración obedeció a un primer intento de romper con el excesivo centralismo del Estado colombiano y se expresó entre otros aspectos, en las normas y creación de los llamados Institutos Descentralizados, cuya función no fue otra cosa distinta que la de trasladar a los departamentos o regiones el centralismo de las instituciones nacionales, sin ninguna autonomía o capacidad de decisión. Este proceso desconcentró el centralismo de las instituciones nacionales y reprodujo los mismos problemas de la planeación centralizada. Es actualmente un fenómeno cultural que incide negativamente en los nuevos procesos de descentralización la participación comunitaria y ciudadana.

2.2.2 Naturaleza. Descentralización como proceso ha tenido diversos énfasis dependiendo de la gobernación de turno.

La cuestión se ha planteado desde diversos puntos de vista. Para algunos la descentralización es un sistema de organización que permite acercar el Estado al ciudadano; para otros es una opción de reequilibrio y reinstitucionalización de la legitimidad del poder público, al cual se le hecho mella por los acelerados procesos de violencia y descomposición social. O bien, es vista como un camino que conduce a la recomposición de las fuentes de financiación del gasto y la reorientación de la política que anima a este último; también es pensada como un proceso que permite una asignación más eficiente de los recursos públicos, y aun

como instrumento de equidad y de acceso a una mejor distribución de los servicios básicos que reclaman las distintas comunidades a nivel interterritorial, de cara a los marcados desequilibrios regionales y locales.

Un poco de todo esto, o incluso otras interpretaciones, aportadas desde diversas disciplinas, enfoques teóricos y opciones sociológicas, administrativas, políticas y económicas han permitido juzgar e interpretar la naturaleza, alcances y limitaciones de la descentralización.⁵

2.2.3 Alcances: En Colombia, la descentralización abrió espacios en el ámbito local, regional y nacional, que permitieron a los ciudadanos acercarse a intervenir y decidir en la vida institucional y política del País. Permitió un nuevo escenario donde la participación comunitaria, la autonomía, la libertad, la responsabilidad constituyen las formas y los mecanismos de hacer efectivo un nivel de relación, acercamiento entre la sociedad civil y el Estado, enmarcado en una democracia participativa, posibilitando el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Salas destaca en su libro los siguientes alcances del proceso de descentralización en Colombia:

- La reivindicación del Municipio como célula vital del ordenamiento territorial,

⁵ GONZALEZ SALAS, Edgar Alfonso. El desarrollo legal de la descentralización. 1995. p.32

- Fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales y la búsqueda e. su favor de fuentes de financiamiento propias o cedidas por parte de la nación.
- El reordenamiento de las competencias de gasto público y la subsecuente reestructuración pública.
- El énfasis en la participación de la comunidad como premisa esencial para el éxito del proceso mismo como parte de su razón ontológica del ser.

De esta manera, Colombia descentraliza la prestación de servicios públicos, ante la necesidad de adaptarse a las nuevas tendencias internacionales y a la globalización de la economía, superando la crisis de las entidades del Estado prestadoras de estos servicios en busca de eficiencia y eficacia, como también la racionalización del gasto.

2.3 MODERNIZACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO.

En los últimos diez años, han emergido nuevas tendencias en cuanto al papel del Estado en el Sistema económico y social; se propone redimensionar los límites del sector público frente al mercado, en búsqueda de reglas de eficiencia en la asignación de los recursos del sistema en su conjunto, lo cual afecta el papel que los distintos niveles organizativos del mismo están llamados a cumplir. Aún en algunas de las esferas que se considera deben ser atendidas por el Estado y su organización, como es el caso de la prestación de servicios públicos domiciliarios, en donde se plantean nuevas premisas que acercan su comportamiento a la racionalidad del mercado.

Como institución, el Estado moderno esta siendo rediseñado de acuerdo con tres criterios esenciales: a) su capacidad para comprender la infraestructura del entorno, b) su capacidad de decisión y acción dentro del mismo entorno, y c) su capacidad de construir un futuro.

a) Capacidad para comprender la infraestructura del entorno: la apertura externa, producto de la globalización de la economía, obliga a todo país a competir, unificando espacios, por el capital, la tecnología y los llamados “nichos de mercado”. Se crea una dinámica que se desenvuelve en un doble proceso: la apertura externa precipitada por la globalización y la apertura interna generada por la descentralización, hacia la modernización del Estado y la organización territorial. Algunos autores en referencia a los mercados, hablan de “ nichos competitivos y modernos”, cuando se refiere al contexto internacional y de “ nichos equitativos y participativos”, cuando se refiere al contexto nacional.

b) Capacidad de decisión y acción dentro del mismo entorno: la modernización del Estado se proyecta en tres direcciones, con objetivos muy definidos, para garantizar resultados en la acción: la modernización de las instituciones, la modernización de los procesos y la modernización del recurso humano. Un paradigma identifica y resuelve un problema; el paradigma del Estado moderno ha creado la expectativa de resolver el problema de pobreza.



c) Capacidad para la construcción del futuro: depende de la capacidad del Estado para modificar ambientes de destrucción, ingobernabilidad y corrupción, y para gestionar opciones de vida a largo plazo. El futuro se construye teniendo en cuenta el contexto mundial y el margen de incertidumbre, evidente e indiscutible dentro del cual se mueve la participación ciudadana en el mundo.

Todos estos fenómenos han contribuido a la generación de un nuevo paradigma en la gerencia de empresas de servicio público domiciliario, un modelo de gestión social a través del cual se manejan diferentes momentos del desarrollo; para coordinar, dirigir, concertar y autoevaluar alternativas, dentro de un esquema de poder ya no sustentado en el dinero, ni en la tecnología y las comunicaciones modernas, a través de las cuales se ejerce también poder político y económico, sino en la participación ciudadana y la concertación.

Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, deben asumir el reto de ser productivas en forma conjunta e interdependiente dentro de un proceso sinérgico, a partir del conocimiento y la actitud de la gente con relación a los recursos naturales, el trabajo y el capital, de manera que se logren los mejores resultados con los menores recursos.

El Estado diseña políticas para incursionar en los nuevos mercados y junto con la empresa privada, convertida en un actor modificador del paradigma de la gerencia pública, desarrolla tecnologías innovadoras con la premisa de la calidad del

servicio, y demás paradigmas de la administración que van estableciendo un modelo de gestión de lo social, en el que lo económico por si sólo no es determinante. El Estado protege el mercado empresarial y facilita la contratación entre la empresa y los trabajadores; en tanto la empresa capacita y forma la mano de obra exigida por el desarrollo tecnológico que mira hacia el futuro.

Las organizaciones no gubernamentales superan su enfoque caritativo y se convierten en coordinadores de recursos de inversión social, mantienen su autonomía administrativa, gozan de credibilidad intergubernamental y muestran aportes significativos en la solución de problemas relativos a la pobreza.

La participación comunitaria surge como efecto de los movimientos sociales, que llegan a convertirse en organizaciones civiles con estatuto jurídico, capacidad de concertación dado el poder de convocatoria social, y capacidad de ofrecer y demandar servicios, lo que genera nuevas formas de organización interna.

El Estado permite la participación económica del sector privado y solidario y se desprende de las empresas de servicios públicos que anteriormente estaban bajo su responsabilidad con el fin de modernizarlas, garantizar el bienestar y la calidad de vida de la comunidad. El impulso a la privatización se dio en parte como resultado de la necesidad del estado de liberar recursos para orientarlos a nuevas prioridades como la inversión social, la seguridad y la justicia. Esto se llevó a cabo bajo dos modalidades diferentes: la venta de activos del estado y la creación de nuevos espacios para la inversión privada.

2.4 REGULACIÓN DEL ESTADO.

El poder sustentado en la economía, en la posesión de recursos naturales, en la política o en expresiones comunitarias, como la democracia, han cambiado la acción social; la sociedad, el Estado y sus diferentes organizaciones, como actores del desarrollo, asumen nuevos papeles protagónicos bajo nuevos modelos de relación, los cuales llevan implícitas las inversiones públicas y la privada, pero no con el carácter de un enfrentamiento sino como una estrategia económica en pro del desarrollo conjunto.

Los municipios del país, hoy cuentan con la opción de prestar los servicios públicos domiciliarios en forma directa o indirecta por medio de comunidades organizadas o particulares. En cualquiera de los casos, el Estado mantiene la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios, injiriendo sobre: subsidios de demanda, privatización de la oferta, producción mixta de bienes, sobredeterminación de la naturaleza jurídica de las instituciones prestadoras de servicios, intervención estatal, entre otras rutas administrativas, con alguna intensidad y obligatoriedad a las entidades territoriales.

Las formas de regulación del Estado colombiano, (la descentralización de la administración pública, las transferencias de recursos de la nación a los territorios, el reforzamiento de las localidades, el espacio de regulación políticas - legitimación, democratización, disciplinamiento- y el desarrollo de la democracia participativa), impuestas durante el proceso de reestructuración del país,

conforman con otras reformas (privatización, desregulación, flexibilización, modernización) las nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

2.4.1 Formas de la descentralización administrativa pública. La descentralización administrativa, consiste en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se da en dos modalidades principales: La descentralización territorial y la descentralización especializada o por servicios.

2.4.1.1 La descentralización territorial. Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Es decir, que se les otorga a las colectividades locales cierta autonomía para que se manejen por si mismas.

- ❖ **Fundamentos:** Se basa en los fundamentos de conveniencia y político. En el primero, se considera que es favorable para la comunidad tener capacidad para resolver sus propios asuntos y no que ellos le sean resueltos por el Estado. El segundo, es manifestación de la democracia en la medida en que permite un cierto grado de autogobierno,
- ❖ **Elementos requeridos:** necesidades locales, personería jurídica, autonomía financiera, autonomía administrativa, autoridades locales y control por parte del poder central.



Necesidades locales: Diferentes de aquellas que son comunes a toda la nación. Es precisamente en relación con esas necesidades propias que se presenta la autonomía.

Persona Jurídica: Para que una colectividad pueda realmente manejarse a sí misma, requiere tener la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones.

Autonomía financiera: La entidad territorial cuenta con su propio patrimonio y presupuesto, diferentes de los de la nación.

Autonomía administrativa: es decir, que se puedan organizar internamente de manera autónoma.

Autoridades locales, en el sentido de autoridades propias, elegidas por la misma comunidad o nombradas por sus representantes.

Control por parte del poder central, tratándose de un sistema unitario no puede pensarse que las entidades territoriales gocen de total autonomía.

A través de esta nueva regulación se recomponen (en tanto causa efecto) las clases, los actores sociales y políticas, los lugares de desenvolvimiento de la producción , la reproducción y los motivos principales de enfrentamiento entre opciones. Al igual que en anteriores formas de regulación a través de la

descentralización, local y la participación, se reacondiciona la lucha entre capital y trabajo, democracia y autoritarismo, emancipación y disciplinamiento.

2.4.1.2. Descentralización especializada o por servicios. Es el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada.

❖ **Fundamento.** La necesidad de especialización y tecnificación que se vive en el mundo moderno, pues el Estado es una entidad muy heterogénea, con funciones muy amplias, que le dificulta actuar de acuerdo a esos postulados. Para lograrlo, se despoja entonces de algunas funciones y las entrega a entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan de manera más técnica y especializada.

❖ **Elementos requeridos:**

Necesidades locales: debe existir una actividad especial digna de autonomía.

Persona Jurídica: requieren la capacidad de ser sujetos de derechos y obligaciones con el fin de poder desarrollar autónomamente la actividad que les ha sido confiada.

Autonomía financiera: Debe tener patrimonio y presupuesto propio, diferentes de los de la nación.

Autonomía administrativa: es decir, que se puedan organizar internamente de manera autónoma, crear sus propias dependencias, empleos, establecimiento de reglamentos propios para las actividades que desarrollen

Autoridades propias, nombradas por la misma entidad y en lo posible, relacionadas con su actividad.

Control por parte del poder central, no se comportan como entidades independientes sino que hacen parte de la organización estatal, por lo cual las autoridades centrales tienen alguna injerencia.

De la misma manera, la mayor disponibilidad de recursos para asumir las funciones delegadas a los municipios por la reforma no redundará en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población si las entidades municipales no tienen la destreza y talento suficientes para emprender, organizar y mantener las obras requeridas.

Las empresas de servicios públicos están centradas en la responsabilidad; la gerencia establece límites respecto al ejercicio del poder y mecanismos de control interno, de acuerdo con la responsabilidad social adquirida en el contexto de las demás organizaciones de la sociedad, dentro de su visión debe definir la tarea que debe cumplir en la sociedad. Los resultados son mostrados hacia fuera; hacia las empresas, las dependencias del Gobierno Municipal, los grupos de la comunidad,

la familia y la sociedad. La empresa goza de autonomía, pero regulada por el gobierno, el sector público, y por la comunidad.

2.4.2 Responsabilidades Locales. La Ley 136 de 1993, define las funciones para los municipios, evidencia, de un lado, la búsqueda de una nueva relación Nación – Municipio, en la cual éste último adquiere más responsabilidades y funciones. Por otra parte, refleja la timidez de las transformaciones administrativas ante la posibilidad de alterar la estructura y la dominación política en las localidades. En esta Ley no se tuvo en cuenta para nada las limitaciones de la capacidad de gestión de las localidades. Las exigencias que la delegación de funciones impone a los municipios son de una considerable magnitud, desde su actual estructura técnico- administrativa.

Buscando garantizar la eficiencia de la asignación de los recursos públicos; el Gobierno Nacional modifica el papel de las entidades territoriales, transformándolas en espacios para la aplicación de las políticas de privatización y desregulación; y permitiendo la articulación de la nueva política económica. Los municipios están llamados a ser unidades ejecutorias bajo las condiciones y reglas impuestas desde nivel nacional.

En relación con el agua potable y el saneamiento básico. La nación está llamada a ejecutar programas de asistencia técnica a las entidades territoriales, así como a prestarle apoyo financiero (crédito y cofinanciación). Los departamentos quedan como instancias de intermediación con la nación y prestan también asistencia

técnica a los municipios para todas las funciones que a ellos les corresponde ejercer. Por su parte los municipios tienen la responsabilidad directa de proveer los servicios de agua potable, aseo urbano y alcantarillado.

La delegación de importantes funciones a los municipios, sin impulsar simultáneamente un fortalecimiento de su capacidad de gestión, lleva implícitamente una total confianza en que su estructura administrativa actual es suficiente para asumir las nuevas responsabilidades. Pero esa confianza es absolutamente incongruente con el diagnóstico efectuado por el Ministerio de Desarrollo Económico, donde se señala fehacientemente el atraso y las debilidades organizativas, institucional y económica del nivel local de la administración pública.⁶

Específicamente en lo que se refiere a la Administración Municipal, la nueva Constitución de la República de Colombia avanzó en algunos aspectos puntuales. Entre ellos los más importantes son, sin duda, la determinación de fijar en tres años el período de elección de Alcaldes, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales y la de hacer coincidir su posesión con el inicio del año fiscal. Esta disposición, obviamente, puede contribuir a facilitar que los elegidos en tales cargos cuenten con el lapso prudencial para ejecutar los proyectos que hagan posible un desarrollo económico y social de los ciudadanos, acordes con el Plan Nacional de Desarrollo.

