

Implementación de la Política Pública Planes
Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de
Agua y Saneamiento en los departamentos del Magdalena y del
Guaviare 2008-2015

JOHANNA MERCHÁN RAMÍREZ

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLITICAS PÚBLICAS
BOGOTA, COLOMBIA
2018

Implementación de la Política Pública Planes
Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de
Agua y Saneamiento en los departamentos del Magdalena y del
Guaviare 2008-2015

JOHANNA MERCHÁN RAMÍREZ

Tesis presentada como requisito para optar el título de:

Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Director:

Abel Antonio Rincón Mesa

Ingeniero Civil, Magíster en Agua

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLITICAS PÚBLICAS
BOGOTA, COLOMBIA
2018

DEDICATORIA & AGRADECIMIENTOS.

Todo lo que soy y he logrado ha sido gracias a ti mi Dios. Gracias por ser mi guía y por alumbrar cada camino que he decidido recorrer de tu mano, así como los ángeles que me han acompañado en cada paso dado. Gracias al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), más que una experiencia adicional en mi carrera laboral ha sido una gran oportunidad y motivación adicional para haber desarrollado esta investigación; especialmente gracias a mi Director de Tesis, Abel Antonio Rincón Mesa, por decidir apoyarme y guiarme en este trabajo. Gracias a los líderes de los PDA de Guaviare (Julio César Guío Maldonado) y Magdalena (Jairo Miguel Lizcano Mendoza) y a todo el equipo del MVCT que me ayudó en la recopilación de información. Gracias al personal de Aguas del Magdalena y de la Gobernación del Guaviare, por brindarme de su valioso tiempo y por el apoyo para llevar adelante este trabajo, sin ustedes nada de esto hubiera sido posible.

Por último y no menos importante, agradezco a la Universidad Externado de Colombia por permitirme culminar y alcanzar mi tercer título Externadista, gracias a sus excepcionales docentes y a FIGRI. Gracias a ti mi vida por tu apoyo incondicional en cada paso que he dado a tu lado a nivel personal como profesional.

Este trabajo se lo dedico a toda la población colombiana que se desempeña como actor del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, especialmente aquellos que

ejercen algún rol o hicieron parte de la formulación, implementación y/o evaluación de la Política Pública de los Planes Departamentales para el manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en el país.

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA & AGRADECIMIENTOS.....	3
TABLA DE GRAFICOS	7
TABLA DE CUADROS.....	8
1. INTRODUCCION.....	9
1.1 Planteamiento del Problema.....	11
1.2 Hipótesis.....	14
1.3 Metodología.....	15
1.4 Objetivos.....	15
1.4.1 Objetivo General.....	15
1.4.2 Objetivos Específicos.....	16
2. CAPÍTULO I	17
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN	17
2.1 Proceso de la Política Pública.....	22
2.2 Modelos de Tomas de Decisiones de Políticas Públicas.....	25
2.2.1 Modelo de la Racionalidad Absoluta.....	25
2.2.2 Modelo de Racionalidad Comprensiva	26
2.2.3 Modelo de Racionalidad Limitada	27
2.2.4 Modelo Incremental o de Ajustes.....	28
2.2.5 Modelo de la Anarquía Organizada o <i>Garbage Can</i>	29
2.3 La Determinación del Problema en el Diseño de la Política Pública.....	30
2.4 Inclusión del Problema a la Agenda Pública.....	34
2.5 Implementación de la Política Pública.....	36
2.5.1 Modelo de Implementación <i>Top Down</i>	42
2.5.2 Modelo de Implementación <i>Bottom – Up</i>	44
2.5.3 Enfoque del Buen Gobierno.....	47
2.5.4 El Enfoque de Gestión Pública.....	48
2.5.5 El Enfoque Contingente.....	52
2.6 Planificación de la Implementación.....	53
3. CAPITULO II	57
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO EN COLOMBIA.....	57
3.1 La Visión Global del Agua como Fuente de Bienestar y Desarrollo.....	59
3.2 Estructura Normativa de la Política Pública del Sector del Agua Potable y Saneamiento Básico en Colombia.....	62

3.3 Planes Departamentales Para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.	74
3.3.1 Fase I Diagnóstico.	74
3.3.2 Fase II – Estructuración.	76
3.3.3 Fase III Implementación y Seguimiento.	77
3.3.4 Esquema Operativo PDA.	78
3.3.5 Antecedentes PDA Magdalena.	80
3.3.5.3 Plan de Aseguramiento (PAS) 2014 PDA Magdalena.	87
3.3.5.4 Componente Ambiental Departamento del Magdalena.	102
3.3.6 Antecedentes PDA Guaviare.	107
3.3.6.4 Plan de Aseguramiento PDA 2014 - Guaviare.	115
3.3.6.5 Componente Ambiental Departamento del Guaviare.	120
4. CAPITULO III	124
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOS PDA EN LOS DEPARTAMENTOS DEL MAGDALENA Y EL GUAVIARE	124
4.1 Determinación del Problema en la Política Pública del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico en los Departamentos del Magdalena y Guaviare.	124
4.1.1 Proceso de Identificación del Problema y Diagnóstico en el Departamento del Magdalena.	128
4.1.2 Proceso de Identificación del Problema y Diagnóstico Departamento de Guaviare.	130
4.2.1 Mecanismos de Acción de la Política Pública PDA en el Departamento del Magdalena.	133
4.2.1.1 Componente de Aseguramiento e inversión del Departamento del Magdalena.	134
4.3.1 Mecanismos de Acción de la Política Pública PDA en el Departamento del Guaviare.	135
4.3.1.1 Componente de Aseguramiento e inversión del Departamento del Guaviare.	136
5. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS Y ENCUESTAS.	138
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	151
7. ANEXOS	161
8. BIBLIOGRAFIA.	185

TABLA DE GRAFICOS

Gráfico No 1. Ciclo de las Políticas Públicas.....	24
Gráfico No 2. Modelo del Proceso de Implementación de Políticas Públicas – Propuesto por Aguilar Villanueva.....	39
Gráfico No 3. Estructura Institucional del Sector de Agua y Saneamiento Básico.....	67
Gráfico No 4. Fase I Diagnóstico.....	75
Gráfico No 5. Fase III Implementación y Seguimiento.....	77
Gráfico No 6. Esquema de Fuentes de Financiación PDA Magdalena 2005-2015.....	85

TABLA DE CUADROS

Cuadro No 1. Paradigmas Influyentes en la Política Pública.....	20
Cuadro No 2. Planteamientos de los Modelos de Implementación “ <i>Top Down</i> ” Versus “ <i>Bottom Up</i> ”.....	46
Cuadro No 3. Funciones del Comité Directivo y del Gestor del PDA. Decreto 2246 de 2012.....	80
Cuadro No 4. Coberturas Municipales y Prestación de los Servicios – Departamento del Magdalena.....	82
Cuadro No 5. Distribución de Inversiones por Municipio en Infraestructura de Acueducto y Alcantarillado.	89
Cuadro No 6. Esquema Financiero Plan Ambiental Magdalena 2014-2015.....	106
Cuadro No 7. Plan de Obras de Inversión Sector de Acueducto y Alcantarillado – Departamento del Guaviare – Diagnóstico Inicial.....	113
Cuadro No 8. Proyectos por Líneas Estratégicas del Componente Ambiental – En el Marco del Convenio 025 de 2010.....	122
Cuadro No 9. Comparativo de los elementos diferenciadores del PDA de Magdalena y Guaviare.....	152

1. INTRODUCCION

Al interior de un pensamiento globalizado y sistemático, desarrollado a partir de la segunda guerra mundial, por parte de las naciones y sus líderes, el mundo ha entendido, que no solo las relaciones económicas hacen parte de la mesa de trabajo internacional. El interés sobre la problemática social, ambiental, tecnológica y migratoria, han ampliado la agenda de las organizaciones multilaterales, así, como de los diferentes grupos de naciones. La tecnología ha permitido, que la información sobre los diferentes aspectos de la humanidad, se reconozcan de manera amplia y universal, permitiendo con ello, que los datos de cobertura educativa en África, o la mortalidad en recién nacidos de Latinoamérica, no sea una verdad oculta o poco difundida, y por el contrario, permitan con ello, la acción o influencia de otros interesados por combatir estas necesidades básicas sociales.

En este sentido, se puede afirmar que gran parte del direccionamiento de las acciones de instituciones públicas y organizaciones privadas, frente a los retos que les competen, parten de un consentimiento colectivo de carácter global, en donde, a partir del reconocimiento de un interés en particular, deriva a la acción y el procedimiento sobre las construcciones de nuevos paradigmas. Debido a esto, se evidencia que la forma de actuar de muchos gobiernos sobre los diferentes aspectos de su interés, provienen del establecimiento de los compromisos multilaterales, los cuales a su vez, se convierten en la ruta de la construcción de las políticas públicas internas. (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 32), en este sentido afirma, que las políticas públicas, son

construidas a partir de un consenso de decisiones y no de un interés en particular. Con este aporte, podemos considerar que la construcción de acciones, originada a partir de un pensamiento e interés global, es, en el mundo moderno, la fuente predominante de la formulación de la política pública.