⁶ Tomado de documento de la DEGIDACP, Participación territorial, 1996 p.12

Por otro lado, se asigna a los Concejales Municipales la función de definir los usos del suelo en sus municipios y de velar por la preservación del medio ambiente, aspectos éstos cada vez más relevantes en la definición de procesos de desarrollo que propendan efectivamente por el mejoramiento de la calidad de vida, concepto que abarca la relación del ser humano con la naturaleza.

Pero, más que de los aspectos específicos de la Administración Municipal, la Nueva Carta Magna se preocupa por la descentralización como un proceso que incide en todos los niveles políticos-administrativos del país y lo integra. Por ello, es frecuente en su texto mencionar el ordenamiento territorial y su incidencia en la gestión pública.

La Ley 142 de 1994, en su artículo 5, contempla: “ La prestación de los Servicios públicos, es competencia del Gobierno Municipal, por lo que cada municipio debe asegurar la prestación de los servicios a sus habitantes, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades prestadoras de servicios, otorgar subsidios a los usuarios de menores ingresos, estratificar los inmuebles residenciales y establecer en el municipio una nomenclatura alfanumérica que permita la individualización de cada predio”.

2.5 RÉGIMEN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (LEY 142 DE 1994)

El sector de los servicios públicos domiciliarios soporta en la actual coyuntura una serie de transformaciones, derivadas de la Ley 142 de 1994 y las normas que la

desarrollan, generando un alto impacto en la población de usuarios y suscriptores, que podríamos sintetizar en: Transformación empresarial, inversión privada, corrección de los rezagos tarifarios, racionalización de los subsidios, y estratificación socioeconómica.

Con la transformación empresarial⁷, se pretende reorganizar las entidades prestadoras estatales de dependencias oficiales a empresas autónomas y autosuficientes, que implanten los criterios de eficiencia y eficacia propios de las organizaciones privadas. De ahí que se confíe en que en el mediano y largo plazos, los costos de prestación disminuyan bajo este modelo organizativo, siempre y cuando el libre juego de la competencia se pueda presentar; pero, por efecto de los costos iniciales de la transformación, específicamente liquidación de personal, en el corto plazo suelen ser onerosos.

La inversión privada⁸ nacional o extranjera viene adquiriendo las entidades prestadoras de servicios públicos estatales o montando algunas nuevas, que dentro de la racionalidad que le es propia al sector privado, se teme que busquen la máxima utilidad sin consideraciones de otro tipo, más aún cuando existen condiciones de monopolio que impiden que por la vía de la competencia se presente una racionalización de los mercados a favor del usuario. Igualmente, se prevé la concentración de las empresas en los mercados atractivos, desatendiéndose los estratos populares.

⁷ Artículos 6 y 17 sucesivos de la Ley 142 de 1994

⁸ Artículo 15, numeral 15.2 de la Ley 142 de 1994.

El inadecuado manejo de la generalidad de las empresas o dependencias prestadoras, sobre todo en los pequeños municipios y en muchas zonas rurales, llevaron a que se transfirieran recursos de otras áreas de inversión del Estado, en sus tres niveles, para cubrir costos de la prestación que tradicionalmente no se trasladaban a los usuarios, por conducto de las tarifas.

En tanto la Ley 142 de 1994 impone la determinación de los costos de prestación, por el mecanismo de las contabilidades separadas y por servicios, para asumirlos como elemento principal de las fórmulas tarifarias, dentro del principio de suficiencia financiera⁹, las administraciones locales, cuando los prestan directamente, o las empresas prestadoras de cualquier naturaleza – estatales, privadas, comunitarias o sus combinaciones-, deben realizar los ajustes tarifarios para cobrar estos costos, más la remuneración del patrimonio de los accionistas; a este proceso se la ha denominado actualización de los rezagos tarifarios, de severo impacto por cuanto las tarifas se encontraban muy por debajo de los costos de prestación de los servicios.

Los subsidios¹⁰ están sometidos a una racionalidad de dos vías. La primera, por cuanto se establecen porcentajes máximos para los tres estratos a los cuales se les pueden otorgar, excluyendo los estratos superiores. La segunda, por cuanto se determinó un rango de consumo¹¹ dentro del cual se otorgan, para castigar los

⁹ Artículo 87, numeral 87.4 de la Ley 142 de 1994.

¹⁰ Artículo 99, numeral 99.6 de la ley 142 de 1994.

¹¹ Artículo 99, numeral 99.5 de la Ley 142 de 1994.

consumos suntuarios o de desperdicios; es así como por encima de tales consumos se aplican tarifas plenas a los usuarios que pertenezcan a los estratos subsidiables.

El impacto de estas transformaciones han sido especialmente fuertes para los estratos 4 y 3 y para los 1 y 2, en el último caso, por la cultura del desperdicio que imperaba en su uso.

Mediante la Ley 142 de 1994, Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, el Estado interviene, redefiniendo los ámbitos de actuación públicos y privados, y determinando las nuevas reglas de juego en la forma como deben proveerse los bienes y servicios otrora de oferta exclusivamente pública o de carácter mixto. Además, incide sobre las entidades territoriales, sobre las formas de organización y gestión de las Empresas Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios, bajo las condiciones y reglas impuestas desde el nivel nacional en dicha Ley.

2.5.1 Sistemas de contratación municipal. La Ley 142 de 1994, contempla un régimen especial para las empresas de servicios públicos de los Municipios menores y zonas rurales, en el cual establece: " Podrán constituirse por medio de documento privado, que debe cumplir con las estipulaciones del artículo 110 del Código de Comercio, en lo pertinente, y funcionar con dos o más socios".

Quienes presten servicios públicos requieren contratos de concesión, con las autoridades competentes según la Ley, para usar aguas;.. Deberán además,

obtener los permisos ambientales y sanitarios que la índole misma de sus actividades haga necesarios, de acuerdo con las normas comunes. Se obligan a invertir en el mantenimiento y recuperación del bien público explotado a través de contratos de concesión. (Art. 25. Ley 142 de 1994).

Para la prestación de servicios de agua potable o saneamiento básico, las autoridades competentes verificarán la idoneidad técnica y solvencia financiera del solicitante para efectos de los procedimientos correspondientes.

El artículo 6 de la Ley 142 de 1994, normatiza que los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen.

Para los efectos de la gestión de los servicios públicos, la Ley 154 de 1994, en el artículo 39, autoriza la celebración de contratos especiales, entre los cuales figuran: Contratos de concesión para el uso de recursos naturales o del medio ambiente. El contrato de concesión de aguas, es un contrato limitado en el tiempo, que celebran las entidades a las que les corresponde la responsabilidad de administración de aquellas, para facilitar sus explotación o disfrute. En estos contratos se pueden establecer las condiciones en el que el concesionario devolverá el agua después de haberla usado.

2.6 LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA

El término estratificación, desde la perspectiva social, proviene del latín *stratum*,, que equivale a tabla y *facere*, que significa hacer.

En términos elementales, la estratificación, desde la perspectiva social, se adhiere como concepto de la sociedad en conjunto y de algunos grupos sociales, es decir, su desmembración en capas poblacionales sobre la base de agruparlas principalmente por rasgos de jerarquía, en dependencia de diversas características económicas.

La Ley 142 (artículo 14.8) la define como la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención a los factores y procedimientos que determina la Ley.

En Estados de Derecho, como el Colombiano, en donde las Leyes de mercado, de oferta y demanda y competitividad empresarial, son lineadas por la misma dinámica de la economía, es necesario que el Estado, sin que interfiera paternalmente en los dictados de los comportamientos sociales, asuma la regulación de la economía en la búsqueda de su desarrollo sostenible y solidario para el conjunto de la sociedad.

De aquí surge, la estratificación socioeconómica como valioso instrumento de planificación y gestión estatal. El planeamiento de la estratificación

socioeconómica, en lo que respecta a la metodología sostenida en el marco de los Decretos 2220 de 1993, 1538 de 1996 y 2034 de 1996 y la Ley 142 de 1994, deriva en: la equilibrada y justa distribución de cargas tarifarias por la prestación de servicios públicos de infraestructura domiciliaria; la entrega de subsidios a regiones y zonas de estratos bajo; y la focalización y detección ordenada de regiones con retardos marcados en el desarrollo social.

Para esto, el territorio de la estratificación- campo de acción- se define desde los escenarios geográficos, sociales y económicos, en espacios de acción sistemáticos e histórico-posibilistas de las diferentes culturas poblacionales que conforman y definen a la Nación.

Por ende, el funcionamiento de su discurso es eminentemente social, cimentado en principios universales de solidaridad y equidad y en doctrinas constitucionales de convivencia, justicia, libertad y pluralismo, conexas con la noble función social del Estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes.

2.6.1 Marco legal de la estratificación. El sustento legal de la estratificación socioeconómica vigente, surge con el desarrollo del artículo sexto del Decreto 2167 de 1992¹², se considera como el meridiano entre las anteriores

¹² La Constitución Nacional de 1991 ordenó la organización de un sistema de evaluación de gestión y resultados en el sector público colombiana. Con el Decreto referido 2167 de 1992, le corresponde al Departamento de Planeación asumir tal función.

metodologías, procedimientos y competencias institucionales y la actual. Posteriormente, se desarrolla y reglamenta el tema con la Ley 142 de julio 11 de 1994; los Decretos nacionales 1538 y 2034 de agosto 27 y noviembre 6 de 1996; la Circular 008 y la Resolución 3694 de Junio 27 y Diciembre 10 de 1996. Con las Leyes 177 de diciembre 28 de 1994, 188 de junio 2 de 1995 y 383 de julio 10 de 1997, se modifican los plazos de adopción y aplicación.

2.6.2 Competencias Institucionales. Las competencias socioeconómica le son inherentes a las entidades nacionales, departamentales, municipales y a los Comités Permanente de Estratificación Municipal, de la siguiente forma:

2.6.2.1 Departamento Nacional de Planeación- DNP- . Le corresponde:

- Diseñar las metodologías para la elaboración y adopción de las estratificaciones socioeconómicas por parte de los municipios y distritos.
- Definir y suministrar las metodologías de estratificación socioeconómica (cartillas, instructivos, software, etc.).
- Impartir las instrucciones necesarias para la adecuación metodología de las estratificaciones adoptadas durante 1991 y hasta la fecha de vigencia del Decreto 2220 de noviembre 6 de 1993.
- Diseñar sistemas de seguimiento y evaluación de las metodologías de estratificación, a partir del análisis sobre la forma de aplicación de las mismas por parte de entidades territoriales.



- Emitir concepto técnico para que la Superintendencia de Servicios Públicos solicite revisión general de las estratificaciones en un plazo determinado.
- Formular solicitudes de revisión de estratificaciones a la Superintendencia de Servicios Públicos para que ésta la presente a las entidades territoriales.
- Apoyo y asistencia técnica a los Alcaldes para la correcta realización de los estudios y la revisión general que ordeno la Superintendencia de Servicio Público.

2.6.2.2 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios- SSP. En el marco de su misión, la Entidad a través de la Intendencia de Control Social, se enfoca a generar procesos dinámicos de planificación y gestión que contribuyan a estructurar el control y vigilancia de los servicios públicos domiciliarios prestados por las empresas. Los instrumentos de gestión a través de los cuales se posibilita el logro de este propósito son la participación ciudadana, la promoción de los derechos de los usuarios y la definición de mecanismos, que, como la estratificación socioeconómica, permitan diferenciar y si se quiere discriminar de forma positiva a los grupos humanos - lo menciona la Constitución.

Es así como la prevención y la intervención se pueden erigir en estrategias para el control social en torno de los servicios públicos definidos en la Constitución Nacional y la Ley 142 de 1994. En síntesis, a la Superintendencia de Servicios Públicos le corresponde, como deber institucional, la función principal de ejercer control y vigilancia sobre los resultados y aplicaciones de los estudios de

estratificación urbanos, fincas y viviendas dispersas y centros poblados. Las funciones específicas en la materia son:

- Recibir los resultados de las estratificaciones de los municipios y distritos del país en sus áreas urbana y rural – fincas y viviendas dispersas y centros poblados.
- Expedir certificación de que ésta fue hecha en forma correcta, cuando se trate de otorgar subsidios con recursos nacionales y a exigencia de la Nación.
- Resolver los recursos de reposición que los usuarios interpongan, luego de ser atendidos y resueltos en primera instancia por los Comités Permanentes de Estratificación.
- Ordenar, en plazo considerable y cuando sea pertinente, revisión general de la estratificación social municipal.
- Apoyar a las autoridades municipales, distritales y departamentales en cuanto a la temática general de la estratificación.
- Vigilar la correcta aplicación por parte de las empresa, de los resultados de estratificación adoptados por los Alcaldes.
- Ejercer control sobre los recursos destinados a subsidios en servicios públicos.

2.6.2.3 Otras entidades de Carácter Nacional. A solicitud de los municipios y distritos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE- debe suministrar la información cartográfica requerida para la aplicación de las

metodologías; y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC, está obligado a suministrar información cartográfica, documentación complementaria y corregir las inconsistencias que presenten sus bases de datos, en un plazo de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de solicitud por las entidades territoriales.

También forma parte: Las entidades Territoriales Departamentales, las entidades territoriales municipales y Distritales, los Comités Permanente de Estratificación Municipal – CPE-, las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, los Comités de Desarrollo y Control Social.

2.6.3 Metodología actual de la estratificación. El DNP diseño la metodología de la estratificación, teniendo en cuenta algunos aspectos del modelo desarrollado por el DANE. La metodología se encuentra en manuales (tipologías urbanas 1, 2 o 3 y fincas y viviendas dispersas) que explican el levantamiento, crítica y procesamiento de la información y los software respectivos para cada municipio. La metodología general de la estratificación se ha dividido en dos grandes métodos: uno para las cabeceras municipales o zonas urbanas y otro para áreas rurales o fincas y viviendas dispersas.

Los nuevos estudios de estratificación socioeconómica podrán, en algunos casos, elevar los estratos de los usuarios y suscriptores, provocando un impacto considerable en el incremento de las tarifas para quienes salten hacia estratos superiores. No obstante, el análisis comparativo de los resultados de los anteriores estudios que venían aplicando las empresas prestadoras contra los de los nuevos,

muestra cómo en la generalidad del país, la población fue clasificada en estratos inferiores.

Pero el principal factor de impacto es definitivamente la recesión en que se encuentra la economía nacional. La disminución de la demanda por bienes y servicios, la baja en los negocios, el alto número de empresas declaradas en concordato, la severas restricciones a la generación y circulación del narcotráfico, la disminución de las exportaciones, el aumento del desempleo y la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos familiares, hacen que la población sea especialmente sensible a los efectos que se vienen derivando de la aplicación de Régimen de Servicios Públicos.

Las empresas de servicios públicos debe efectuar diagnósticos y evaluar los indicadores de pobreza y desarrollo; aplicar técnicas y procedimientos de investigación de mercado a la formulación y elaboración de proyectos. La habilidad de mercadear es lo que permite que el gerente contribuya al crecimiento, supervivencia y rentabilidad, de acuerdo con la peculiaridad de los usuarios y consumidores, es decir, del sector social.

Para que la empresa prestadora de servicio público sea exitosa, debe aprovechar los recursos y aportes otorgados por el municipio y la nación a través de los Fondos de Cofinanciación y otras fuentes a nivel nacional como también, tener capacidad de acción dentro del municipio.

2.7 LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

La planeación de las entidades territoriales en Colombia esta regida por un sistema normativo de carácter complejo, cuya norma básica será la Ley Orgánica de Planeación, pues a pesar de que tanto las Asambleas Departamentales, como los Concejos Municipales tienen competencia para expedir planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, éstas necesariamente deberán someterse a la Ley Orgánica de Planeación.

La Planeación es un escenario para el acuerdo de las distintas fuerzas (Colombia es una nación de fuerzas pluriculturales). En la planeación las organizaciones deben participar (mecanismos de participación). Debe existir una responsabilidad del Estado y las organizaciones en el destino del País. Según esto, la responsabilidad de la ejecución del Plan continúa en manos del ejecutivo pero consulta la sociedad.

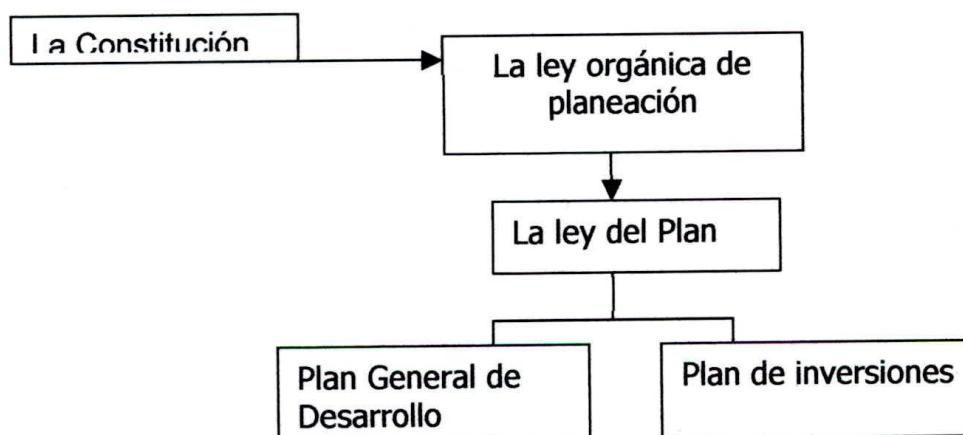


Figura 1. Proceso de Planeación de las entidades territoriales en Colombia

Como la unidad central de planeación y desarrollo es el Municipio, las empresas de servicios públicos domiciliarios, deben adoptar un proceso administrativo basado en la formulación, ejecución y evaluación de estrategias. La gerencia de estas empresas, debe manejar la matriz "dificultades, oportunidades, fortalezas y amenazas", como herramienta de diagnóstico que permite la formulación de estrategias, evalúa y ayuda a la relación planeación-acción. De la misma manera, debe aplicar las técnicas para elaborar la misión centrada en tácticas y estrategias de mercadeo; manejar un diseño organizacional a largo plazo.

Los proyectos de optimización de recursos se desarrollan de acuerdo con los parámetros establecidos en el Plan General de Desarrollo, plan de ordenamiento territorial y el plan de inversiones del municipio.

2.8 EL CONTROL ESTATAL

El control que ejerce el poder central sobre las entidades y autoridades descentralizadas, tanto territorialmente como por servicios, se conoce como control de tutela.

En relación con las entidades descentralizadas territorialmente, el control de tutela que el Estado ejerce sobre ellas está generalmente en manos del Congreso y del gobierno. El primero, a través de la regulación legal de las actividades que son objeto de descentralización hacia las entidades territoriales. El segundo, a través del ejercicio del poder reglamentario respecto de esa misma regulación legal.

Para el caso de los Servicios Públicos Domiciliarios, el control de tutela para las entidades descentralizadas lo ejerce el Ministerio de Desarrollo Económico.

El Control sobre las personas de los funcionarios. Los directores y gerentes de los establecimientos públicos nacionales son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, igualmente sucede con los departamentales y los municipales, quienes son de libre nombramiento y remoción por parte del Gobernador y del Alcalde respectivamente.

El control del poder central sobre las actividades de las entidades descentralizadas por servicios, se clasifican en tres clases, a saber:¹³

- el control administrativo, que es el ejercido principalmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la elaboración y ejecución de los presupuestos de rentas y gastos de las entidades mencionadas.
- El control presupuestal, que es el ejercido por la contraloría General de la República, el cual, según el art. 267 de la Constitución , comprende el ejercicio de su control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

¹³ Corte suprema de Justicia, sent. Sala plena del 25 de abril de 1974, nú.290 y 291, p.332 y ss.

- El control político, que lleva a cabo el Congreso de la República a través de la regulación de las actividades confiadas a estas entidades y por medio de las citaciones que las comisiones pueden hacer a sus representantes legales¹⁴
Ley 142 de 1994, Ley 14 de 1994, Ley 226 de 1995, Ley 286 de 1996, Decreto 548 de 1996.

¹⁴ YOUNES MORENO , Diego. Nuevo régimen de control fiscal. Medellín. 1995. p.21

3. EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN EL MUNICIPIO DE CIÉNAGA (MAGDALENA)

La administración de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, son administrados por las Empresas Públicas Municipales de Ciénaga, la cual suministra los servicios a través de las divisiones de acueducto, alcantarillado y aseo, respectivamente.

Cuadro 3. Empresas prestadoras del servicio domiciliario de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en (Ciénaga, Magdalena) y su carácter económico

SERVICIO	IDENTIFICACIÓN	CARÁCTER ECONÓMICO
ACUEDUCTO	EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES	OFICIAL
ALCANTARILLADO		OFICIAL
ASEO		OFICIAL

Fuente: Secretaria de planeación, Ciénaga, Junio del 2000

3.1 SERVICIO DE ACUEDUCTO.

3.1.1 Pasado y presente . La prestación del servicio de acueducto de Ciénaga se remonta a los años 1.906, cuando se celebró el primer contrato para la construcción del acueducto municipal. Este era un sistema sencillo y algo artesanal. El acueducto constaba principalmente de: Una Bocatoma en el lecho del Río Córdoba, un tanque de lavado, red de conducción (5.087 ml. de tubería,

tanque de distribución (2.700 M³), planta de clorinación, y una red de distribución (50.248 Km.)

Este acueducto estuvo a cargo de particulares hasta la década de los 50. A partir de esta época, la Alcaldía municipal solicitó dar por terminado el contrato. En diciembre de 1.960, se realizó la entrega formal de éste, adquirido por el municipio por un valor de medio millón de pesos (\$500.000) y aportado por una nueva empresa constituida por el Departamento y Fomento Municipal. La nueva entidad denominada "Acueducto y Alcantarillado del Magdalena ACUADELMA", más tarde se convirtió en "Empresas de Obras Sanitarias del Magdalena (EMPOMAG, LTDA)".

A partir de 1.989 el municipio recuperó el acueducto conformando las actuales Empresas Publicas Municipales de Ciénaga (Decreto 094 de 1989), quien se encuentra en etapa de liquidación. A partir del año 2000, la empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo será puesta en manos de particulares

3.1.2 Sistemas de planeación, objetivos, políticas y recursos de la empresa.

Son muchos los inconvenientes que deben ser solucionados para que los habitantes de la ciudad puedan gozar de un buen servicio de agua potable. El Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T.) contempló estas debilidades en busca de garantizar en un corto y mediano plazos este objetivo.

Actualmente, las Empresas Publicas Municipales de Ciénaga, atraviesan por uno de sus peores momentos, la asfixia económica debido a la alta carga laboral (62 empleados) ha causado que ésta sea una empresa no viable financieramente. A su vez, la escasa cultura de pago por parte de los usuarios del servicio generan un recaudo muy bajo que no compensa con los gastos de funcionamiento necesarios.

Razón por la cual la actual administración municipal planteó una reestructuración tanto financiera como administrativa, de forma que haya un funcionamiento eficaz y eficiente durante la prestación de los servicios.

3.1.3 Áreas funcionales

ÁREA DE MERCADEO Y VENTAS.

La empresa no cuenta con datos precisos que le permita cuantificar exactamente las viviendas usuarias del servicio. Actualmente facturan 10.305 usuarios, pero se estima que las viviendas alcanzan un número de 11.000 aproximadamente.

En los actuales momentos no se tienen datos concretos de cobertura del servicio en la cabecera municipal. Según información suministrada por la empresa, es de un 80%, sin embargo, los lideres comunitarios afirmaron que esta no alcanza el 48%, y la Secretaria de Planeación estima que el servicio tiene una cobertura teórica del 69.4%.

Lo anterior indica que no existe transparencia en el sistema y manejo de la información, que representen datos fiables, tal parece que los indicadores utilizados son ajustados según la conveniencia de los autores.

Las tarifas establecidas del servicio de acueducto no cumplen con el principio de suficiencia financiera, están por debajo del total de costos de prestación del servicio. No es una empresa autosuficiente.

Esto indica que la Administración Municipal aún no ha efectuado la estratificación socioeconómica de Ciénaga, lo cual ha impedido a la empresa prestadora de servicio público establecer un consumo básico y sobre él establecer las tarifas reales de acuerdo a su debido estudio de costos, ni al municipio, establecer el régimen subsidiario acorde con las exigencias del mercado.

Estratificación. El estudio de estratificación fue realizado por la universidad del Norte en 1.994 no cumplió con todos los requisitos exigidos por la ley, trayendo como consecuencia a la empresa prestadora del servicio público, no contar con un eficiente sistema de estratificación. Muchos usuarios se han visto perjudicados por esta situación, ya que no se les cobra de acuerdo a su situación económica real.

En el cuadro 4, se señala la distribución de las viviendas según estrato en Ciénaga Magdalena, en el se observa que un 43.85 % de las viviendas del casco urbano

Cuadro 4. Distribución de las Viviendas según Estrato (Ciénaga-Magd)

Estrato	Distribución(%)	Numero de viviendas
Estrato I	43.85	6.025
Estrato II	18.16	2.495
Estrato III	24.68	3.391
Estrato IV	13.31	1.828
TOTAL	100	13.739

Fuente: Estudio de estratificación 1.994

De lo anterior se deduce que los estratos I, II y III caracterizados por presentar viviendas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), entorno inadecuado y estructura físicas en mal estado suman un total de 86.7 %.

De acuerdo al estudio efectuado de estratificación de 1994, el cual fue basado en la observación de las condiciones físicas de la vivienda, se estableció que el 55.2 % (8.287) de las mismas se encuentran en mal estado, de estas, el 38.9 % (3.224) presentan características de pobreza absoluta.

La Empresa Pública de Ciénaga, además de suministrar el servicio a los cienagueros, actualmente también lo está suministrando a Pueblo Viejo, debido a la carencia de éste servicio en el vecino Municipio.



ÁREA DE FINANZAS Y CONTABILIDAD

Las finanzas de la empresa, no son las mejores. Presenta una alta cartera de usuarios morosos, ya que impera en los habitantes del municipio la cultura de no pago del servicio. Muy a pesar de las estrategias implementadas por la empresa para motivar la recuperación de la misma (amnistía a fin de año, con un porcentaje de descuento de la deuda, pago de la deuda por cuotas con valor fijo), no se han logrado resultados considerables.

También se registran pérdidas en la productividad, debido a que es común la toma fraudulenta del servicio que ocasiona fugas y daños a las redes de distribución.

La contabilidad se lleva en forma manual, y luego es revisada y procesada por un contador público, contratado por la gerencia para realizar este proceso.

De lo anterior se puede deducir, que la empresa carece de un eficiente sistema de control interno y la información no se maneja en forma clara, efectiva y veraz.

ÁREA DE PERSONAL Y ADMINISTRACIÓN.

La planta de personal es muy grande (62 empleados) lo que evidencia una administración irracional del recurso humano, indicando que en esta empresa existe la burocracia y el clientelismo; además que no se cuenta con el personal de perfil adecuado para el cargo, y es por ello que al llegar a sus instalaciones podemos observar el exceso de personal y pocas funciones a su cargo.

La toma de decisiones es centralizada por el Alcalde, a pesar de la supuesta autonomía que recibe la gerencia al ser delegada en él la ejecución de las decisiones asumidas por la Junta Directiva.

Esto indica que la Empresa no cuenta con un buen diseño organizacional, que los puestos no responden a un estudio de especialización de tareas y no hace uso de las herramientas administrativas para el manejo efectivo del personal. Los empleados no son seleccionados por meritos a su perfil, sino como cuotas burocráticas del político de turno. Carece de una visión y misión organizacional explícita.

ÁREA DE PRODUCCIÓN

❖ **Planta de Tratamiento:** La fuente de abastecimiento de agua para el acueducto del casco urbano es el río Córdoba perteneciente a la cuenca hidrográfica de la Sierra Nevada, con un caudal de estiaje más o menos de 2 m³/seg, siendo su área de cuenca igual a 10.800 Ha., con caudales máximo de 4 m³ /seg., y mínimo de 1.5 m³/seg. La captación se realiza a través de una presa de derivación de tipo lateral que posee una capacidad de 925 litros/segundo.

En el tratamiento del agua se utiliza nitrato de aluminio para eliminar la turbidez y cloro gaseoso para la desinfección micro bacteriana, en cantidades iguales a 90 libras. en la mañana y 60 en la noche. Además de los filtros de lecho combinado arena-antracita.

Con ampliaciones realizadas recientemente se ha logrado una capacidad de la planta de 480 Litro./segundo., pero solo se esta utilizando en un 58 %, dado que la aducción suministra 280 litro/segundo únicamente. Hay planes próximos para incrementar el suministro con la ampliación de la tubería de aducción, lo que vendría a solucionar parte del problema de baja presión en la ciudad.

Existen dos tanques de almacenamiento de 2.000 m³ cada uno, siendo su estado actual en general bueno.

El sistema de distribución del agua en el acueducto de Ciénaga funciona exclusivamente por gravedad, estando localizada la planta de tratamiento en el corregimiento de Cordobita, cerca al Río Córdoba, a 4.5 Km. y altura de 38 metros. Esta planta fue construida en 1.973.

La red de distribución presenta un mal estado y se estima que existen 43 Km., la mayoría en hierro con diámetros que varían entre 3 y 4 pulgadas con algunos tramos de tubería de asbesto y cemento (A.C .) y polivinil cloruro etano (P.V.C.)