En este contexto, podemos afirmar que los componentes de la agenda en política internacional, es amplia y compleja, pero a su vez, influyente y determinante para las naciones y sus gobernantes. Parte de estos componentes, en los cuales, gobiernos como Colombia, han partido del consenso internacional y multilateral para la formulación de la política pública, están relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), planteados y definidos en el marco de la Asamblea de la ONU, en septiembre de 2000, en la ciudad de Nueva York, por los 13 países miembros. Los objetivos planteados en la Cumbre del Milenio, estaban dirigidos a combatir; la pobreza extrema, el hambre, la asistencia educativa, la protección del planeta, que en su conjunto se configuraron de manera específica y amplia en los ocho (8) objetivos (ODM). Es así como, los diferentes gobiernos de los países, en los últimos años, encaminaron los tres elementos, definidos por (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 32) *Conocimiento, Voluntad Política y Recursos* para lograr el cumplimiento de las metas de las políticas públicas en dirección de los (ODM).

Cada uno de los Objetivos de desarrollo del Milenio, fue asumido y reconocido por el Gobierno Nacional, los resultados y análisis, en su contexto general no son materia de discusión de esta investigación. No obstante, las metas y logros, definidos y resultantes

del objetivo número 7, “*Garantizar La Sostenibilidad del Medio Ambiente*”, da el marco de referencia, en cuanto al desarrollo del problema que se pretende profundizar y desarrollar. El propósito va encaminado a analizar la política pública del sector de agua potable y saneamiento básico que se diseñó e implementó por parte del Gobierno Colombiano, en dirección de los ODM, de forma particular; la efectividad del programa, *Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento* (PDA), formulados a partir del Conpes (3463-2007) y ajustados en las últimas décadas por los diferentes instrumentos legislativos, en especial el decreto 2246 de 2012 que reglamenta el artículo 21 de la Ley 1450 del 2011¹. Cabe resaltar que dentro del objetivo de la investigación, se dispone analizar de manera comparada, dos sistemas de gestión de los PDA, propuestos por la política pública, llevados a cabo por los actores del programa –Gestores- los cuales son los encargados de la gestión de implementación y seguimiento de los PDA.

1.1 Planteamiento del Problema.

Según el informe ejecutivo del 2015 de la ONU, presentado por el Secretario General. Ban ki-Moon - para el séptimo objetivo -, en lo que refiere a, agua y saneamiento básico, el acceso a las fuentes de agua potable mejorada, ha permitido que el 58% de la población mundial reciba el suministro de este servicio, a partir de una infraestructura ordenada (conexión acueducto, u otra fuente de tubería), esto representa un aumento de 1.900 a 2.600 millones de personas con acceso a agua potable. Así

¹ El decreto reglamenta cambios en la Política de Planes Departamentales de Agua, en cuanto; A las estructuras operativas; Requisitos de participación de los Municipios; Procesos de Contratación; Actividades de Planeación y Funciones del Gestor.

mismo se ha presentado, un incremento en la utilización de fuentes de agua mejorada del 91% de la población mundial, en comparación con el 76% del año 1990² (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p. 7). Las conclusiones presentadas en el contexto mundial, demuestran un claro avance en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, sin embargo en el nuevo planteamiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS-2030), se menciona la importancia de afinar los mecanismos estadísticos que contribuyan al monitoreo y la formulación de indicadores, que permitan a los gobiernos nacionales, tener información cada vez más técnica, para la toma de decisiones y formulación de la política pública (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p. 15).

Al revisar los resultados presentados por el Gobierno Colombiano, en el caso del objetivo de Sostenibilidad Ambiental de los (ODS), en el componente de agua potable y saneamiento, la tendencia va en la misma dirección del contexto global. De acuerdo con el informe (Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2015), el país avanza en materia de acceso de la población al agua potable con métodos de abastecimiento adecuados. No obstante, la brecha, población urbana, versus rural, muy común en el plano nacional, no es ajeno a este aspecto. El 97% de la población urbana cuenta con acceso a un método de abastecimiento adecuado de agua potable, resultado que contrasta con el comportamiento en departamentos como Chocó, la Guajira o algunas zonas rurales, donde el acceso no llega al 50% (Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2015, p. 40).

² El año base tomado por la ONU, para efectos de análisis de los datos, fue 1990.

Si bien, los logros son representativos en el sector de agua y saneamiento básico en el país, el camino por recorrer es retador y ofrece una perspectiva exigente para cada uno de los actores responsables. La política pública diseñada a partir de los PDA, ha contado con la voluntad política, en cuanto a su inclusión en el Plan de Desarrollo de los diferentes gobiernos en los últimos diez años. Su permanente evaluación por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), dan cuenta de su importancia y relevancia en la agenda gubernamental. Sin embargo los resultados en los componentes; de aseguramiento de la prestación, técnico y ambiental, en las diferentes zonas del país, como parte del proceso de gestión, en la figura Gestor Departamental y Gestor E.S.P, demuestran claras dificultades en el cumplimiento de metas, y en especial, de mejoramiento de las condiciones básicas de vida de los habitantes.

Como parte de la evaluación institucional y de resultados realizada a los PDA, en el año 2015, se analizaron los indicadores sectoriales en las diferentes regiones del país. Este informe construido a partir de una consultoría liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entregó datos relevantes en cuanto a la capacidad institucional para el cumplimiento de las metas, en el periodo 2008 - 2013. Las conclusiones demuestran claramente dificultades en los componentes, instrumentos y articulación de los actores de la política sectorial. En especial se denota unos resultados heterogéneos en los casos en donde la política es implementada, por parte de la entidad gubernamental y en aquellos donde se adelanta a partir de las Empresas de Servicios Públicos (ESP) (DNP, 2015).

1.2 Hipótesis

El diseño de una política pública nace a partir del consenso de decisiones e identificación de una problemática por resolver; derivado de un interés colectivo y el logro del beneficio general. El éxito o fracaso de la misma, puede derivar de la sinergia del entorno que se desarrolle en virtud de los criterios procedimental, orgánico o material (Ordóñez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 32), es decir, la conjugación de; las acciones que se deben realizar; quienes actúan y lo que se pretende obtener. En este sentido, la implementación de una política con instrumentos, actores y recursos heterogéneos puede llevar a un impacto fragmentado y desbalanceado, atrasando el logro que se pretende y en especial el beneficio de la población a quien va dirigida.

Por lo anteriormente expuesto, el estudio sobre los resultados parciales obtenidos en los dos departamentos del Magdalena y el Guaviare, en cuanto a la capacidad institucional para la obtención de las metas y objetivos de los (PDA), pretende responder a la pregunta *¿Por qué los resultados heterogéneos en la implementación de los PDA en los departamentos del Magdalena y Guaviare?* Para ello, se requiere un análisis de los casos en las fases de; i) Diagnóstico, ii) Estructuración e iii) Implementación y seguimiento, de la política pública (PDA), tomando como base, el desempeño de los gestores del Magdalena – E.S.P – y Guaviare – Gobernación.

De igual forma se pretende analizar e identificar los cuellos de botella que se han presentado en los departamentos del Magdalena y el Guaviare, en cuanto al

componente de aseguramiento de la prestación y el componente ambiental, claves en el logro de la política sectorial.

1.3 Metodología.

La investigación se basa en el estudio de casos, sobre una estrategia de análisis de causalidad y desarrollo de la hipótesis con un enfoque cualitativo. En esta dirección, se pretende explorar la valoración institucional de los gestores de los PDA, de los Departamentos del Magdalena y el Guaviare, en el periodo 2008 – 2015. La investigación analizará datos cualitativos y cuantitativos de la diferente base documental existente de los actores del programa, así, como hará uso de entrevistas y aplicación de encuestas en el caso que el direccionamiento de la investigación lo requiera en la búsqueda de desarrollar la hipótesis y cumplir con el objetivo de la investigación.

1.4 Objetivos.

1.4.1 Objetivo General.

Identificar los elementos determinantes en la fase de implementación de la política pública de los PDA, en los departamentos del Magdalena y Guaviare, que afectan el desempeño y logro de las metas y objetivos de la política sectorial en cuanto al componente de aseguramiento de la prestación y el componente ambiental.