3.1.4 Resultados de Gestión. Según información de la empresa, el total de usuarios facturados es de 10.311, que equivale a una cobertura 80 %, sin embargo ellos estiman que atienden un total de aproximado a 11.000 viviendas, solo que estas no son facturadas.

La toma fraudulenta de agua para regar los cultivos ubicados en las fincas por donde atraviesa la línea de conducción de 24", la inexistencia de macro y micromedidores, el suministro de agua al vecino municipio de Pueblo Viejo, (equivalente al 17 % de la producción), y en general el mal estado de la red, que ocasiona fugas constantemente, son los inconvenientes que han coadyuvado con la prestación de un servicio muy regular.

Se estima en 200 has. el área de cultivos que usa agua tratada para su riego, utilizando 120 litros/seg., equivalente en un 42.50 % de la producción de la planta que sumado al 17 % proporcionado a Pueblo Viejo significa que solo el 40.5 % de la producción es aprovechada por los habitantes de Ciénaga.

Desde que el Municipio asumió el reto de administrar las empresas de servicios públicos domiciliarios, en el año de 1989, se amplió la cobertura de un 60% (9.700 viviendas) un 80%. Se mejoró la calidad del agua, con la ejecución del proyecto de optimización de la planta de tratamiento.

3.1.5 Manejo de la información. Esta empresa cuenta con facturación emitida por computador, aunque el software que utiliza no está actualizado. Las facturas son realizadas por una empresa la cual se encarga de pasar los datos que son suministrados por las empresas municipales, lo cual no permite la verificación de la información en un momento determinado. La facturación se hace acorde con un consumo estimado, ya que la empresa no cuenta con micromedidores, este dato es enviado a la ciudad de Barranquilla en donde los procesan y emiten las

facturas que son enviadas a los clientes-usuarios, los cuales deben cancelar en una entidad bancaria o en la Caja destinada por la empresa para ésta labor.

Por no contar con datos reales, son muy frecuentes los reclamos de los usuarios del servicio por el monto facturado, quienes al no contar con un buen servicio al cliente, asumen la aptitud de no pago.

El Servicio al cliente es deficiente puesto que no se cuenta con una adecuada dotación de la sala para la atención de este lo que ocasiona insatisfacción al usuario, que lo hace sentirse cohibido de expresar sus inquietudes. Las quejas no se le dan soluciones en forma particular; son pocas las alternativas de solución que ofrecen al cliente y no dan pie para pactar soluciones en el corto plazo.

3.2 ALCANTARILLADO

3.2.1 Pasado y presente. El servicio de alcantarillado de Ciénaga es un sistema de tipo sanitario iniciado por los años de 1.950, comenzándose su construcción dentro de esa década, con muchos tramos hechos por particulares en forma mancomunada.

El sistema en general está formado por la red primaria de recolección y transporte, que consta de una tubería de 24 pulgadas, la estación de bombeo ubicada dentro del perímetro urbano, en la calle 25 con carrera 6 y la laguna de oxidación localizada al sur, cerca a la Ciénaga Grande. La poca pendiente del terreno y la ineficiencia en el sistema de bombeo, provocan graves problemas en épocas de

lluvias, tanto sanitario como ambiental, ya que se hace insuficiente y demorada la evacuación de las aguas negras y lluvias, ocasionándose el derramamiento a través de los manholes en toda la ciudad.

El servicio en los periodos lluviosos es preocupante, entrando en colapso debido a la gran acumulación de residuos sólidos en cámaras y tuberías de transporte. . No existe un mantenimiento adecuado del sistema, además que no se cuenta con datos exactos de la longitud real, el diámetro de las tuberías, números de cámaras y con el plano detallado del alcantarillado.

Las motobombas para la estación de bombeo, existentes se encuentran en las más precarias condiciones de operación, sus fabricantes no existen, los repuestos originales no se encuentran en el mercado nacional.

Los habitantes del casco urbano de Ciénaga padecen desde hace muchos años inconvenientes en la prestación del servicio de alcantarillado, como consecuencia del aumento poblacional no planificado y la falta de intervención efectiva de los administradores de turno, que han hecho caso omiso a este importante servicio. Se han limitado a realizar algunas obras coyunturales pero sin atacar el problema en forma estructural.

La insuficiencia de redes mantiene una cobertura muy baja que alcanza una porcentualidad que no sobrepasa el 35 % del total de la población. Los sectores que no presentan cubrimiento en el servicio se localizan hacia las zonas

nororientales y sur de la ciudad. Lo que ha conllevado a la utilización de letrinas y pozas sépticas aumentando la contaminación ambiental.

A finales de año 1999 se presentó en la ciudad la epidemia más grande de tifo registrada en los últimos años, con un registro superior a 4.000 casos. Debido fundamentalmente a la contaminación cruzada del agua potable con aguas negras, y a que el nivel freático en la ciudad es bastante alto con el agravante de estar contaminado por la alta cantidad de pozas sépticas existentes y filtración de la tubería de alcantarillado. Cuando las tuberías de agua potable no conducen el líquido experimenta vacío que absorbe las aguas negras presente en los alrededores. Al funcionar nuevamente el servicio, el agua potable evidencia contaminación por aguas negras.

Como complemento a la situación manifestada anteriormente se suma la falta de conciencia y cultura ciudadana, ya que los habitantes arrojan a las alcantarillas cualquier cantidad de objetos convirtiendo el sistema en recolector de basuras. Tal vez esta situación surja a causa de la carencia de recolectores de basuras. Según información suministrada por las de las Empresas Públicas de Ciénaga, existen 85 manholes, sin tapas ya que han sido robadas por personas inescrupulosas e inconsciente con el fin de venderlas.

Otros de los inconvenientes presentados, es la falta de evacuación de las aguas lluvias, teniendo que implementarse el sistema de alcantarillado para realizar tal operación

3.2.2 Sistema de planeación, objetivos, políticas y recursos de la empresa. El sistema de alcantarillado es prestado por la Empresa Municipal de Acueducto y Alcantarillado, la cual atraviesa por un grave momento debido al no pago de los salarios a su planta de personal; además de la crisis financiera que atraviesa esta empresa, la antigüedad de los equipos, la falta de infraestructura y maquinaria necesarias para el normal funcionamiento de este servicio, hacen que esté no se preste de forma adecuada y no se realicen los mantenimientos respectivos para su buen funcionamiento.

3.2.3 Áreas funcionales:

ÁREA DE MERCADEO Y VENTAS. La empresa no cuenta con datos precisos que le permita cuantificar exactamente las viviendas usuarias del servicio. Actualmente el servicio de alcantarillado es facturado, en el mismo recibo con el acueducto.

El Municipio no ha efectuado un efectivo control en la prestación de éste servicio, lo cual ha conllevado a que la población busque alternativas de solución frente al problema de las aguas residuales, encontrando la primera opción la de pegarse a la red sin la debida técnica, además como el alcantarillado no fue efectuado para todo el municipio de Ciénaga, sino que fue construido por una entidad hace muchos años para servicio particular de unos cuantos pobladores, ahora es insuficiente y poco apto para las condiciones actuales.

La insuficiencia de redes mantienen una cobertura muy baja que alcanza un porcentaje que no sobrepasa el 35% del total de la población.

ÁREA DE FINANZAS Y CONTABILIDAD. Las finanzas de la empresa evidencia una crisis, están de la misma manera que el servicio municipal de acueducto, deficientes.

ÁREA DE PERSONAL Y ADMINISTRACIÓN. Cuenta con el mismo personal de las Empresas Públicas Municipales, los cuales se le encarga el manejo de esta sección de acuerdo a las necesidades. En cuanto a las funciones administrativas son ejercidas por el mismo gerente de la empresa.

ÁREA DE PRODUCCIÓN. Las aguas residuales son recogidas a través del sistema de redes del alcantarillado la cual es conducida a la laguna de oxidación para que se le hagan los respectivos procesos de tratamiento, para luego ser vertidas a la Ciénaga Grande.

Además cuenta con un equipo llamado AQUATECH que se encarga de realizar el mantenimiento a las redes.

3.2.4 Resultados de gestión. La empresa reporta en la actualidad 4.425 suscriptores (Viviendas), pero se estima que el número de viviendas con el servicio es superior, ya que muchas viviendas han sido conectadas al sistema sin el conocimiento de la empresa, y lo que es peor aun sin las normas técnicas adecuadas para un buen funcionamiento.

Con base en un número promedio de personas por vivienda (5.7), se obtiene un total de 25.222 habitantes beneficiados, lo que indica una cobertura de 31.6 %. El restante corresponde a la población desatendida, es decir 68.4 % (54.466 habitantes.). De esta cifra, un 55 % (29.956 Habitantes.) se ubican en los barrios del sur del casco urbano.

De la tabla 1, se observa que las aguas negras llegan a la laguna de oxidación a través de una estación de bombeo de pozos húmedos y secos, que posee una capacidad de instalación de cuatro bombas, con capacidad para 600 litros/segundo. Pero como sólo se trabaja con dos bombas, se cuenta con capacidad del 50 %, es decir, 300 litros/segundo.

Tabla 1. Estación de Bombeo del Municipio de Ciénaga

Tipo de Estación	Área de servicio (Ha)	No de Bombas	Bombas funcionado	Capacidad Nominal (Litro/seg)	Capacidad de Operación (Litro/seg)
Pozo Húmedo Pozo Seco	160	4	2	600	300

Fuente: Empresa de Servicios Públicos de Ciénaga, 1998.

Las aguas residuales no son tratadas de la debida forma, lo cual conlleva a que salgan a la superficie de las calles, ocasionando trastornos al ambiente por la expedición de malos olores y proliferación de bacterias que atentan contra la salud de los pobladores de Ciénaga. Las aguas negras son remitidas, a través de un emisario de 24 " y longitud de 2 Km, aproximadamente, a una laguna de oxidación, cuyo mantenimiento ha sido deficiente, prestando hoy un mal servicio y

produciendo contaminación en la Ciénaga Grande. Tal como se observa en la tabla 2, la laguna de oxidación está compuesta por una laguna primaria y una secundaria, con área de 4.6 y 6.9 ha., respectivamente. La capacidad de la laguna es suficiente para la actuales demanda de la ciudad, sin embargo con el aumento de la cobertura es necesario la ampliación de ella para que cumpla eficazmente su función o la ejecución de otras alternativas para la disposición final de las aguas servidas y evitar la contaminación que en estos momentos se causa a la Ciénaga Grande.

Tabla 2. Laguna de Oxidación del Municipio de Ciénaga

Tipos	Area (Ha.)	Volumen Util (M³)	Caudal medio M³/día	Profundidad Util (Mts.)
Laguna Primaria	4.60	36.24	4.631	0.80
Laguna secundaria	6.90	54.77	4.631	0.80

Fuente: Plan de Desarrollo 1993-2.000

3.2.5 Manejo de la información. La facturación de éste servicio se emite en forma conjunta con la del servicio de agua potable.

3.3 ASEO

Al momento la producción de desechos sólidos en el casco urbano de Ciénaga se estima en 35.307 Kilogramos diarios. Corresponde a las Empresas Públicas Municipales la prestación de este servicio. Sin embargo, en los dos últimos años

no se realiza. La Secretaría de Obras Públicas efectúa esporádicamente la recolección de residuos sólidos en algunos puntos de gran acumulación en la ciudad. Principalmente en "Plazoleta de los Mártires" (calle 17), el Mercado Público, Parque del Centenario y calle 16. Mediante una volqueta y un cargador de propiedad del municipio.

La inexistencia del servicio domiciliario obliga a los habitantes pagar a terceros para deshacerse de los residuos sólidos, con carros de tracción animal que los arrojan en cualquier sitio a cielo abierto. Como consecuencia, han aparecido más de 50 basureros en el casco urbano. Por otro lado, las personas de escasos recursos que no cuentan para pagar este servicio particular, los arrojan en lotes o áreas públicas. La situación se constituye en un alarmante problema de contaminación ambiental, ya que las basuras por el calor, los microorganismos, el aire y las lluvias se putrefacta desprendiendo líquido lixiviado, que al filtrarse a través del suelo contamina las corrientes de aguas subterráneas que finalmente terminan en las fuentes de aguas destinadas al consumo humano.

De igual forma el acopio de basuras proporciona medios favorables para el crecimiento de insectos y roedores vectores de enfermedades; además el mal aspecto ocasionado sobre el paisaje.

El servicio de barrido de las calles no se realiza, por lo que éstas presentan un estado deplorable.

El municipio de Ciénaga no cuenta con un sistema adecuado para la eliminación de las basuras. De acuerdo a la resoluciones 014 y 015 de 1.999 emanadas por la Comisión Reguladora de Agua Potable "CRA", las empresas de servicios encargadas del aseo público en los municipios deben contar con un sitio adecuado para la disposición final de los residuos sólidos.

La basura generada en la ciudad es depositada en los caminos que conducen al área rural, como la vía a Sevillano, el sector denominado Aguacoca, la vía al sector turístico de Costa Verde, los alrededores de la estación del Ferrocarril, la vía a el Polideportivo, en los playones ubicados al sur de la ciudad y lo más grave en lotes descubiertos del mismo perímetro urbano. También se arrojan en los alrededores de la Ciénaga Grande, contribuyendo aún más al grave problema ecológico ambiental por el que atraviesa este importante complejo lagunar. Otras personas la arrojan en los patios de su casas utilizándolas como relleno.

Un alto porcentaje de las familias de escasos recursos, específicamente en el sur de la ciudad, la queman o entierran produciendo la emisión de gases contaminantes a la atmósfera y cenizas tóxicas.

En general, en materia de aseo, se ha evidenciado tradicionalmente una falta de voluntad política por parte de los mandatarios locales para afrontar el problema y presentar soluciones efectivas a mediano y largo plazo.



**4. EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE
ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO , EN FUNDACIÓN
(MAGDALENA)**

De los servicios básicos requeridos por una comunidad para su adecuado desarrollo y bienestar social, el Municipio de Fundación cuenta con algunos servicios en buen funcionamiento y otros en estado deficiente. El servicio de acueducto lo presta el municipio a través de la administración y mantenimiento de una empresa de capital privado; el servicio de alcantarillado lo presta directamente el municipio de Fundación y el de Aseo está a cargo de una empresa solidaria (Cooperativa de Recicladores) y la comunidad en forma directamente.

Cuadro 5. Empresas prestadoras del servicio domiciliario de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en Fundación – Magdalena y su carácter económico.

SERVICIO	IDENTIFICACIÓN	CARÁCTER ECONÓMICO
ACUEDUCTO	PRESEA E.S.P.	PRIVADO
ALCANTARILLADO	EMPRESAS PUBLICAS	OFICIAL
ASEO	MUNICIPALES	OFICIAL

Fuente: Secretaria de Planeación, Fundación, Junio del 2000

4.1 SERVICIO DE ACUEDUCTO

4.1.1 Pasado y presente. El servicio de agua potable en el Municipio de Fundación paso a la Secretaría de Servicios Públicos, quien se encargaba de su administración y dirección; condicionada por la Alcaldía Municipal para el ejercicio administrativo y financiero de la organización, a manos de una entidad privada PRESEA E.S.P, quien actualmente se encarga de la administración, operación y mantenimiento del sistema de acueducto del Municipio de Fundación.

Esta empresa firmó un contrato de concesión con la Administración Municipal, el día 21 de julio de 1998, fundamentada en la inminente necesidad de suministrar a la comunidad un servicio apto para el consumo humano y garantizar la salud pública. Debido a que el 8 de abril de 1998, mediante Resolución No. 167, se había declarado la caducidad del contrato de concesión firmado con "AGUAPAK COLOMBIA LTDA"., en relación a la administración, operación y mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y, posteriormente mediante Resolución No. 23 de mayo 4 de 1998, la Administración Municipal se vio obligada a declarar "la urgencia manifiesta" para afrontar la crisis generada por el deterioro de la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, ya que el agua suministrada a la comunidad era tomada y bombeada, para la distribución sin ningún tipo de tratamiento, con el agravante de que el Municipio, no poseía la capacidad técnica y financiera para la operación de los sistemas. En consecuencia PRESEA E.S.P., inició operaciones, el día 1º de Septiembre de 1998. Las operaciones que

anteriormente cubrían también la prestación del Servicio de Alcantarillado, fueron limitadas con un otrosí al contrato inicial, a solamente la operación del sistema de acueducto, para mitigar el impacto económico producido en la comunidad debido a que transcurrieron muchos años sin ser facturado el servicio de alcantarillado.

La empresa PRESEA ESP dejó de facturar el servicio de alcantarillado, ante la imposibilidad para prestar el servicio en las condiciones en que hoy se encuentra, por lo que la Administración Municipal está en obligación de suministrarlo, pero ante la ineficiente infraestructura, no puede garantizar dicha prestación en forma eficiente. Motivo por el cual la población se ve obligada a utilizar otros medios, como son la poza séptica y las letrinas que conllevan a incrementar los niveles de contaminación ambiental en éste Municipio.

4.1.2 Sistemas de planeación, objetivos, políticas y recursos de la empresa.

Son muchos los inconvenientes que deben ser solucionados para que los habitantes de la ciudad puedan gozar de un buen servicio de agua potable. Es por esto que el Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T.) contempló estas debilidades en busca de garantizar en un corto, mediano y largo plazo este objetivo.

Actualmente, la Empresa PRESEA E.S.P. efectúa labores de administración, operación y mantenimiento del sistema de acueducto del municipio. Dentro de sus principales problemas, enfrenta la carencia del plano detallado del sistema de acueducto, el cual es de reciente construcción, debido a divergencias entre la

Administración Municipal y la interventoría que estuvo al frente de estas obras. A su vez, la escasa cultura de pago por parte de los usuarios del servicio generan un recaudo muy bajo que no compensa los gastos de funcionamiento. Lo que a conllevado a la implementación de políticas por parte de la empresa para la cobranza.

Desde la llegada de esta empresa al municipio, el servicio de acueducto se ha venido prestando en forma equitativa y eficiente, y con los respectivos controles sanitarios, y se ha ampliado la cobertura del servicio

4.1.3 Áreas funcionales:

ÁREA DE MERCADEO Y VENTAS. La cobertura del acueducto es del 60% de la demanda, lo que evidencia en parte la insuficiencia de la infraestructura del servicio.

La tabla 3, muestra que actualmente facturan 7.769 usuarios, sin embargo, el numero total de suscriptores por acueducto es de 12.155, presentándose la siguiente distribución¹⁵. (Véase tabla 3).

¹⁵ PRESEA E.S.P. Informe de Gestión. Fundación. 1999.

Tabla 3. Número de usuarios, suscriptores y facturación por servicios de acueducto y alcantarillado

CATEGORÍA	Consumo Básico	ACUEDUCTO			ALCANTARILLADO		
		Usuarios	Suscriptores	Facturados	Usuarios	Suscriptores	Facturados
RESIDENCIAL		7336	11.591	7336	0	3538	
Estrato 1	15	4392	7.454	4392	0	595	0
Estrato 2	15	1993	2.929	1993	0	1635	0
Estrato 3	20	951	1.208	951	0	1308	0
COMERCIAL		373	492	373	0	451	0
Diámetro ½"	18	192	209	192	0	209	0
Diámetro ½"	30	141	241	141	0	224	0
Diámetro ¾"	60	21	24	21	0	13	0
Diámetro 1"	120	18	16	18	0	5	0
Diámetro 1 ½"	240	1	2	1	0	0	0
INDUSTRIAL		8	8	8	0	6	0
Diámetro ½"	30	4	4	4	0	3	0
Diámetro ¾"	60	2	2	2	0	2	0
Diámetro 1"	120	1	1	1	0	1	0
Diámetro 1 ½"	240	1	1	1	0	0	0
OFICIAL		52	64	52	0	33	0
Diámetro ½"	30	59	30	29	0	12	0
Diámetro ¾"	60	17	23	17	0	15	0
Diámetro 1"	120	5	10	5	0	5	0
Diámetro 1 ½"	240	1	1	1	0	1	0
TOTAL		7769	12.155	7769	0	4028	0

Fuente: PRESEA ESP Fundación. (Datos a diciembre 31 de 1999)

Total de usuarios por acueducto 7.769
 Total de suscriptores por acueducto 12.155
 Total de suscriptores facturados 7.769

Total de usuarios por alcantarillado 0
 Total de suscriptores por alcantarillado 4.028
 Total de usuarios facturados 7.769

En Fundación, existe un barrio que tiene su propio acueducto, sin embargo, la empresa PRESEA ESP, los registra en su base de datos para llevar un control de la información sobre Prestación de Servicio, ya que está obligada a suministrar el servicio de mantenimiento y control de calidad.

Las tarifas establecidas del servicio de acueducto son liquidadas de acuerdo a los estratos de los inmuebles y al consumo leído en los micromedidores y para los usuarios sin micromedidores se les factura teniendo en cuenta un consumo básico.

De acuerdo con la tabla 4, en Fundación los usuarios se clasifican en cuatro categorías: Residencial, Comercial, Industrial y Oficial. De acuerdo a dichas categorías hay un número específico de micromedidores.

Tabla 4. Número de medidores instalados y en operación en el Municipio de Fundación.

CATEGORÍA	MEDIDORES INSTALADOS
RESIDENCIAL	
Estrato 1	2
Estrato 2	6
Estrato 3	8
COMERCIAL	10
INDUSTRIAL	-
OFICIAL	4

Fuente: PRESEA ESP, 1999.

ÁREA DE FINANZAS Y CONTABILIDAD.

PRESEA E.S.P utiliza el software S.I.C. el cual contiene los módulos de cartera, recaudo, crédito, y el sistema de seguridad e indicadores, a través de los cuales llevan el control empresarial que le permiten evaluar sus resultados (inversión, rentabilidad, y si cumple con su responsabilidad social).

La estructura tarifaria del municipio de Fundación presenta cuatro (4) categorías en las cuales para la residencial se tienen tres (3) estratos con un cargo fijo mínimo para cada uno de ellos y que varía de acuerdo al IPC (Indice de Precios al Consumidor) y para las otras categorías este cargo es de \$11.451 como valor máximo.

Tabla 5 . Estructura tarifaria de los servicios domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado en el Municipio de Fundación, conforme la normatividad de la CRA

CATEGORÍA	Consumo (M ³)	ACUEDUCTO		ALCANTARILLADO	
		Cargo Fijo (\$)	Consumo (\$/M ³)	Cargo fijo (\$)	Consumo (\$/M ³)
RESIDENCIAL					
Estrato 1	15	4771	179.11	1909	71.64
Estrato 2	15	6680	250.75	2672	100.30
Estrato 3	20	9543	358.22	3817	143.29
COMERCIAL	S/diámetro	11451	429.86	4580	171.95
INDUSTRIAL	S/diámetro	11451	42986	4580	171.95
OFICIAL	S/diámetro	11451	429.86	4580	171.95

Fuente: PRESEA ESP. 1999

Las tarifas de agua que cobra la actual empresa PRESEA ESP, son más altas en comparación con la anterior empresa, situación que ha conllevado a un

sinnúmero de protestas por los usuarios que no se muestran complacientes con este incremento. La empresa se mantiene que son las tarifas reales. En la tabla 6 se puede observar como la comunidad ha asumido la aptitud de no pago de la facturación, situación que ha provocado un alto incremento en la cartera de la empresa.

Tabla 6. Análisis de la Cartera, antigüedad, intereses por mora, del servicio domiciliario de acueducto en el Municipio de Fundación.

CATEGORÍA	DEUDA MENOR TRES MESES		DEUDA MAYOR TRES MESES	
	No. Usuarios	Valor deuda	No. Usuarios	Valor deuda
RESIDENCIAL				
Estrato 1	1.264	15.479.800	2719	24.577.860
Estrato 2	1.403	21.749.160	914	133.353.800
Estrato 3	531	18.284.750	359	86.850.060
COMERCIAL	174	8.863.700	204	77.095.900
INDUSTRIAL	5	366.720	3	1.492.530
OFICIAL	10	550.880	43	17.102.360
TOTAL	3.027	65.295.010	4.242	340.472.510

Fuente: PRESEA E.S.P. Fundación. (Datos a diciembre 31 de 1999)

ÁREA DE PERSONAL Y ADMINISTRACIÓN.

En PRESEA E.S.P., la planta de personal es de 19 empleados la cual le permite hacer un mejor uso de estos y una asignación y delegación de funciones; el proceso de selección de personal se hace de acuerdo a los parámetros exigidos por la gerencia y al cargo que se requiriera. Se le brinda la capacitación al personal de acuerdo a las necesidades que se presenten en su cargo. Al personal de campo (lectores, operarios, conductor, y planta de tratamiento) se le suministra

la dotación necesaria y adecuada para la realización de su labor con la respectiva identificación.

Su estructura orgánica es la siguiente:

Gerente	1
Administrador	1
Secretaria y Servicio al Cliente	1
Personal de Campo	7
Personal en planta de tratamiento	8
Laboratorista	1
TOTAL PERSONAL	19

ÁREA DE PRODUCCIÓN

❖ **Aspectos Técnicos.** El acueducto está conformado hasta el momento por dos sistemas, que funcionan continuamente para lograr una cobertura de servicio en forma continua regular. Uno de los principales propósitos de la empresa PRESEA S.A., es el mejoramiento constante de la calidad del agua, que era de calidad deficiente a consecuencia de la falta de insumos básicos para realizar el tratamiento y desinfección adecuados. Por otro lado el acueducto de Fundación fue sometido a un proceso de optimización, a través del cual se espera lograr también la optimización del servicio de agua potable hasta el año 2015.

❖ **Planta de tratamiento.** El sistema cuenta con una planta de tratamiento construida en el año de 1962 y optimizada en el año de 1966 que se encuentra en

alto estado de deterioro por lo cual el diseño de la optimización planificó su desmonte total.

La planta de tratamiento, no está ubicada en un terreno adecuado para implementar la distribución a través del sistema de gravedad, por tanto necesita de la utilización de motobombas para llevar el servicio a las partes altas de la cabecera, situación que aumenta los costos de distribución por el alto consumo de energía eléctrica que éste genera.

El río Fundación, fuente de captación del agua, presenta un alto grado de contaminación debido a la gran cantidad de aguas servidas que recibe diariamente, así como también por vertimientos del hospital en aguas arriba de la bocatoma, motivo por el cual la empresa PRESEA ESP, requiere gran cantidad de insumos químicos para purificar el agua y hacerlo apto al consumo humano.

Dentro de la programación del proceso de optimización, se construyó una nueva planta la cual se encuentra localizada en las afueras de la ciudad aguas arriba de la misma, que minimiza el efecto nocivo de la contaminación presentada en la planta vieja. Dicha planta se diseñó con capacidad de producción igual a 250 litros/seg, los que debían satisfacer las necesidades actuales y futuras de la población hasta la segunda década del siglo XXI, sin embargo, ya en funcionamiento aparecerán múltiples problemas para la adecuada operación del sistema de tipo técnicos de la planta física y de infraestructura.

En la tabla 7, se señalan los datos de la producción de agua por mes, al igual que la cantidad tratada, contabilizada, desperdiciada y distribuida a la población durante el año de 1999. Con estos datos se puede observar que la empresa PRESEA E.S.P. realiza un uso adecuado del bien primario (agua), al igual que se evidencia la falta de micromedidores lo que afecta el facturación total del servicio.

La parte final del sistema de acueducto, cuenta con un sistema de redes compuesto por una sección antigua que funcionaba con la planta vieja, la cual data de aquella época; y unas redes nuevas instaladas en el actual proceso de optimización del sistema, pero que acusan en estos momentos múltiples problemas para su operación.

Se presentan problemas en los distintos puntos en los cuales el diseño había previsto el empalme de la red nueva con la red vieja, lo que ha ocasionado que el funcionamiento de la red sea totalmente imprevisible y como resultado haya obligado a que la planta vieja no pueda ser sacada de servicio puesto que se quedarían sectores de la población sin servicio.

La operación existente con la conexión entre la planta vieja y la planta nueva, ocasiona pérdida de energía del agua al pasar de un nivel alto a uno bajo, punto según el diseño establecido que se suponía presurizaría parte de la red, lo cual no se logro, ocasionando que en sectores de la población sólo llegue el agua cuando se produce manipuleo de distintas válvulas para lograr controlar y canalizar los flujos produciendo cortes del servicio en distintas zonas.

Tabla 7. Cantidad de agua producida, tratada, contabilizada, desperdiciada y distribuida en la planta de tratamiento del Municipio de Fundación, 1999.

MES	Valores en miles de metros cúbicos (m ³)					
	PRODUCIDA	TRATADA (1)	CONTABILIZADA (2)	DESPERDICIADA (3)	DISTRIBUIDA	FACTURADA (4)
Ene	441.14	429.48	4.45	128.84	300.64	122.76
Feb.	388.81	377.15	0.53	113.14	264.00	122.95
Mzo	444.72	433.06	0.53	129.92	303.14	117.48
Abr.	456.24	444.58	0.54	133.37	311.20	116.08
May	458.38	446.71	0.55	134.01	312.70	125.20
Jun	433.01	421.34	0.55	126.40	294.94	96.72
Jul	417.87	406.20	0.55	121.86	284.34	90.99
Ago	438.33	426.67	0.56	128.00	298.67	86.44
Sep	429.79	418.13	0.56	125.44	292.69	89.88
Oct	417.14	405.47	0.57	121.64	283.83	90.31
Nov	423.69	412.02	0.59	123.61	288.42	89.82
Dic	443.18	431.52	0.60	129.46	302.06	90.05

Fuente: PRESEA E.S.P. 1999

- (1) Se efectúa el lavado de los módulos en forma mensual con un gasto de 11.66 m³
- (2) Datos de acuerdo a los medidores instalados
- (3) Se estima en un 30% las pérdidas por fugas y filtraciones en las redes, las cuales se han ido disminuyendo
- (4) Datos del S.I.C.