1.4.2 Objetivos Específicos.

- I. Describir el marco conceptual teórico del análisis y diseño de las políticas públicas.
- II. Plantear las condiciones universales en lo que respecta, al suministro de agua potable y saneamiento básico, bajo los objetivos de necesidades básicas humanas.
- III. Conocer los antecedentes del sector de agua potable y saneamiento básico previo a la formulación e implementación de la política pública de los PDA en Colombia, específicamente en los Departamentos del Magdalena y Guaviare.
- IV. Estudiar las estrategias de implementación formuladas en la política pública de los PDA del Magdalena y Guaviare.
- V. Analizar los factores que han incidido en la implementación de la política pública de los PDA del Magdalena y Guaviare, y determinar los elementos diferenciadores entre ambos departamentos en lo que respecta a los componentes de aseguramiento de la prestación y el ambiente.

2. CAPÍTULO I

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN

La sociedad de un país presenta constantemente retos, derivados de los cambios sociales, económicos, políticos, ambientales y tecnológicos; los cuales afectan las condiciones de vida de los pueblos, trayendo consigo, problemas que son demandados para su solución, dado que estos configuran el bienestar colectivo. El carácter del problema es construido a partir del criterio social, y reconocido por las instituciones gubernamentales en cabeza de sus líderes y dirigentes, quienes disponen de sus intereses políticos y en principio del interés general, para llevar estos problemas a la agenda del gobierno y ser tratados en virtud de su solución.

La construcción de política pública, se enmarca en la presencia de la política y la actuación del aparato estatal, con el fin de crear un interés a una situación y buscar los mecanismos que intervienen en ella, con el firme objetivo, de afectar de manera positiva los intereses de un grupo, que manifiesta una problemática de carácter público. Las definiciones en relación a la *Política Pública* (PP), son extensas y variadas, de acuerdo a la corriente que se estudie. Con el fin de exponer elementos fundamentales en la pretensión de definir la *Política Pública*, se mencionarán algunos autores que ha criterio de esta investigación, aportan conceptos relevantes en el entendimiento y contextualización del caso en estudio; KRAFT Y FOURLON (2007) en (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 29), define, a la (PP) como una intención en *acción e*

inacción, del Estado en dirección a la solución de problemas. Nótese como los autores consideran la decisión del “*No Hacer*”, a la contribución de la solución, con ello, dejando en evidencia una postura válida al momento de desarrollar política pública. Es menester resaltar, que la identificación de un problema deriva de la construcción de un proceso, llevado a cabo por unos actores, en donde el criterio de ellos, permite avanzar sobre la plena identificación y valoración de la causa del problema, o en su defecto, simplemente en sobrevalorar una inconformidad de algunos, en este caso es donde la postura de la *inacción*, mencionada por KRAFT, cobra plena validez.

Este último aspecto mencionado, permite aportar sobre algunos elementos fundamentales al momento de la comprensión de la *Política Pública*. Esto tiene que ver con el carácter procedimental, secuencial y lógico, que define a la (PP). En tal sentido MULLER Y SUREL (1998) en (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 30) describen a la *Política Pública*, como un proceso que permite el diseño e implementación de programas de acción pública, en configuración de elementos político - administrativos en coordinación a un objetivo explícito. Por consiguiente al hablar de proceso, debemos considerar en este aparte que la (PP) parte de la configuración de actividades, responsables y metas, que en consecuencia, llevan al diseño de instrumentos, para ser ejecutados alrededor del objetivo, el cual es definido a partir del problema a solucionar. Por su parte, al hablar de carácter secuencial y sistémico, se debe mencionar que este debe ser promovido por la acción estatal, en plena integración por el conjunto de instituciones de forma legítima, apoyado de; herramientas metodológicas, técnicas, sistemas de gestión, y la construcción de criterios de evaluación, que permita a cada

uno de los actores inmersos, la óptima gestión y liderazgo permitiendo el logro de los objetivos planteados (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 30).

En dirección al entendimiento de la *Política Pública*, los aportes anteriormente mencionados nos ubican hacia la identificación de elementos claves para su conceptualización. No obstante, algunos interrogantes que se originan, en la búsqueda de su entendimiento, son, a su vez, una puerta para dimensionar el universo que encierra su apropiación intelectual. Es así, como las inquietudes ¿Toda acción del gobierno en cabeza de sus funcionarios es una política pública, independiente de su logro?, ¿Basta con la simple acción o inacción en virtud de un problema para considerarse política pública? ¿La política pública, se debe mediar a partir de su intención o de su logro?, ¿Es el ciudadano un gestor y actor principal de la política pública? Estos interrogantes abren el espectro de la complejidad al momento de definir de manera tácita la (PP). De hecho, se debe considerar que la *Política Pública*, se centra sobre la base de las ciencias sociales y naturales, es así, que su carácter complejo nace en sí misma, y lo convierte en un reto a la hora de abarcarlo.

Es precisamente en su condición holística de integrador del universo social, que diferentes paradigmas se han relacionado, al *arte* del direccionamiento de las acciones del Estado por resolver los *problemas* de la sociedad. Teniendo en cuenta, que el diseño de la *Política Pública*, requiere, la construcción de elementos objetivos, técnicos y metodológicos es, que el carácter investigativo de la ciencia social, en la cual se apoya la (PP), requiere el entendimiento científico y la aplicación de paradigmas. Esta postura

sobre el análisis paradigmático y epistemológico de la (PP) es descrito por (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013) de manera clara, por lo cual, en virtud de la investigación a continuación se presentará en el cuadro No 1, las definiciones de los cuatro paradigmas; *Positivismo*, *Pospositivismo*, *Teoría Crítica*, y *Constructivismo*, que han sido fuente de influencia al momento de avanzar en los estudios de *Política Pública*.

Cuadro No 1. Paradigmas Influyentes en la Política Pública

Paradigma	Concepto
Positivismo	Se considera que los hechos percibidos son reales y objetivos. Su entendimiento son parte de la investigación y desarrollo de la hipótesis de manera empírica. Se fundamenta sobre las relaciones de causalidad.
Pospositivismo	Nace a partir del positivismo, en cuanto a la premisa que la realidad puede ser explicada a partir de los hechos. No obstante, la comprobación y explicación está sujeta a un entendimiento más complejo. Se manifiesta una disyuntiva entre los hechos y los valores que le acompañan.
Teoría Crítica	Esta escuela reconoce que la realidad existe pero el acceso a ella es imposible. Se elimina la pretensión sobre la objetividad y se asume una postura investigativa sobre la actividad científica de dominación.
Constructivismo	Su postura se fundamenta en que la realidad es construcción social, donde cada individuo puede reconocer e identificar la realidad de una forma diferente. Es así, como la realidad no es objetiva, es relativa. La investigación se origina a partir de la construcción colectiva intelectual.

Este camino orienta, a que la construcción de la *Política Pública*, se enmarca en un proceso riguroso investigativo, de tal forma, que la identificación del problema a resolver, las soluciones planteadas, los esquemas de análisis, los criterios de toma de decisiones y demás elementos, sean tratados con herramientas técnicas y metodológicas cualitativas y cuantitativas por cada uno de los actores, permitiendo con ello, el acercamiento al cumplimiento del objetivo propuesto de la política, el cual debe ser, el acierto en su diseño, su implementación y aplicación, en virtud de la solución de los problemas sociales. En esta tarea, se debe considerar un aspecto fundamental en el proceso de la *Política Pública*. Acompañado del proceso técnico, está la intención y decisión de los gobernantes de incluir en la agenda política, los problemas planteados por los interesados de la (PP), con el fin de reconocer la importancia de la solución, y disponer los recursos necesarios para la ejecución de los planes o programas que se requieren en la fase de ejecución. En esta fase, el funcionario e institución deben convertirse en los gestores de la problemática a resolver y efectuar las gestiones burocráticas necesarias, logrando posicionar en el radar de la cartera encargada o en su defecto, el parlamento nacional, departamental o municipal, el interés sobre el problema que se pretende abarcar.

Lo anteriormente expuesto, deja en evidencia que la *Política Pública*, converge hacia un análisis, en este sentido (Roth Deubel, 2006, p. 15) presenta una definición adecuada citando a (Lagroye, 1991) afirmando, que el objetivo del *Análisis de la Política Pública* (APP) recae; en la identificación de los actores que participan en las etapas de definición, decisión e implementación y, a su vez, reconocen los intereses, posiciones y

objetivos de cada uno de los interesados. Decididamente, la (PP) se define en los tiempos modernos a través de las actividades de análisis, el adecuado criterio en la toma de decisiones y en el compromiso político, administrativo y burocrático del Estado y, así mismo, la actuación de la sociedad, estableciendo una visión sistemática y de red, permitiendo con ello, la integración adecuada de los diferentes actores en el objetivo único del mejoramiento del bienestar colectivo.