En los sitios bajos de las redes se produce la acumulación de los sólidos entrantes al sistema cuando el tratamiento es deficiente, produciéndose de esta manera el taponamiento continuo y permanente de las tuberías trayendo como consecuencia la falta de agua a estos sectores que permanecen al centro de la ciudad, razón por la cual la Administración Municipal periódicamente realiza las roturas y reparaciones necesaria para limpiar estas redes con la consabido disminución del presupuesto.

En conclusión, se puede afirmar que esta planta, sin haberse aún logrado los planes de optimización, ya requiere ser sometida a un nuevo proceso de optimización.

4.1.4 Resultados de gestión. La insuficiencia de la infraestructura de saneamiento básico no es sólo factor que produce descontento social sino que, además, es fuente generadora de enfermedades de tipo viral, dermatológicas y gastrointestinales, para mencionar las más comunes.

Esta insuficiencia en el saneamiento se evidencia tanto en la cobertura del **acueducto**, que alcanza a cubrir solo el 60% de la demanda, como también en la irregularidad del mismo, pues el flujo hídrico diario apenas se ofrece unas doce (12) horas. De igual manera, la calidad del líquido no es óptima dado los problemas de sedimentación y alto grado de contaminación presentado por el Río Fundación, debido a la disposición final de aguas servidas y desechos agrícolas

y/o ganaderos, provenientes de asentamientos ubicados aguas arriba del sitio de captación.

Desde el año de 1998, época en que asumió la empresa PRESEA ESP. la administración del acueducto municipal, la comunidad ha visto grandes avances en materia de la prestación de dicho servicio, ya que se ha ampliado la cobertura de un 46% al 60%, además la calidad del agua ha sido mejorada, haciéndola apta para el consumo humano, se ha mejorado el sistema de información, el servicio al cliente y un mantenimiento de las redes existentes. El logro más significativo en estos años de gestión de PRESEA es la optimización de la planta de tratamiento del Acueducto de Fundación.

❖ **Aspectos administrativos y financieros.** PRESEA E.S.P. es una empresa prestadora de Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, creada el 19 de febrero de 1997, mediante escritura pública No. 1550 de la notaria 29 de Santafé de Bogotá, con matrícula 770225 de la Cámara de Comercio de Bogotá y registrada en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con el NUIR 1-11001000-20, cuyo objeto social es la prestación de servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo y la realización de todas las actividades complementaria y conexas de los mismo servicios.

❖ **Visión.** “ La visión de PRESEA E.S.P. es mejorar la calidad de vida de las personas, a través de la mejor prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, acorde con el desarrollo económico técnico del sistema que

permita su óptima operación, velando por proveer la mayor cobertura en condiciones de equidad entre todos los usuarios, garantizando un funcionamiento financieramente autosuficiente. En el largo plazo, lograr una prestación de los servicios con cobertura plena y de carácter permanente, dando atención óptima a cada usuario, proporcionando tratamiento adecuado a los residuos y velando por las condiciones ambientales de los recursos hídricos, mediante la generación de recursos propios, la implementación de tecnología avanzada, y eficiente planeación y operación de los sistemas.”

En la actualidad administra, opera y mantiene los sistemas de Acueducto y Alcantarillado del Municipio de Apartadó, y el sistema de acueducto del municipio de Fundación.

En cumplimiento de programas de macromedición, establecidos en los artículos 10 y 11 de la Resolución 14 de 1997 de la Comisión Reguladora de Agua Potable, CRA, el municipio de Fundación en Diciembre de 1997 firmó contrato para el suministro e instalación de macromedidores en los siguientes puntos del sistema:

- a. A la salida del sistema de bombeo de bocatoma.
- b. A la salida del tanque superficial
- c. A la entrega de la red de distribución.

Adicionalmente, un sistema de lectura de caudales portátiles para efectuar el análisis en las redes de distribución.

Tabla 8. Total de reclamos y medidas correctivas, en el Municipio de Fundación.
en 1999

TIPO DE PROBLEMA	PROMEDIO	PROCEDIMIENTO
Reclamos sobrefacturación	1.954	(Se efectúa el abono por reclamo consumo correspondiente)
Solicitud de créditos	3.592	
No tienen servicio	223	(Se desactiva el recibo del inmueble)
Inmueble desocupado	132	(Se cobra solo cargo fijo)
Corte de Servicio usuario al día	24	(Se reinstala el servicio en forma inmediata)
Reclamo por estrato	1.175	(Cambio de estrato)*
Reclamo por uso	69	(Cambio de uso)
Reclamo por diámetro	391	(Cambio de diámetro)

Fuente: PRESEA ESP. 1999

Total de conexiones en el año y reconexiones :

- Acometidas nuevas 138,
- Suspensión del servicio 2.247,
- Reconexiones fraudulentas 1.164,
- Reconexiones por pago 300

(*) En febrero de 1999 se hizo y se aprobó nueva estratificación para el Municipio de Fundación.

4.1.5 Manejo de la información. La empresa dispone de una oficina para brindar el servicio al cliente. Utiliza el software S.I.C., el cual fue creado en una plataforma de Visual FoxPro bajo el ambiente Windows. (Autor: Dipl- Ing. Froilan Cortés Ladino). El sistema cuenta con módulos de Consulta, Reclamos, Nuevas solicitudes, Lecturas, Crítica, Recaudos, Facturación, Abonos, Actualizaciones, Cortes y Reconexiones Clandestinas. Trabajo de Campo, Créditos, Sistema de Seguridad e Indicadores. (Véase anexo B.)

El Servicio al Cliente esta en los niveles aceptables, tal como lo comprueba el índice de reclamos por facturación, el cual es igual al 8% del total de los usuarios facturados.

Los líderes comunitarios se sienten satisfechos con la atención que la empresa le brinda para solucionar los problemas en la prestación del servicio. La empresa cuenta con un personal debidamente capacitado para brindar alternativas de solución a sus problemas.

4.2 SERVICIO DE ALCANTARILLADO

4.2.1 Pasado y Presente. El 62% de la población de la cabecera municipal no cuenta con ningún sistema organizado para recoger y descargar las aguas lluvias y servidas de toda la población. Aproximadamente el 40% de la población hacen parte de un rudimentario proyecto ejecutado por el INSFOPAL, el cual se encuentra obsoleto y deficiente debido a la antigüedad, deterioro de las redes, crecimiento y desarrollo de la población.

La evacuación de aguas residuales es parte fundamental del saneamiento básico, y la carencia de sistemas eficientes de alcantarillado se constituye en grave problema, debido principalmente a que las aguas residuales se vierten sin ningún tratamiento en las fuentes de aguas naturales, que son usadas directamente como aguas potables en la poblaciones, situación que es lo normal en la mayor parte de los municipios del Departamento del Magdalena.

Actualmente, la prestación de servicio público de alcantarillado, la efectúa directamente el municipio. En general, presenta fallas de tipo técnico y funcional, por lo que ocasiona problemas, particularmente en lo referente al mantenimiento de adecuadas condiciones de salubridad pública y ambiental.

A pesar de los inconvenientes, el Municipio a logrado ampliar la cobertura del servicio de alcantarillado, mediante convenio con la empresa de servicios públicos de Ciénaga para el mantenimiento de las redes a través del equipo AQUATECH y con la colaboración de PRESEA S.A E.S.P., quien presta los equipos y las herramientas que poseen.

❖ **Cobertura.** En materia de alcantarillado, la cobertura alcanza aproximadamente el 62% de la población de la cabecera municipal. El 38% restante está distribuido entre los que utilizan sistema alternativo como pozos sépticos, letrinas y/o tazas sanitarias para la evacuación de las aguas residuales y los que no cuenta con ningún sistema y realizan la disposición de excretas a campo abierto o las arrojan al río.¹⁶

Adicionalmente, las escasas pendientes de las vías, la ausencia de pavimento en gran parte de la cabecera y la impermeabilidad del terreno, causan lodazales, colectores y puntos de contaminación en las vías más transitables. Asimismo, la

¹⁶ Información suministrada por la Secretaria de Obras Públicas de Fundación.

población por fuera de la cobertura se ve obligada a descargar las aguas servidas en lotes baldíos, calles, caños y río, ocasionando focos de contaminación, proliferación de insectos y olores, que afectan el entorno y la calidad de vida de la población.

4.2.2 Sistema de planeación, objetivos, políticas y recursos de empresa.

En cuanto al servicio de alcantarillado, el municipio de Fundación aún no cuenta con una empresa especializada para su manejo, que en estos momentos está a cargo de la Secretaría de Obras Públicas Municipal. Esta empresa no lleva un adecuado sistema de planeación, no tiene objetivos y metas definidos claramente; las políticas y el recurso de la empresa no son usados de forma racional lo que evidencia una mala administración.

4.3 SERVICIO DE ASEO

El municipio de Fundación cuenta con un sistema de recolección de residuos sólidos, adscrito a la Empresa de Servicios Públicos "ACUAFUN" E.P.M. Además existen vehículos recolectores, dos de ellos compactadores a los que se les suman volquetas y cargadores que prestan el servicio de recolección, más que todo en los sectores del Centro y de vías de fácil acceso, con cobertura aproximada para el 40% de la población. Los desechos sólidos (basuras) generadas por los habitantes se depositan sin ninguna técnica y control en lotes baldíos dentro del área urbana o son arrojadas en los cuerpos de aguas o enterradas y/o quemadas en los patios de las viviendas.

❖ **Cobertura.** La recolección de los desechos sólidos constituye la base del servicio de aseo público; en la actualidad, se estima una producción de 29 toneladas 840 Kg de basuras/día ; de éstas, tan sólo se realiza la recolección del 40%, equivalente a 11,936 ton., significando que la población tiene que eliminar por medios propios 17,904 Ton., lo cual produce un panorama ambientalmente desolador y de gran riesgo para la salud pública.¹⁷ La situación se agrava más al considerar que estos 29 ton.. de basuras no se disponen técnicamente, sino que son arrojadas en botaderos a campo abierto, localizados en las vías y en la periferia del Municipio, a orillas del Río Fundación, en los caños, y en muchos casos quemados, originando trastornos respiratorios entre los habitantes.

En la actualidad, el Municipio no cuenta con un sitio adecuado que llene los requerimientos exigidos por la norma ambiental y de salubridad para la disposición final de los desechos sólidos, así como tampoco dispone de equipos suficientes que permitan la eficiente recolección de basuras. Esta recolección se efectúa con dos (2) volquetas de siete (7) toneladas de capacidad, dos (2) recolectores compactadores sobre chasis, remolcados por tractor, dos (2) tractores y un equipo jumbo con seis (6) cajas estacionarias de 8 m³ de capacidad. No obstante haberse privatizado el servicio de aseo, alcanzando una sustancial mejoría, los equipos mencionados son insuficientes para atender los requerimientos de la comunidad, persistiendo los problemas relacionados con el tratamiento final de los residuos. En la actualidad existe una empresa de carácter solidario, de nombre

¹⁷ Información suministrada por la Secretaria de Obras Públicas de Fundación.

ASOREFUN (Asociación de Recicladores del Municipio de Fundación), la cual se encarga de reciclar los desechos sólidos reutilizables, para luego ser transformado en materia prima para la elaboración de otros productos; esta cooperativa tiene su propia infraestructura física y una planta fija de personal.

5. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL PERFIL DE CAPACIDADES INTERNO DE LAS EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE LOS MUNICIPIOS DE CIÉNAGA Y FUNDACIÓN (MAGDALENA)

5.1 DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DE CIÉNAGA.

La Gestión Administrativa de las Empresas Públicas de Ciénaga, instituto descentralizado de la Alcaldía Municipal, encargada de la prestación de Servicio Público Domiciliario de Acueducto, Aseo y Alcantarillado, se puede catalogar como ineficiente, poseen baja cobertura y la calidad de los servicios no ha logrado alcanzar niveles aceptables.

Actualmente ésta empresa atraviesa la peor crisis financiera debido a los malos manejos administrativos y la incapacidad de sus gerentes para cumplir con su responsabilidad social y económica. A lo largo del estudio efectuado, se pudo constatar que está empresa, no ha sido manejada con criterio empresarial, no ha sido adecuada a los fines cambiantes del servicio público, carece de un diseño organizacional propio a las exigencias de especialización que exige la prestación de estos servicios; los gerentes no hacen uso de las técnicas administrativas modernas, se han rezagado a aplicar un estilo gerencial autoritario y arrogante, ha sido guiada por intereses personales o electorales. Estas empresas han sido



utilizadas como un fortín politiquero, como fuente de poder económico y prestigio personal para unos pocos, para conceder favores a su clientela, razón por la cual hoy presenta una excesiva carga generacional.

El problema de la deficiente prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el Municipio de Ciénaga, ha generado contaminación de tipo doméstico en ésta región, descontento social entre los pobladores que sienten que el Estado les incumple y los abandona a su suerte y albedrío, lo que conlleva a muchos a tomar represarías contra el sistema social, desatándose flagelos de delincuencia, toma fraudulenta del servicio, aptitud de no pago a la empresa prestadora, entre otros.

La inadecuada planificación urbanística realizada por los habitantes sin el menor control de las autoridades respectivas (falta de planeación estratégica) conlleva a que en Ciénaga, los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, no llegue a todos los sectores en forma equitativa y eficiente, lo que causa malestar a sus habitantes y asumen aptitud de choque frente a la empresa, y la castigan con el no pago de las facturas.

En los cuadros se presentan en detalle las principales debilidades y fortalezas que presentan las empresas prestadoras de servicios públicos de Ciénaga-Magdalena.

Cuadro 6. Empresa de Servicio de Acueducto de Ciénaga

DEBILIDADES	FORTALEZAS
<ul style="list-style-type: none"> • No se efectúa una planeación estratégica. • El personal de la empresa carece de conocimientos básicos para el manejo específico de cada cargo. • Los nombramientos son dados más por favoritismo políticos como producto de una efectiva selección, • La organización no refleja especialización de las actividades. • Carencia de un efectivo estudio de la estratificación socio-económica acorde con las exigencias de la ley. • Alta cartera morosa. • Impera la corrupción administrativa y el clientelismo. • No cuentan con indicadores definidos de gestión • Mal estado de las redes. • Carencia de un programa sistematizado de mantenimiento. • Toma fraudulenta de agua por las fincas. • Inexistencia de macro y micromedidores. • Demasiada carga generacional. • Carencia de una verdadera mentalidad empresarial • Carencia de un control interno. • Toma de decisiones centralizadas. • No aplicación de tecnología de punta. • Falta de un eficiente sistema de información empresarial. • Deficiente servicio al cliente. • Débil gestión en la ejecución de proyectos • Falta de apoyo por parte de la Administración Municipal para la obtención de recursos a través de la presentación de proyectos a instituciones de cofinanciación 	<ul style="list-style-type: none"> • Buen estado del tanque de almacenamiento. • El funcionamiento por sistema de gravedad del sistema de distribución del agua, lo que disminuye los costos operativos. • Mercado cautivo. • Mercado potencial • Costo de operación muy bajo. • El agua es un bien básico primario. • Marco legal importante. • Rentabilidad asegurada en el mediano plazo. • Líneas de financiación.