2.1 Proceso de la Política Pública.

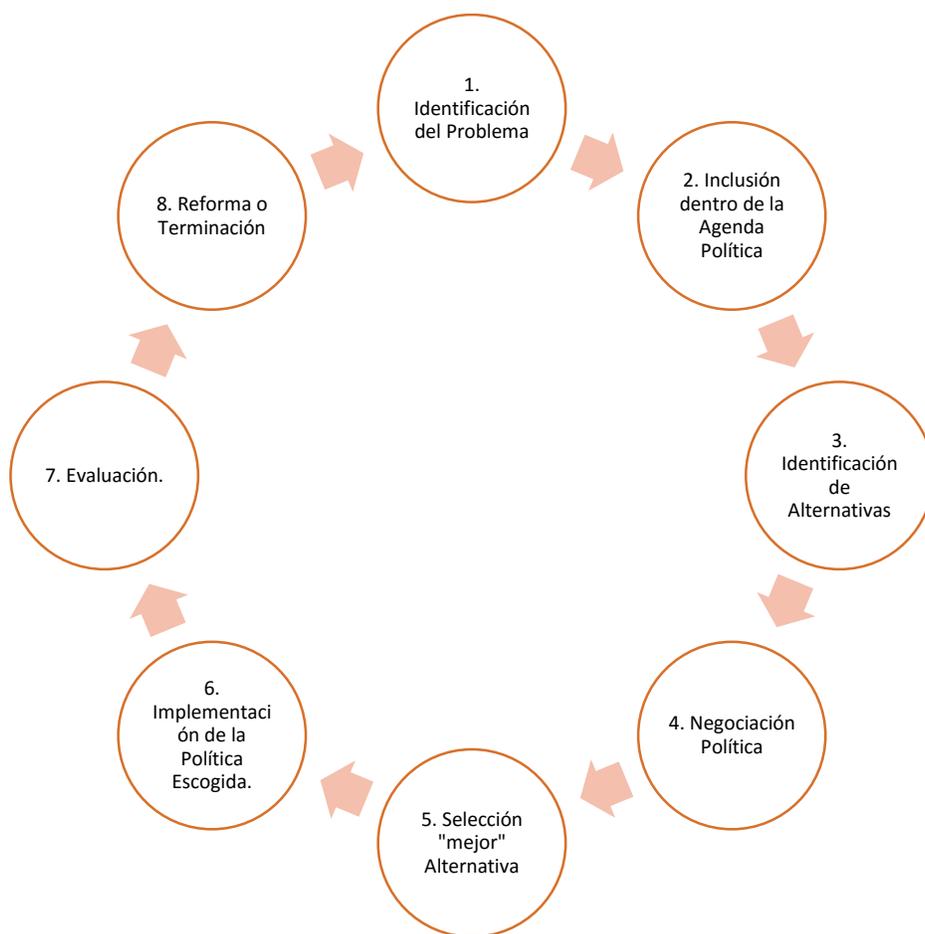
Como se mencionó anteriormente, la *Política Pública*, debe responder a un proceso secuencial y dinámico, con plena actuación de los actores, definida en cada una de sus etapas y soportada por las diferentes herramientas que optimicen las actividades y mecanismos de toma de decisiones. En este sentido, los diseños en cuanto a la forma de visualizar y entender el proceso, hacen parte de los diferentes enfoques y corrientes de estudio planteados por académicos e investigadores. (Roth Deubel, 2006, p. 49) presenta la propuesta de (Jones 1970) del *Ciclo de Política (Policy Cycle)* en el cual, este se define a través de cinco fases; Fase I) Identificación de un Problema; Fase II) Formulación de Soluciones o Acciones; Fase III; Toma de Decisiones; Fase IV: Implementación; y Fase V; Evaluación. El aporte de Jones facilita el entendimiento de los componentes base de la (PP), sin embargo su carácter lineal y simplista, deja una brecha frente a la realidad, en cuanto, a los elementos que subyacen de las fases propuestas. No obstante el enfoque de Jones, permitió reconocer la relevancia de la toma de decisiones, al integrar la condición de conformación de grupos de coalición y, a

su vez, ampliar de manera detallada los aspectos primordiales en la identificación del problema, como la fase de construcción de la demanda de la acción pública, originada por los actores políticos y sociales (Roth Deubel, 2006, p. 49).

A partir del enfoque de Jones, el *Análisis de la Política Pública (APP)*, se ha alimentado y complementado, en consecuencia, a las críticas recibidas y al surgimiento de nuevos elementos en el diseño del proceso de la (PP). Los académicos han socavado en dirección del peso de la solución de los problemas y la toma de decisiones, colocando en consideración la relevancia de la primera y las estrategias que se deben diseñar y adoptar a partir de la toma de decisiones por los ejecutores. Igualmente el enfoque secuencial de Jones, permite la interpretación sin un orden obligado en sus etapas; así, la consideración de la toma de decisiones puede estar en una primera instancia, sin haberse abarcado el problema, o haber realizado un consenso en el mismo, en este caso se consideraría, que la misma situación a resolver es definitiva y reconocida por los actores interesados. (Muller, 2002, p. 57) hace una reflexión en el sentido de la verdadera utilidad del proceso secuencial propuesto por Jones, mencionando, que el modelo más que aportar respuestas, ofrece la oportunidad de plantear preguntas, como la identificación sobre, quiénes son los actores y en qué momento se determina la ejecución y de qué forma se realiza. La conclusión de (Muller, 2002), es que el *Ciclo de la Política*, no debe considerarse mecánico, si por el contrario, es implícito en una naturaleza dinámica, en donde cada una de sus etapas pueden intervenir de manera paralela y simultánea, con ajustes permanentes.

El proceso de la *Política Pública*, determina un conjunto de etapas, como lo hemos descrito anteriormente. A continuación se presenta la gráfica No 1, un diagrama en el cual se representan las etapas propuestas por (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013), que a juicio de esta investigación, involucra la visión de Jones, en cuanto a su estructura cíclica, sin embargo ofrece etapas adicionales que demuestran las actividades clave en el *Análisis de la Política Pública (APP)* y cumple con las críticas al modelo secuencial.

Gráfico No 1. Ciclo de las Políticas Públicas.



Adaptado de (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 50)

2.2 Modelos de Tomas de Decisiones de Políticas Públicas.

Los problemas sociales, impactan directamente el bienestar de la humanidad, sin importar, cual es el sentido y enfoque que se le ofrezca al concepto de bienestar. Su carácter vital, en Occidente, Oriente, América, el continente Africano, o en cualquier lugar del planeta donde se considera la vida, es determinante y no existe reparo en su privilegiada condición. En ese sentido, los líderes y analistas políticos, cargan con una responsabilidad, al momento de definir las acciones, objetivos y metas de las políticas públicas, que van en dirección de resolver o mitigar los problemas sociales. Es por ello, que la (PP) se apoya en doctrinas de diferentes disciplinas, que han estudiado a profundidad, la manera en que el hombre ejerce la *toma de decisiones*. A continuación mencionaremos los principales modelos de toma de decisiones propuestos académicamente en el ejercicio de la *Política Pública*.

2.2.1 Modelo de la Racionalidad Absoluta.

Este modelo propuesto por (Taylor 1911), menciona que la toma de decisiones parte de una postura de la razón, en la cual, el individuo recorre un proceso, que inicia en la identificación del problema, la determinación de los valores, para posteriormente realizar el análisis de las alternativas de las posibles soluciones, para que de esta forma se dé, la aplicación de criterios en donde se establezca, la mejor alternativa y elección de la posible solución (Roth Deubel, 2006, p. 89). Las críticas al modelo se sustentan en

la baja adaptación a la realidad, toda vez, que la inclinación a la alternativa viable, es la aceptada inicialmente por la razón del investigador, careciendo de un procedimiento de verificación de expertos o análisis de información adicional, de manera complementaria el juicio se puede ver viciado por el entorno del individuo.

2.2.2 Modelo de Racionalidad Comprensiva

El modelo es desarrollado a partir del análisis del comportamiento del individuo económico. Esta corriente es fundamentada en las teorías neo –clásicas y defendida por la escuela de Chicago. Los individuos hacen sus elecciones a partir de la plena información, lo cual lo direcciona a la mejor alternativa a partir del supuesto de maximización constante de los beneficios esperados y el cálculo de los costos. De esta manera la decisión de la alternativa está representada a partir de la utilidad. (Ordóñez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 42) presenta los siguientes pasos, que son desarrollados, por parte del tomador de decisiones de *Política Pública*, con base en el modelo;

- ❖ Determinación del problema a partir del consenso de los interesados.
- ❖ Define y organiza las metas y objetivos, en dirección a la consecución de la solución del problema.
- ❖ Establece las “mejores” alternativas que estén en dirección del objetivo y las metas.
- ❖ Identifica las consecuencias causantes de la elección de las alternativas propuestas.

- ❖ Analiza y establece las consecuencias de las alternativas, basadas en el resultado frente a las metas y los objetivos.
- ❖ Escoge la alternativa que maximiza el resultado de las metas y objetivos.
- ❖ En la aplicación de la (PP), realiza los ajustes necesarios al respecto de la elección tomada.

El modelo ofrece bondades al permitir establecer elementos amplios en las etapas de análisis del problema y, en especial, en la rigurosa tarea de evaluar las posibles alternativas y las consecuencias de cada una de ellas. El enfoque, al tener como fuente investigativa la ciencia económica, es conducente a los análisis cuantitativos, lo que permite inclinarse, a la utilización de herramientas estadísticas y otras que brinden información en dirección a fortalecer el criterio de elección.

2.2.3 Modelo de Racionalidad Limitada

Este modelo, es una contradicción al modelo de racionalidad; propone que las decisiones no son completamente basadas y soportadas por la plena lógica de la razón. Por el contrario, este modelo contempla las condiciones presentes y cambiantes del entorno. Así, las decisiones no se fundamentan en un escenario totalmente deseado, dado que como se menciona, involucra las circunstancias que políticamente pueden estar afectando el entorno; en este sentido se crea un criterio intermedio entre la razón y la inclinación a la primera solución satisfactoria (Roth Deubel, 2006, p. 91)

2.2.4 Modelo Incremental o de Ajustes

Este modelo, se suma a los diferentes enfoques, que realizan una interpretación en contra del modelo racional. (Roth Deubel, 2006) cita a Charles Lindblom (1959), mencionando; que la toma de decisiones de los actores de *Política Pública*, aplica un ejercicio intuitivo, basado en las circunstancias presentes, es decir, se basa en los hechos tangibles, reales; así Lindblom, menciona que la identificación de los objetivos y valores, es innecesaria y, por el contrario, se debe hacer énfasis en la búsqueda de soluciones pragmáticas. (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 45) propone que las decisiones del modelo incremental, parten del *status quo*, en ese sentido, los promotores de (PP), consideran el análisis de las alternativas a partir del *status quo*, realizando constantemente ajustes a los objetivos, metas y alternativas, de esta forma siempre se realiza un estudio de los hechos y decisiones del pasado, de tal manera, que las actuaciones se den de forma incremental o remedial.

El modelo incremental, es comúnmente utilizado por los gobiernos en el desarrollo de política pública, muchas de las actuaciones direccionadas a los periodos fiscales, requieren periódicamente de decisiones incrementales, la agenda política no permite que al inicio de cada periodo se dé un análisis racional, para determinar los incrementos en el salario mínimo, o en su defecto, el Banco Central ajustar sus decisiones de la tasa de interés, frente a la política monetaria del mercado. Es así, que el modelo incremental, es aplicado de manera constante por los agentes de decisión del

Estado, y en muchas ocasiones se convierte en aciertos o desaciertos por su carácter pragmático.

2.2.5 Modelo de la Anarquía Organizada o *Garbage Can*

El enfoque de este modelo se presenta, sobre la coincidencia, en la presencia de los problemas y las soluciones, de tal forma que el proceso lógico y estructurado no hace parte del ejercicio. En este sentido la toma de decisiones es cambiante, con dos elementos característicos, *incertidumbre* y *complejidad*. (Roth Deubel, 2006, p. 94) menciona que la presencia de la toma de decisiones basadas en este modelo se da cuando; i) Existe ambigüedad entre los objetivos y valores; ii) La información se presenta de manera incompleta o fragmentada; iii) Los procesos de decisión son complejos y en su mayoría simbólicos. El mismo autor, manifiesta que la influencia de las instituciones en las decisiones es nula. Así, como se ha mencionado este modelo representa la realidad pública sobre la improvisación y el cambio constante de criterio y carácter de los actores, de acuerdo a las condiciones que se presenten, de esta forma, las soluciones regularmente, no son las más eficientes, o en su defecto se carece de la presencia de elecciones y la búsqueda de soluciones.

2.3 La Determinación del Problema en el Diseño de la Política Pública.

Como se observó anteriormente, “*el problema*” es el punto de inicio del proceso de *Política Pública*, tanto en los aportes de Jones (1950), como en los postulados de (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013) la identificación, definición, análisis y demás actividades de estructuración del problema se presentan como las actividades claves.

Cabe mencionar, que la importancia de esta fase, esta direccionada a reconocer en primera instancia, la existencia de una manifestación pública, civil, de un fenómeno que está impactando el bienestar o el interés de un colectivo. Como se puede observar, el problema, deduce de dos realidades manifiestas. Por un lado, su determinación y en otro sentido, su reconocimiento; en esta última, por parte del gobierno al momento de incluir el problema en la agenda pública.

Es importante mencionar, que el problema de *política pública*, se determina en su condición subjetiva, al originarse a partir de la interpretación de los individuos. Así, las situaciones y/o condiciones problema, son el resultante de juicios e interpretaciones sociales (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 99). A esta característica, se debe mencionar que los problemas se caracterizan por su interdependencia con otros problemas, es decir, las causas y factores, pueden ser compartidas, con la existencia de otros sub-problemas, que a su vez, pueden no estar identificados. (Muller, 2002, p. 85), menciona que el problema político es un construido social y, este se configura, de diferentes factores sociales y del sistema político que le precede.

En el mismo sentido, (Roth Deubel, 2006, pp. 58–59) se refiere a las tres fases de la construcción de los problemas, propuestas por Lenoir (1989), las cuales citaremos a continuación;

- ❖ La necesidad que existe una transformación en la vida diaria de la sociedad, proveniente por modificaciones sociales, cuya consecuencia se demuestra en la manera diferenciada que afecta a determinados grupos sociales.
- ❖ La evolución de un problema privado a un problema social, requiere de la construcción de un lenguaje adecuado, que pueda ser reconocido como público y de interés colectivo. Se menciona en esta fase la importancia de contar con la multiplicación informativa de los medios de comunicación.
- ❖ La última fase, tiene como fin, lograr el establecimiento institucional de la solución, es decir, diseñar los instrumentos jurídicos, en el marco legal que le corresponda y que permita, entender cada uno de los actores que intervendrán en la ejecución.

Al considerarse, que los problemas provienen de la interpretación de los seres humanos, producto de su interés continuo, los cambios en la interpretación de nuevos inconvenientes, es permanente y dinámica. Es así, como la solución de un problema, puede ser el generador de un nuevo problema. Esta situación se puede ejemplarizar,

con el proceso de paz, efectuado por el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez con grupos de Paramilitares de diferentes regiones del país. El proceso de dejación de armas y de paz con este grupo, tenía como fin, la finalización del conflicto armado en parte del Urabá Antioqueño, los Santanderes y los Llanos Orientales. Este, era el problema a resolver y, la solución se direccionó hacia el proceso de paz. Sin embargo, el resultado de esta política pública de seguridad nacional, dio como origen, que muchos excombatientes de los grupos paramilitares, no lograran una reincorporación a la vida civil, como resultado mismo de las condiciones de la guerra. Así, se dio origen a un nuevo problema de orden público, el cual tuvo como resultado un aumento de la violencia e inseguridad en las capitales de departamentos, por los llamados grupos “Bacrin³”, cuyas estructuras eran conformadas por ex paramilitares. Muchas pueden ser las causas, por las cuales una *Política Pública*, puede considerarse como fracaso, o por el contrario, con el logro de haber evidenciado una problemática complementaria o subyacente. De acá, la importancia del análisis que demanda el elemento “*Problema*” en la construcción de la *Política Pública* y, a su vez, el papel determinante de los actores que intervienen en el proceso, toda vez, que son los funcionarios e interesados quienes se encargan de analizar, cada componente del problema, establecer las mejores alternativas, y definir los criterios que van a ser aplicados para llegar a la solución que vaya en dirección de dar solución a los problemas que han manifestado los grupos sociales, en el caso de la seguridad nacional, se está hablando de un problema mayúsculo, en el cual, las causas pueden ser originadas de otros problemas, como la educación, el desempleo, o de una causa origen ya reconocida como la pobreza.

³ Bandas Criminales. La mayoría de estas organizaciones al margen de la ley, se dedicaron a la extorsión de comerciantes, hurtos y demás actividades criminales en las principales ciudades del país.

En efecto, se puede concluir que el problema social es complejo y multidimensional. Por esta razón varios autores han trabajado sobre diferentes clasificaciones de los problemas. (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 102), menciona que los problemas se pueden dar en dos categorías, los problemas simples y los complejos, y sustenta su exposición con la clasificación dada por (DUNN, 2004) quien agregó que los problemas se dividen en bien estructurados y débilmente estructurados. La clasificación en las dos categorías, está determinada por la aplicación de cinco criterios según (DUNN, 2004); i) El número de tomadores de decisiones que participan en la solución, ii) El número de posibles alternativas de la solución, iii) Los valores en juego, iv) El nivel de certeza en los resultados, y v) la calculabilidad de los mismos.