Cuadro 7. Empresa de Servicio Público de Alcantarillado de Ciénaga

DEBILIDADES	FORTALEZAS
<ul style="list-style-type: none"> • No cuentan con indicadores definidos de gestión • No reúne las normas técnicas necesarias para garantizar un óptimo servicio . • No cuenta con la infraestructura que le permita operar con calidad. • No se ha ejecutado un proyecto que contemple la solución estructural al problema de contaminación ocasionada por la carencia del alcantarillado. • No cuenta con redes suficientes para atender la demanda • La población de Ciénaga carece de concientización de la situación ambiental y cultura ciudadana. • Falta de manholes y redes. • Mantenimiento reactivo. • Poca cultura de pago en los usuarios. • Débil gestión en la ejecución de proyectos • Falta de apoyo por parte de la Administración Municipal para la obtención de recursos a través de la presentación de proyectos a instituciones de cofinanciación. • Mal estado de las redes de distribución que no reúnen las condiciones de calidad exigidas para brindar un buen servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con una laguna de oxidación suficiente para tratar la cantidad actual de aguas residuales. • Mercado potencial. • Cuenta con líneas de financiación. • Necesidad manifiesta del servicio. • Costos de operación muy bajos • Aumento poblacional a favor de economía de escala • Cuenta con equipos propio para el mantenimiento de las redes.

Cuadro 8. Empresa de Servicio Público de Aseo en Ciénaga

DEBILIDADES	FORTALEZAS
<ul style="list-style-type: none">• Carencia de infraestructura física para la disposición final de basuras (Relleno Sanitario).• La organización es de tipo informal.• Falta de tecnología en el manejo de las basuras.• No hay aprovechamiento económico de los residuos sólidos.• No cuentan con indicadores definidos de gestión• Débil gestión en la ejecución de proyectos.• Falta de apoyo por parte de la Administración Municipal para la obtención de recursos a través de la presentación de proyectos a instituciones de cofinanciación.• Inexperiencia en la formulación de proyectos de optimización de servicios públicos.• Los planes de acción y los proyectos de inversión no son producto de un análisis estratégico.	<ul style="list-style-type: none">• Producción de 35.307 Kg. diarios, que se puede utilizar para la preparación de abono orgánico y para el reciclaje .• Personas de la comunidad interesadas en el negocio de recolección de basuras.• Voluntad de las personas para cancelar por la prestación del servicio.• Mercado potencial.• Existencia de líneas de financiación.

5.2 DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DE FUNDACIÓN

En el Municipio de Fundación, la prestación de servicio de acueducto esta siendo administrada por una empresa de capital privado, hasta el momento y en comparación con las gestiones anteriores, el manejo de ésta empresa es eficiente, sin embargo le falta diseñar programas de capacitación y campañas ecológicas encaminadas a mejorar los procesos de participación, porque de continuar así, no logrará mejorar su gestión. Así mismo requiere de mejorar sus relaciones con la Administración Municipal para que mancomunadamente desarrollen programas y proyectos que conlleven a la optimización de la prestación del servicio.

La gestión administrativa de las empresas de servicio de alcantarillado y aseo, es similar a la de Ciénaga-Magdalena, la Empresa Pública de Fundación, institución descentralizada de la Alcaldía municipal, presenta crisis financiera y administrativa, que le impide cumplir con su función social y económica, situación que ha obligado a los pobladores de éste municipio a buscar alternativas de solución a los problemas que ocasiona la falta de estos servicios a través de la Cogestión, de esta manera el servicio de alcantarillado se presta esporádicamente y solamente para dar soluciones a problemas de derramamiento de aguas servidas en forma coyuntural y no estructural.

Con relación al aseo, el servicio lo presta una cooperativa de recicladores que presenta debilidades organizacionales, el manejo de las basuras no recibe el tratamiento adecuado, desconocen las prácticas administrativas modernas y se planifica de forma reactiva.

Actualmente se va a ejecutar el proyecto para la construcción del relleno sanitario, con el fin de definir un solo sitio para la evacuación de residuos sólidos, el cual el Municipio abrirá licitación para que sea administrada por una empresa de carácter privada.

En los cuadros comprendidos entre el 9 y 11, se detallan las principales debilidades y fortalezas de las empresas prestadoras de servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Fundación- Magdalena.

Cuadro 9. Empresa de Servicio Público de Acueducto de Fundación

DEBILIDADES	FORTALEZAS
<ul style="list-style-type: none">• El alto costo de los insumos para el tratamiento y desinfección adecuado del agua, dado el alto grado de contaminación presentada por esta fuente.• Falta de apoyo por parte de la administración municipal para la obtención de recursos.• Alto uso de energía para la conducción del líquido a la planta.• Altos costos de producción.• Alta cartera morosa.• Mal estado de las redes.• Toma fraudulenta de agua por parte de los usuarios.• Falta de cultura de pago por parte de la comunidad.• Antigüedad de los equipos y maquinaria• Inadecuada planificación urbanística.• débil gestión en la ejecución de proyectos, falta de apoyo por parte de la Administración Municipal para la obtención de recursos a través de la presentación de proyectos a instituciones de cofinanciación	<ul style="list-style-type: none">• Mercado cautivo.• Mercado potencial.• Bajo riesgo de seguridad.• El agua es un bien básico primario..• Marco legal importante..• Rentabilidad asegurada en el mediano plazo.• Líneas de financiación.• Racionalización del recurso humano.• Planeación estratégica.• Buen sistema de información• Excelente servicio al cliente.• Cobertura en riesgos profesionales

Cuadro 10 Empresa de Servicio Público de Alcantarillado de Fundación

DEBILIDAD	FORTALEZAS
<ul style="list-style-type: none"> • No reúne las normas técnicas necesarias para garantizar un óptimo servicio . • No cuenta con la infraestructura que le permita operar con calidad. • No se ha ejecutado un proyecto que contemple la solución estructural al problema de contaminación ocasionada por la carencia del alcantarillado. • No cuenta con redes suficientes para atender la demanda. • Carencia de una verdadera mentalidad empresarial • No cuentan con indicadores definidos de gestión • Redes en mal estado • Los nombramientos son dados más por favoritismo políticos que producto de una efectiva selección, • La población de Fundación carece de concientización de la situación ambiental y cultura ciudadana. • Falta de manholes y redes. • Mantenimiento reactivo. • Poca cultura de pago en los usuarios. • No cuenta con equipos propios para el mantenimiento. • Carencia de una verdadera mentalidad empresarial. • Impera la corrupción administrativa y el clientelismo. • Ausencia de una laguna de oxidación para la disposición final de aguas residuales. • No hay una planeación estratégica. • Débil gestión en la ejecución de proyectos, • Falta de apoyo por parte de la Administración Municipal para la obtención de recursos a través de la presentación de proyectos a instituciones de cofinanciación. • El mal estado de las redes de distribución que no reúnen las condiciones de calidad exigidas para brindar un buen servicio. • La ausencia de una laguna de oxidación para la disposición final de las aguas residuales y el tratamiento adecuado de estas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado potencial. • Cuenta con líneas de financiación. • Necesidad manifiesta del servicio. • Costos de operación muy bajos. <p>poblacional a favor de economías de escala</p>



Cuadro 11. Empresa de Servicio Público de Aseo de Fundación

DEBILIDADES	FORTALEZAS
<ul style="list-style-type: none">• La organización es de tipo informal.• Falta de tecnología en el manejo de las basuras.• Carencia de una verdadera mentalidad empresarial• Débil gestión en la ejecución de proyectos.• Falta de apoyo por parte de la Administración Municipal para la obtención de recursos a través de la presentación de proyectos a instituciones de cofinanciación.	<ul style="list-style-type: none">• Personas de la comunidad interesadas en el negocio de recolección de basuras.• Voluntad de las personas para cancelarla por la prestación del servicio.• Mercado potencial.• Existencia de líneas de financiación.• Existencia de una empresa recicladora.• Hay aprovechamiento económico de los residuos sólidos.

6. CONCLUSIONES

La Empresa Prestadora del Servicio Público Domiciliario de Acueducto de Ciénaga, así como las de Saneamiento Básico de los Municipios de Ciénaga y Fundación, no prestan el servicio en forma eficiente, debido a la falta de gestión administrativa, producto de la burocracia y el clientelismo imperante en ellas, las cuales son manejadas directamente por el municipio, quienes actualmente no están cumpliendo con su función social. De estas empresas se pudo establecer lo siguiente: los recursos humanos no son manejados en forma racional, ya que en esta no se utiliza el proceso de selección y vinculación del personal, en donde el número de trabajadores es mayor al número de cargos que se requiere para efectuar sus operaciones.

La crisis administrativa y financiera que afrontan actualmente estas empresas, es producto del deficiente manejo de los recursos tanto propios como los transferidos, ya que estos dineros en muchos casos solo alcanzan a llegar a la Alcaldía Municipal en donde son destinados para cubrir otros gastos. Con relación a los generados por ingresos propios (facturación, reconexión, instalación, etc), no han recibido el adecuado tratamiento y uso, es por esto que estas empresas se caracterizan por poseer cartera de difícil cobro, déficit presupuestal y baja rentabilidad.

La inexistencia de micromedidores hace que no se lleve una verdadera contabilización del consumo del agua que afecta, el cobro exacto del servicio el cual se factura por debajo del valor estimado y las cantidades consumidas. Además que no se cuenta con un buen estudio de estratificación socioeconómica que permita el cobro de tarifas acorde con la realidad económica de sus clientes-usuarios.

Los procesos administrativos son aplicados bajo un estiló administrativo tradicional, no hacen uso de los mecanismos de planeación y organización modernos, no hacen uso de la planeación estratégica, debilitando el proceso de formulación de proyectos que optimicen los servicios en forma estructural y no coyuntural, además de no permitir la participación ciudadana en el proceso de gestión de la empresa.

❖ En Ciénaga y Fundación, las empresas públicas que antes estaban a cargo de la Nación, luego por los Departamentos, después de los Municipios, hoy llevan la tendencia a la privatización y de igual manera se le dio pase a la constitución de empresas solidarias manejadas por la comunidad.

❖ La Ley 142 de 1994 fomenta una cultura de eficiencia administrativa dirigida al aumento en los índices de cobertura y calidad de los servicios públicos. Con esta ley se hizo posible que los entes privados accedieran a la prestación de servicios públicos que por mucho tiempo fueron monopolio del Estado. Este fue,



sin duda, uno de los pasos más importantes a favor de la privatización y la competencia.

Antes de la descentralización y la Ley 142 de 1994, los municipios carecían de propuestas propias, dispersión de las funciones, ausencia de reconocimiento de las disparidades entre entidades territoriales, en exagerados centralismo en la concepción de la descentralización, un cercamiento de la autonomía territorial reconocida por la Constitución Política y una marcada desarticulación entre la lógica sectorial del proceso descentralista y su concepción integral. Después de la Ley, surgen nuevas tendencias en cuanto al papel del Estado en el sistema económico y social; se redimensionaron los límites del sector público frente al mercado, en búsqueda de reglas de eficacia en la asignación de los recursos del sistema en su conjunto. Se concilia la privatización de la oferta de bienes y servicios de estirpe municipal, con la autonomía que la Constitución Nacional atribuye a las entidades territoriales para la administración de los intereses y asuntos a su cargo.

❖ Debido a la poca exigencia y poco control de calidad por parte de la Administración municipal a las empresas encargadas de realizar el estudio de estratificación y por el mal manejo de la información por parte de los funcionarios de las alcaldías, que en su afán de favorecer a unos pocos para ser mayores adeptos a sus línea política, han impedido la implementación de un sistema de estratificación socioeconómica acorde con la Ley, lo que afecta la actual

asignación de tarifas y cobros por la prestación de los servicios que va por debajo de los costos reales.

❖ La privatización del sistema de acueducto en Fundación, ha generado grandes beneficios a los habitantes de esta comunidad, ya que se amplió la cobertura, se mejoró la calidad a los límites aceptables y por lo menos lo reciben en forma regular. Se ha mejorado el mantenimiento de la redes y se ha modernizado su estructura.

La privatización, además de fomentar la productividad, fomentar inversiones en infraestructura, han iniciado un cambio de mentalidad de las demás empresas prestadoras de otros servicios, que han entendido que si no son eficientes, salen del mercado.

❖ En Ciénaga la Empresa de Servicios Públicos está pasando por una de sus peores crisis financieras ya que no cuentan con los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento que le son propios (salarios del personal, mantenimiento de los equipos, infraestructura y redes), el poco porcentaje de recaudo es destinado para la compra de insumos (productos químicos) ,ya que los proveedores de estos le han cancelado los créditos por falta de recursos.

RESULTADOS DE GESTIÓN DE LA EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS.

Las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (oficiales, sociedades, mixtas, solidarias), deben asumir el reto de ser productiva en forma conjunta e interdependiente dentro de un proceso sinérgico, a partir del conocimiento y la actitud de la gente con relación a los recursos naturales, el trabajo y el capital, de manera que se logran los mejores resultados con los menores recursos. Sin embargo en Ciénaga, las Empresas de Servicios Públicos son ineficientes, reflejan incapacidad para la prestación del servicios públicos. En cuanto al municipio de Fundación, la prestación del servicio de agua potable, está a cargo de la empresa PRESEA E.S.P., entidad privada, hasta el momento registra una gestión aceptable, ya que en sus dos años de operación en éste municipio, ha ampliado la cobertura y la calidad del Servicio, adecuando la infraestructura y solucionado problemas de redes.

En forma general, los resultados alcanzados por las Empresas Públicas de Ciénaga no son buenos, la baja cobertura del servicio de agua potable, alcantarillado y aseo es producto de su baja productividad ocasionada por la falta de infraestructura, situación que es agravada por las constantes fugas, lo que no justifica el abastecimiento de agua al Municipio de Pueblo Viejo, cuando en ésta no se registra excedentes de producción.

Con relación al servicio de alcantarillado, ninguno de los municipios estudiados están garantizando la prestación de este servicio, la cobertura es muy baja, la calidad es deplorable .

Asimismo, la prestación del servicio de Aseo en Ciénaga a cargo del municipio, es muy deficiente, es decir casi inexistente. La comunidad, ante la carencia de este servicio ha recurrido a prácticas informales de la economía para evacuar los residuos sólidos, incrementando la contaminación ambiental de tipo domestico en la ciudad.

En Fundación, el Servicio de Alcantarillado se encuentra en las mismas condiciones de la empresa de Ciénaga. El servicio de Aseo se presta a través de una empresa solidaria de recicladores, con bajo perfil empresarial.