La clara identificación de los tomadores de decisión, el reducido número en las alternativas de solución, la facilidad y entendimiento en el grado de consenso de los involucrados, la capacidad de identificación de las probabilidades de éxito y fracaso, son las características, que determinan a un problema en una categoría de *Simple o Bien Estructurado*. A su vez, un problema *Complejo o Débilmente Estructurado*, es por el contrario el que presenta una alta cantidad de tomadores de decisión, presenta una clara evidencia de intereses en conflicto, se cuenta con, un sin, número de alternativas de solución, y se carece de una falta de cuantificación de los resultados, de tal forma que se pueda establecer el fracaso o el éxito (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 103). Por consiguiente, a la correcta identificación del problema social, que enfrenta el

gobierno, la forma como se configura; en cuanto a la determinación de cada uno de sus elementos, la intervención de los interesados y el consenso de los valores, presume, que la tarea que se debe desarrollar en dirección a definir de forma detallada y aguda, cada una de las aristas del problema, requiere del esfuerzo, tanto, en el frente político como técnico, de acuerdo al estatus de complejidad o simplicidad del problema. De tal forma, que la tarea requiere de habilidades metodológicas de análisis de problemas, en tal sentido, se debe apropiarse todas las fases teóricas de identificación, clasificación y formalización del problema, que ofrezca como resultado, la diagramación clara de cada elemento del problema, permitiendo la interpretación de los involucrados y, a su vez, permita ser el *input*, en la aplicación de las fases de evaluación de criterios y toma de decisiones para la alternativa más óptima.

2.4 Inclusión del Problema a la Agenda Pública.

De igual forma, que se debe construir el camino para identificar el problema, se debe hacer, con la inclusión y gestión hacia la agenda pública. En este sentido se debe reconocer que los actores interesados en el problema y en su configuración de esta, en una *Política Pública*, se convierten en factores determinantes, tanto en la identificación de los valores que los representa, como en la consecución del consenso en los diferentes estamentos del Estado. (Muller, 2002, p. 62) cita a PIERRE FAVRE, con un aporte frente a lo que se define como “el surgimiento en” haciendo referencia a la manera como los problemas surgen en el campo político. En el mismo sentido, realiza una definición en cuanto a que “*la transformación de un problema en objeto de*

intervención política, es el producto de un trabajo específico, realizado por actores políticos que a veces provendrán del sindicalismo, del mundo de la política, de las asociaciones de ciudadanos, de grupos creados circunstancialmente". En otros términos, los actores o grupos interesados, deben establecer una red de interés común, entre sí, y al mismo tiempo considerar la coalición, con personajes influyentes, ya sea de carácter político o público, que no solo representen el problema, si no, a su vez, sean piezas fundamentales, en dirigir la atención de los tomadores de decisión, al acercamiento del problema a la agenda pública y convertirlo en un lenguaje simple de interés colectivo.

La tarea de inscripción de un problema en la agenda pública, pasa por ser una actividad adicional, a convertirse en un proceso estructurado y cuidadosamente determinado por la aplicación de modelos definidos. Inicialmente se puede hacer referencia sobre la clasificación mencionada por (Roth Deubel, 2006, p. 62), en la cual se menciona que la inscripción en la agenda se da en dos sentidos; La primera llamada el **modelo por demanda**, en la cual, los diferentes grupos ajenos al gobierno, dirigen sus esfuerzos y manifestaciones públicas, para colocar en el radar los intereses sociales que les reúne. Recordemos, que no todos los grupos presentan las mismas características. Por cuanto, el gremio de industriales, claramente tiene un acercamiento e influencia política diferente, a la central de obreros de la industria minera. Estas relaciones si bien, se caracterizan, por ser externas a las instituciones gubernamentales, sus implicaciones en la agenda son heterogéneas en cuanto al resultado que obtienen. Por otra parte, se menciona el **modelo de la oferta administrativa**, en esta, los promotores de la

inclusión en la agenda, nacen internamente por las diferentes instancias del Estado. Se puede hacer referencia, al caso de un gabinete especial del gobierno, cuyo plan estratégico evidencia los sectores que deben intervenir, o en su defecto, las acciones que se deben tomar en cuanto al alineamiento con una política transnacional, este caso se pudo evidenciar con las *Políticas Públicas*, adoptadas en los últimos gobiernos en dirección de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) definidos en el concejo de la ONU, con relación a la disminución de la pobreza multidimensional. En este caso el gobierno con cada uno de sus Ministerios, se convirtieron en promotores ante la opinión pública y el Congreso de las problemáticas que encerraban los ocho objetivos, en los diferentes sectores.

De lo anteriormente mencionado, se debe identificar que el proceso de inclusión en la agenda pública, determina un paso fundamental en los objetivos de construcción de la política pública. No todos los problemas, identificados por los grupos externos al gobierno, o del mismo gobierno, logran lo que llama (Roth Deubel, 2006) la apertura de la ventana política (*policy window*), en la cual, un problema obtiene una solución adecuada y, al mismo tiempo el interés de la política. Es menester, mencionar que el proceso de inclusión de la agenda pública, presenta diferentes modelos aportados por corrientes académicas, las cuales no se tratarán a profundidad en la presente investigación pero pueden ser sujetas de profundización.

2.5 Implementación de la Política Pública.

Se deduce, en diferentes aspectos de la administración, que una buena planificación, garantiza en gran medida los resultados de un proyecto. Y bajo esta premisa, muchos consideraban en el pasado, que las etapas de implementación, eran un paso casi garantizado, el cual no requiere de una planificación o método complementario. Sin embargo esta premisa, ha perdido validez, toda vez, que muchos de los proyectos o para el caso en estudio, las *Políticas Públicas*, se han visto enfrentadas a rotundos fracasos al momento de implementarlas. Si queremos ejemplarizar esta situación, en diferentes gobiernos del orden central y regional esta situación ha sido palpable. Como ejemplo, podemos mencionar la *Política Pública*, dirigida a atender la población desplazada, si bien durante muchos años se reconoció el problema, y se crearon los instrumentos para su atención, se identificó por instancias judiciales de las altas cortes, que existía una desatención a la población de mujeres y menores desplazados, teniendo en cuenta que las mujeres, constituían el 57% de la población total, no se entendía como la (PP) no había considerado esta situación, al mismo tiempo se demostró que la implementación no presentó mecanismos eficaces en los programas de restitución de tierras, atención humanitaria y programas direccionados a la estabilidad de ingresos y sostenibilidad (Rodríguez, 2009). Como se puede concluir, la implementación de la *Política Pública*, determina en gran medida el logro, al buen juicio aplicado en las fases de diseño. Así mismo, se debe considerar que en esta etapa, se demuestra la correcta sinergia entre los aspectos técnicos, la eficiencia administrativa y el correcto interés político, situación que conlleva a optimizar los resultados que se esperan con la implementación. No obstante, se debe tener presente, que los actores involucrados en la implementación, deben adaptar las herramientas de mejor

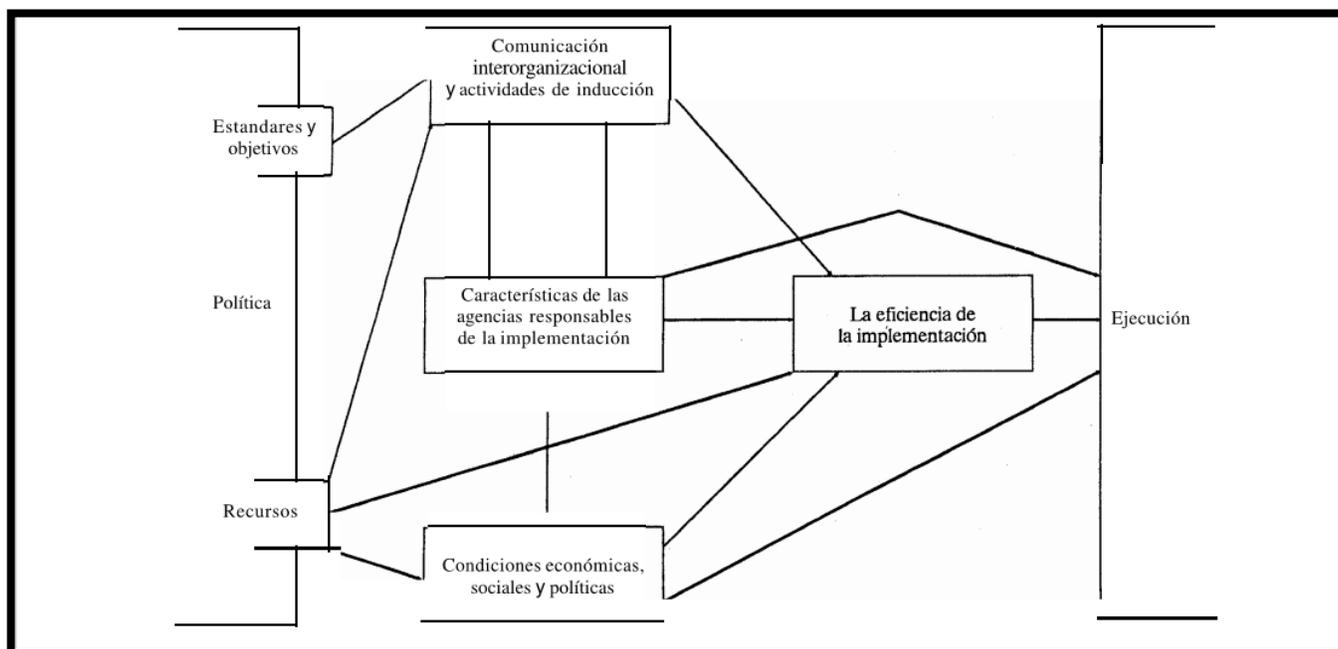
desempeño, de acuerdo a las necesidades del entorno social y económico que esté definido y, no por el contrario, simplemente ejecutar lo que está dispuesto en el papel, dado, que al momento de iniciar la implementación se evidencia su desconcierto con la realidad que se le presenta al implementador (Ordóñez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 211).

De la complejidad del análisis sobre la implementación, se hace referencia entre los académicos, la falta de profundización sobre una metodología y marco teórico que permita profundizar sobre el estudio de la implementación en *Política Pública*, es uno de los factores que determina los vacíos que existen en la materia. No obstante los aportes efectuados por medio de estudios de casos de implementación de (PP) en algunos países han servido de referencia para identificar factores en común en el éxito o el fracaso. (Villanueva, 1993, p. 105) menciona según (Smith, 1973), que los problemas en la implementación, son sucesos exclusivos de los países de tercer mundo, dado a los intereses privados en los procesos de implementación, situación que no es común en las naciones desarrolladas de primer mundo.

El proceso de implementación, deriva de diferentes factores. La interacción de los actores, el consenso entre estos, la voluntad política, los recursos, entre otros, determina el grado de desempeño que tiene la implementación. Es fundamental en este punto, recabar sobre algunos factores, que a la luz de la búsqueda de eficiencia en el proceso, se convierten en elementos claves. (Villanueva, 1993) realiza la propuesta de un Modelo del proceso de implementación de las (PP), en la cual detalla algunos de

estos factores, que a la luz, de la investigación aportan al fin de la misma, En el gráfico No 2, se presenta los componentes del modelo propuesto, en el cual, el autor determina como factores determinantes en la eficiencia de la implementación; la comunicación inter organizacional, las características de las agencias responsables y las condiciones económicas, sociales y políticas.

Gráfico No 2. Modelo del Proceso de Implementación de Políticas Públicas – Propuesto por Aguilar Villanueva.



Fuente: Imagen de (Villanueva, 1993, p. 118)

Uno de los elementos presentados por (Aguilar Villanueva, 1993) hace referencia a la importancia en la comunicación que se establece entre los diferentes actores en la

implementación, la claridad con la que los objetivos y metas, sean transmitidos a cada uno de los encargados, determina el grado de expectativa que los individuos reconocen se esperan de ellos en el proceso (Villanueva, 1993, p. 119). La complejidad de la comunicación, entre los diferentes niveles de las organizaciones, y entre las organizaciones mismas, da como resultado en muchos casos, que los resultados esperados en la implementación, no sean los esperados, aún más, cuando en el camino los objetivos puedan presentar modificaciones o alteraciones. En tal sentido, el establecimiento de procedimientos claros, y en especial, en la moderación adecuada de la comunicación de parte de las instituciones, puede garantizar que el elemento de la comunicación garantice en su medida los resultados esperados. De igual forma, se convierte en un factor que regula las intervenciones entre entidades de diferentes niveles, toda vez, que en gran parte de las oportunidades, la visión y expectativa de las *Políticas Públicas*, son interpretadas desde diferentes contextos en los gobernantes locales y del nivel central. En esta misma dirección (Villanueva, 1993) complementa que en este elemento de la comunicación, el proceso de inducción aporta al *performance*, de la implementación. Una adecuada inducción a los participantes de la ejecución de parte de los niveles de mayor jerarquía de las organizaciones, puede facilitar y aportar al éxito de la implementación.

De otra parte, el elemento que define las *Características de las Instancias Responsables de la Implementación*, tiene como objetivo reconocer, las condiciones específicas de las estructuras de las organizaciones y los atributos de las personas que intervienen en las entidades. (Villanueva, 1993, p. 127), presenta una serie de

características que pueden influir en el desempeño de la implementación, las cuales determinan la capacidad institucional;

- I. La competencia y el tamaño del personal de una agencia.
- II. El grado de control jerárquico de las decisiones y los procesos de las subunidades de las agencias responsables.
- III. Los recursos políticos de una agencia (ejemplo, el apoyo de legisladores y ejecutivos)
- IV. La vitalidad de una organización.
- V. El grado de comunicación “abierta” que existe entre una organización.
- VI. Los nexos formales e informales de la instancia con el grupo encargado de la elaboración de las políticas o de su inducción.

El tercer componente del modelo, menciona la influencia de las *Condiciones Económicas, Sociales y Políticas*, las cuales han sido reconocidas por los analistas, como factores determinantes en el logro de la implementación de las (PP). La cantidad y disponibilidad de los recursos, la manera en que influyen las condiciones socioeconómicas determinadas, la postura política de las organizaciones que intervienen en la implementación, la intervención pública de los grupos de interés privado, son a la luz, factores que definen el logro o fracaso de una *Política Pública*, y el desempeño en el proceso de implementación.

La propuesta de este modelo, se basa en la interacción dinámica de cada uno de los componentes como lo demuestra la gráfica No 2. En tal sentido, se puede mencionar que los estándares y objetivos, determinan en gran medida la actitud de los miembros de las organizaciones, la comunicación y correcta interpretación de lo comunicado puede disponer a una correcta actitud de los individuos, o en su defecto a una respuesta ineficiente e inoperante. De otra parte, las relaciones que se originan entre los *Recursos* y las *Condiciones Económicas, Políticas y Sociales*, pueden ocasionar la participación activa de grupos de interés, los cuales, al observar el beneficio en el que pueden participar, trae como efecto la participación activa en el proceso de implementación, en este sentido, un cambio de actitud, de oposición a aprobación de la (PP), puede ser la respuesta ante esta relación, que en consecuencia, generará un beneficio al resultado de la implementación (Villanueva, 1993, p. 134).

Este modelo, permite crear un contexto de algunos de los factores, de un conjunto amplio, que puede determinar los resultados de la implementación. No obstante, a la complejidad que enmarca el estudio de los elementos, que influyen en el proceso de la implementación de *Política Pública*, este aporte orienta en la medida del ordenamiento teórico.

2.5.1 Modelo de Implementación *Top Down*.

Este modelo de aceptación clásica, parte de las virtudes que la ejecución ostenta al ser entregadas a la administración, la cual, debe ser el ente encargado de garantizar

la plena implementación, dada sus condiciones de autoridad y unidad eficiente de la interpretación de la norma, las metas y objetivos. (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 213) define que el modelo de implementación se basa en la ejecución desde el centro hacia la periferia; de esta forma, la responsabilidad está en manos de la administración local y se excluye la participación del analista que intervino en el diseño por parte del gobierno, de igual forma, se considera la participación de otros interesados de carácter civil.

Se puede interpretar que el modelo no se ajusta con la realidad, de acuerdo con (Roth Deubel, 2006, p. 111), la virtud de su aplicación, se centra en establecer una línea base entre la intención idealizada y las inconsistencias presentadas en el proceso. En consideración de muchos críticos el modelo carece de una verdadera gerencia, y por el contrario se centra, exclusivamente en el cumplimiento jurídico de las herramientas diseñadas, esto demuestra una clara intención de jerarquía dictatorial.

(Villanueva, 1993, p. 79) menciona que en la década de los sesenta, se consideraba que la fase problemática de la política pública era la toma de decisiones, en efecto una vez se definieran las instrucciones de parte de los gobernantes, sus instrucciones deberían ser simplemente ejecutadas, sin contradicción o resistencia alguna, por los funcionarios de menor rango, los cuales carecen de autoridad para la discusión de las decisiones dispuestas. Muchos fueron los ajustes que se realizaron al modelo, se crearon entes externos que se encargaban del control de los puntos claves de la implementación, se garantizó la asignación de personal de confianza y calificado,

quienes tuvieran afinidad y conformidad con los operadores de las decisiones que representaba el programa del Estado (Villanueva, 1993). No obstante el enfoque basado en las relaciones dictatoriales y jerárquicas poco aportó al óptimo desempeño de la fase de implementación, dado a la rigidez y la cantidad de control, la existencia de mayor complejidad y bajo resultado, son las características más comunes de la aplicación del modelo.