7. RECOMENDACIONES

A las Empresas de Servicio Público Municipales de Ciénaga y Fundación:

- Aplicar las técnicas administrativas modernas para mejorar la Gestión de dichas empresas, que promuevan una cultura organizacional en función al servicio de atención al usuario, y apliquen estrategias de mercadeo social para mejorar la prestación de servicios a la comunidad.
- Realizar una gestión de proyectos de forma eficiente y eficaz, para así poder acceder a los créditos con instituciones de cofinanciación a nivel nacional e Internacional.
- Efectuar un análisis de cargo, con el objeto de rediseñar la estructura organizacional que vaya acorde con los objetivos de la empresa y le permita adoptar las estrategias en forma eficiente que le permita cumplir con su misión social, la cual también debe ser diseñada y posicionada tanto para los clientes internos y externos de la empresa.
- Implementar el proceso de selección y vinculación del personal acorde con políticas claras propias de un adecuado manejo racional del recurso humano,

con criterio de eficiencia y calidad basado en el desarrollo de una cultura organizacional fundamentada en valores democráticos, participativos y solidarios.

- Brindar capacitación y entrenamiento al personal para la realización de sus labores, al igual que a éste se le dote con los elementos necesarios para su seguridad.
- Adquirir e instalar un software especial acorde con las necesidades de las empresas, el cual brinde solución a los problemas de facturación, reclamos, contabilidad, entre otros permitiendo que el manejo de la información sea más eficiente, evitando la tramitología y la solución inmediata de los problemas del usuario o cliente.
- Acoger las normas dispuestas en la ley 142 de 1994 “Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios”, en especial lo referente a la contabilización del consumo de agua (micromedidores) ,con lo cual se estaría facturando de acuerdo a lo leído en estos instrumentos, lo que repercutirá en el incremento del recaudo y por ende habrá inversión en insumos, personal y planta física. Además de que esta ley fomenta la eficiencia administrativa, y permite el logro de las metas empresariales, aumentando la eficacia, calidad y cobertura de los servicios y da las pautas para que éstos sean rentables en el largo plazo.

- Es necesario un mantenimiento general del sistema (tuberías y cámaras), con el objetivo además, de determinar con exactitud la longitud real, diámetro de las tuberías, número de cámaras, etc. De esta forma se podrá contar con un plano detallado del alcantarillado que, complementado con un estudio topográfico, permitirá proyectar nuevas redes de alcantarillado para los sectores actualmente marginados del servicio.
- Se requiere la implementación de un nuevo sistema de alcantarillado tanto en Ciénaga como en Fundación, diseñado en forma estratégica que permita solucionar en forma estructural la problemática que sufren los pobladores con relación al tratamiento de las aguas residuales y agua de lluvia.
- Es necesario cambiar las redes actuales de alcantarillado, ya que el mantenimiento de estas, resultan antieconómicos y antitécnicos
- Efectuar campañas de concientización bajo un programa de desarrollo organizacional, dirigido tanto al personal de la empresa, a los usuarios de los servicios y a los beneficiarios del mismo, con el fin de socializar los fines de la empresa, responsabilidad social de cada uno de los actores que influyen en la gestión. Así mismo y en coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos, desarrollar ciclos de capacitación dirigida a los usuarios, para promover la participación ciudadana; desarrollar campañas para la conservación del medio ambiente, el respeto a la infraestructura física y a las redes de distribución del

acueducto y el alcantarillado. Fomentar la práctica de reciclaje en el hogar y fomentar la creación de empresas de economía solidaria para la recolección de las basuras a través de programas desarrollados por convenios con instituciones de educación superior y programa de microempresa de la Alcaldía Municipal.

- Que tanto la sociedad como el Estado, tomen conciencia que para mejorar las finanzas en las empresas, se requiere la presencia en la Administración Municipal, de dirigentes públicos, líderes estrategas, capaces de gestionar las acciones en los procesos de: concertación, desarrollo de políticas e instrumentos, construcción social y regional. Así mismo, se requiere una sociedad civil y un Estado activo, organizados mediante nuevas relaciones y con un sentido de pertenencia garante de un futuro.

Teniendo en cuenta que las Empresas Prestadoras de servicios Públicos se hacen eficientes cuando las asume el sector privado, recomendamos que éstas sean dirigidas por particulares, pero bajo el cumplimiento de la Ley 142 de 1994.

El Programa de Administración de Empresas de la Universidad del Magdalena, debe tomar conciencia de impartir a sus estudiantes conocimientos más profundos sobre la administración pública, haciendo énfasis en el nuevo paradigma administrativo de Gestión Social, sugerimos la implementación de un Diplomado o una especialización sobre este tema, dada la necesidad del mercado laboral de administradores con éste perfil, para gerenciar las empresas prestadoras de

servicios públicos. Sugerimos replantear el contenido curricular de la asignatura de Administración Pública.

Además, que se fomenten prácticas administrativas en el área Administración Pública, para enriquecer los conocimientos transmitidos por los docentes de ésta asignatura.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALBUQUERQUE, Francisco. Globalización y Gestión del desarrollo regional: perspectivas latinoamericanas. Cali: Universidad del Valle, 1996. 132 p.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE CIENAGA MAGDALENA. Decreto No. 094 de 1989. de julio 12 de 1989.

ALDANA GARCES, Juan. La Gerencia Pública: dónde empezar. En: Gobernabilidad y reforma del Estado. Santafé de Bogotá. P.337 –390.

ATEHORTENA, Carlos Alberto, CINFUENTES, Ariel et.al.. Las nuevas políticas territoriales. Santafé de Bogotá. 1997. 68 p.

CABAL SANCLEMENTE, Jaime Alberto. Mercadeo Social. Cali. Instituto FES , 1992. 315 p.

CIENAGA. ALCALDÍA MUNICIPAL. Plan de Ordenamiento Territorial. Ciénaga, Secretaria de Planeación, 1998

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 142 del 11 de julio de 1994. Santafé de Bogotá. El congreso, 1994. 321 p.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Constitución Política de Colombia. Santafé de Bogotá. El Congreso, 1991.

COLOMBIA. CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA MODERNIZACION DEL ESTADO. Gerencia pública en Colombia. Editores: Jorge Hernán Cárdenas Santamaría, William Zambrado Cetina. Santafé de Bogotá: Enlace Gráfico, 1994

COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR. Participación territorial. Santafé de Bogotá. DIGIDACP. 1996. 115 p.

CORPES DE OCCIDENTE. Políticas sociales, desarrollo regional y modernización del Estado: experiencias latinoamericanas y colombianas. Pereira. El Corpes, 1993

EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE CIENAGA. Archivos y documentos. Ciénaga-Magdalena, La empresa, 1999. 15 p.

FRED, David R. La gerencia estratégica. Bogotá. Legis, 1990. 247 p.

FUNDACIÓN, ALCALDÍA MUNICIPAL. Plan de Ordenamiento Territorial. Fundación, Secretaria de Planeación. 1998

HOMMES, Rudolf. Conflictos y dilemas de la descentralización. II parte. En: Revista Estrategia: informe especial (Mayo 1995). p.23-28

JARAMILLO, Cesar. " La gerencia social: una alternativa para el sector social". En: Revista Universidad EAFIT. Medellín. No.96 (Oct. – Dic. 1994).

KLIKSBERG , Bernardo. El rediseño del Estado: una perspectiva internacional. México. Diana, 1992. 389 p.

MAX – NEF, Manfred. El desarrollo a escala humana . Fundación Hammarskjold. Santiago de Chile. CEPAL, 1995.

MEJIA N., Jesús Glay. Diseño de proyectos de bienestar social: un enfoque estratégico. Cali: CELATS – CONETS, 1994.

MEZA PRADA, Francisco. Elaboración de Estudios para la Optimización y ampliación del sistema de alcantarillado, sanitario y tratamiento de las aguas servidas de la cabecera Municipal de Fundación- Magdalena, Fundación:s.c., 1998.

PAREJO I., Martha cecilia. La Subregionalización departamental como una estrategia de desarrollo sustentable: El caso de la Costa Caribe-Colombiana. Memoria de Grado para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Tesis: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 1996

PERRY, Guillermo. Hay más espíritu centralista en provincia que en la capital del país. En: Revista Estrategia: informe especial (May. 1995). p.23-28
PRESEA E.S.P. Informe de Gestión. Fundación. 1999.

REYNA, Julia. Gerencia Social: Nuevo paradigma en la formación profesional. Universidad de Antioquia. Medellín. 1997. 120 p.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS, Estratificación & Solidaridad. Publicación de la Superintendencia de Servicios Públicos. Revista No.1. Año 1. Santafé de Bogota. 1998

UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA. CONSEJO SUPERIOR. Acuerdo 003 "Reglamento de Memorias de Grado". Santa Marta: Universidad del Magdalena, Consejo Superior, 1993

YOUNES MORENO, Diego. Nuevo régimen de control fiscal. Medellín. 1995.

ANEXOS

ANEXO A

ENCUESTA A LAS EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

NOMBRE DE LA EMPRESA:

NOMBRE DEL FUNCIONARIO:

CARGO:

SERVICIO QUE PRESTA:

CARÁCTER ECONÓMICO: PUBLICO PRIVADO MIXTO SOLIDARIO

FAVOR REALIZAR UNA RESEÑA HISTÓRICA DE LA EMPRESA:

1. RELACIÓN ESTADO-EMPRESA

- 1.1 Cómo promociona y apoya el Estado a esta empresa prestadora de servicio público?
- 1.2 Cómo gestiona y obtienen recursos del Estado, para la prestación de los servicios?
- 1.3 Cuales son los principales problemas que tienen con los usuarios?
- 1.4 Cuales son los principales problemas que tienen con la administración municipal?
- 1.5 Cómo se da el proceso de otorgamiento de subsidios?

2. REGULACIÓN

- 2.1 Explique cuales son las características más sobresalientes de los usuarios?
- 2.2 Cómo se determina la cobertura y la calidad del servicio?
- 2.3 Describa el régimen tarifario que utiliza la empresa?
- 2.4 Cómo es el proceso de protección de los recursos naturales?

3. CAPACIDAD INSTALADA

- 3.1 Especifique que compone la infraestructura y cuales son elementos que integran el sistema de distribución del servicio prestado?

4. ASPECTO SOCIO-POLÍTICO

- 4.1 Describa el tipo de contrato que tiene con el municipio?
- 4.2 Cómo manejan el impacto ambiental y la legalidad?

4.3 Qué obras de inversión se han ejecutado y cuales son los proyectos actuales para mejorar la prestación del servicio?

5. GESTIÓN ADMINISTRATIVA

5.1 Cómo planifica la empresa y establece las metas de ejecución?

5.2 Describa el sistema de recaudo?

5.3 Qué sistema utiliza para llevar el control de la facturación y suministro del servicio?


5.4Cuál es la estructura organizacional de la empresa?

5.5 Especifique como actúa el sistema de información, capacitación y asistencia técnica?



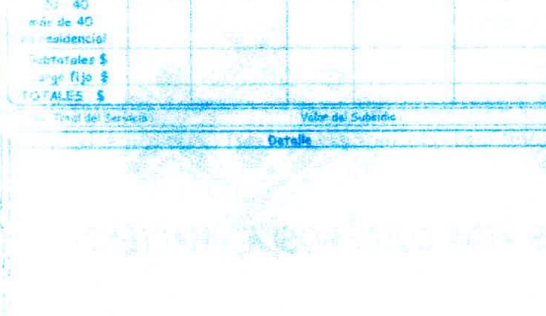
ANEXO B.

FORMAS UTILIZADAS PARA LE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN EN PRESEA S.A. ESP



PRESEA S.A. E.S.P.
Prastadora de Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo
NIT: 830.028.079-4
VIGILADO SUPERIOR DE ECONOMIA Y FINANZAS

cupón usuario
Factura de cobro No.: _____
Fecha de emisión: _____

Usuario:			Liquidación servicios a pagar					Cuenta:	
Dirección: _____			Valor / m ³	\$ / m ³ Agua	Valor consumo Acueducto	\$ / m ³ Agua	Valor consumo Alcantarillado	Valores Parciales	Ciclo: _____ Ruta: _____
Período: _____			10 - 20					Localización: _____	
Tarifa: _____ Estado: _____ Diámetro: _____			20 - 40					ULTIMO DIA DE PAGO	
Unidades: _____ Clase de uso: _____			más de 40						
Lectura Actual: _____ Lectura Anterior: _____ Consumo: _____			Residencial					TOTAL A PAGAR	
Monto Deuda: _____ Código de Consumo: _____			Subtotales \$						
Ultimos Consumos: _____ Consumo: _____			Valor fijo \$					Apreciado cliente: El resumen total de su factura es el siguiente	
De (1) meses otros: _____			TOTALES \$						
De (2) meses otros: _____			Total del Servicio: _____		Valor del Subsidio: _____			Acueducto: _____	
De (3) meses otros: _____			Detalle						Alcantarillado: _____
De (4) meses otros: _____			<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">  </div>						Detalle: _____
Promedio histórico: _____									


Usuario: _____

Cuenta: _____

ULTIMO DIA DE PAGO: _____

TOTAL A PAGAR: _____

cupón banco
PRESEA S.A. E.S.P.
NIT: 830.028.079-4
Fecha de emisión: _____
CANCELE EN LAS ENTIDADES



MUNICIPIO DE FUNDACION
ORDEN DE CORTE

PRESEA S.A. E.S.P. <small>NIT 830.028.079-4</small>	REGISTRO No. _____	FECHA _____
	CUENTA _____	CODIGO _____
	NOMBRE _____	
	DIRECCION _____	
CUADRILLA _____		
MESES DE DEUDA _____		USO _____
RECIBO CANCELADO _____	SI _____	FECHA DE PAGO _____
	NO _____	
DETALLE DEL CORTE _____		OBSERVACIONES _____
TIPO DE VIA _____	PAVIMENTO _____	
	AFIRMADO _____	
	RELLENO _____	
	OTRO _____	ESPECIFICAR _____
ACOMETIDA _____	DIAMETRO _____	
	PROF. MEDIA _____	
INSPECTOR _____		USUARIO _____
FIRMA _____		FIRMA _____
		C.C. _____

PRESEA E.S.P
SOLICITUD DE RECLAMOS
=====

FECHA: 24/JUN/2000

NO. CUENTA : D-1157701 CATEGORIA : RESIDENCIAL
USUARIO : ANAYA LOBO NURIS
DIRECCION : K 17 8-06
TELEFONO : 250452
RECLAMO POR : ALTA FACTURACION CONSUMIDORES
OBSERVACION : VERIFICAR NO TIENE ACOMETIDA. TOMA EL AGUA DEL VECINO. COTIZAR A
COMETIDA

GRABADO POR :

FIRMA : _____

C.C.# : _____ DE: _____

ORDEN DE RECONEXION

ORDEN No. _____ FECHA _____
CUENTA _____ CODIGO _____
NOMBRE _____
DIRECCION _____
CUADRILLA _____
RECIBO CANCELADO _____ FECHA DE PAGO _____
VALOR CANCELADO _____ BANCO _____
INSPECTOR _____ USUARIO _____
FIRMA _____ FIRMA _____
C.C. _____