2.5.2 Modelo de Implementación *Bottom – Up*.

Este modelo, responde a las verdaderas necesidades de la sociedad, al interponer la participación de los interesados, en la solución de los problemas en el proceso de implementación. Es así, como es una contraposición al modelo *Top Down*, en cuanto la postura de jerarquía, es modificada por una conducta participativa de los diferentes actores. Esta actuación más democrática, tiene el interés de resolver los problemas con quien se ve afectado por ellos, de forma directa, como lo menciona (Roth Deubel, 2006, p. 111) este cambio de paradigma, va en consecuencia en modificar el interés sobre lo político hacia la satisfacción del cliente quien termina legitimando la acción pública.

Una de las virtudes del modelo, es el reconocimiento que las realidades son cambiantes, por ende, los problemas, los objetivos y las metas pueden verse sujetos a modificación en cualquier momento de la línea de tiempo. En este caso, los actores

tienen la capacidad de entender estos cambios, y gestionar las modificaciones que sean necesarias, para su ajuste y mejor desempeño de la política. De acuerdo con (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 216) este modelo es de aplicación en países desarrollados que consideran a la sociedad como un capital determinante para el progreso social y económico de las naciones. En contradicción al modelo *Top Down*, ese se caracteriza por ser acogido por países en vías de desarrollo, donde las condiciones de poder e intereses particulares, son valorados por los gobernantes de turno.

En síntesis, se puede concluir que los modelos de implementación, resaltan la necesidad de adaptar las condiciones técnicas, con los aspectos administrativos y organizacionales, el avance sobre una política efectiva y eficiente debe recaer en el buen juicio de los criterios de la toma de decisiones, como en la capacidad de organizar de manera colectiva con cada uno de los involucrados y en especial los beneficiarios de las medidas, cada uno de los mecanismos y herramientas que se diseñaron para el logro de las metas y objetivos. La iteración constante entre cada fase debe ser un garante para el buen resultado, así, como la destreza y consenso de los administradores y ejecutores locales de intervenir periódicamente con los ciudadanos y grupos de interés para establecer el avance de la implementación y, la acción política y social que le requiera.

(Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 216) presenta de forma ilustrada, una distinción entre los dos modelos de implementación, el cual ayuda a su comprensión. A

continuación se presenta de manera adaptada este aparte, en dirección al objetivo de conceptualización.

Cuadro No 2. Planteamientos de los Modelos de Implementación “*Top Down*” Versus “*Bottom Up*”.

Modelo <i>Top Down</i>	Modelo <i>Bottom Up</i>
<p>Concepción clásica de la implementación, en la cual la administración pública, es concebida como el actor ideal para ejecutar las decisiones políticas.</p> <p>Se le asigna la responsabilidad exclusiva de la implementación a la administración, disponiendo de plena autonomía para aplicar las recomendaciones técnicas en virtud del cumplimiento de los objetivos.</p> <p>Existe una clara definición y control en las tareas y responsabilidades asignadas, entre el formulador y el ejecutor.</p> <p>Realiza evaluación de la política, al finalizar el proceso de implementación.</p> <p>No abre espacios a posibles cambios en la política, ni al proceso de aprendizaje.</p>	<p>Visión moderna de la implementación. Su presencia nace de la crítica al modelo centralizado y jerarquizado de la implementación.</p> <p>Se considera a la comunidad actor esencial, al mismo tiempo que a la administración, en la búsqueda del logro de la implementación.</p> <p>El modelo ofrece la participación de la ciudadanía en todo el ciclo, con el fin de buscar la construcción de negociación y consensos.</p> <p>La evaluación se debe efectuar de manera periódica, bajo los principios de la construcción y la participación.</p> <p>Se considera una política pública participativa, con presencia simultánea en lo técnico y lo</p>

	político, en virtud de la consecución del logro.
--	--

Elaboración propia del autor. Adaptado de (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013)

A los dos modelos tradicionales mencionados, cabe la pena aportar, algunos enfoques adicionales al proceso de implementación, que para el caso, fueron presentados por (Roth Deubel, 2006, pp. 111–123), en dirección a entender el proceso de implementación;

2.5.3 Enfoque del Buen Gobierno.

Los cambios en la manera de entender la responsabilidad y actuación de la administración pública, originaron la manera de interpretar la dirección de gobernar. Así, los postulados ortodoxos de dirección basados en la autonomía y la jerarquía estatal, son sustituidos, por aportes que daban a la participación y la gestión elementos modernos y competitivos a la hora de ejercer el estilo de gobernar. De esta forma, se reconoce la importancia no solo de los diseñadores y tomadores de decisiones de (PP), sino, al mismo tiempo, la intervención de los actores sociales, reconociéndolos como individuos de derecho, y parte fundamental al momento de la consecución del logro.

(Roth Deubel, 2006, p. 112) presenta los cinco elementos definidos por (Stoker, 1998), para caracterizar un estado bajo el enfoque del “Buen Gobierno”.

- a) Participación de un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno y fuera de él.
- b) Reconocimiento de la pérdida de nitidez de los límites y de las responsabilidades del Estado frente a los problemas sociales y económicos.
- c) Existencia de una interdependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción pública.
- d) Aplicación a redes autónomas de agentes o actores.
- e) Reconocimiento que el gobierno tiene capacidad para que se hagan las cosas empleando, no tanto su autoridad, sino técnicas e instrumentos nuevos para dirigir.

No obstante a las virtudes de participación, gestión y cohesión que puede ofrecer el *Buen Gobierno*, existen algunas críticas, que pueden estar enfocadas a las capacidades de regulación e intervención en escenarios económicos, la eficiencia en la asignación de labores, en su objetivo de gestión en los diferentes niveles de las organizaciones, así, como la disposición de negociar con las soluciones que no son de su interés y que provienen del ejercicio integrador que le caracteriza (Roth Deubel, 2006, p. 113).

2.5.4 El Enfoque de Gestión Pública.

Este enfoque se desarrolla a partir de las propuestas efectuadas por (Sabatier, Mazmanian, 1979) presentadas por (Roth Deubel, 2006, p. 114), y la cual hace mención, a cinco elementos a considerar, en el logro de la implementación de las (PP). Lo relevante de la propuesta, es que ésta, incluye contenidos de la etapa de diseño; de esta manera, no solo se apunta al logro de la implementación, si no al éxito en conjunto de la *Política Pública*.

- a) *El programa debe estar fundamentado en una teoría sólida relacionada con el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de los objetivos.*

Es indispensable obtener una causalidad entre el instrumento propuesto y los efectos que se esperan. En este caso, se considera que la hipótesis planteada, reconozca con claridad los resultados que se deben obtener, como resultado de las modificaciones de las actuaciones de los beneficiarios.

- b) *La Ley – o decisión pública – debe contener directrices de actuación no ambiguas y debe estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten según lo previsto.*

En este caso los autores definen algunas condiciones necesarias para concebir una ley acorde a los objetivos de la (PP) y demuestran que este aspecto se encuentra

en el control e influencia de los diseñadores. Según (Roth Deubel, 2006, p. 116) estas son;

- I. Es necesario indicar con precisión y sin ambigüedades la jerarquía de los objetivos y las directrices de actuación, en general, y, en particular para cada uno de los entes implementadores.
- II. Es determinante que los recursos a disposición de estos entes sean suficientes para contratar al personal idóneo para cumplir con los aspectos técnicos, estadísticos y administrativos en dirección de las actividades requeridas.
- III. La implementación debe estar en responsabilidad de Órganos que apoyen los objetivos de la ley y le den el tratamiento prioritario que requiere.
- IV. El marco normativo de la política debe contener una estructura jerárquica al interior y en relación de los órganos implementadores que minimicen los posibles bloqueos y vetos o cuellos de botella y por el contrario cree escenarios factibles y viables en las instituciones y funcionarios.
- V. Se debe proveer de mecanismos de participación por medio de la norma, que logren la interacción de colectivos organizados.

VI. Se debe dar claridad sobre los mecanismos de toma de decisiones, al interior de cada uno de los Órganos involucrados en el proceso de implementación.

c) Los dirigentes o responsables de los entes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión importantes y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley.

La capacidad de influir y gestionar en los diferentes escenarios e instituciones, por parte de los funcionarios, para avanzar, sobre posibles conflictos derivados por las opiniones en contra, y de la misma manera lograr la capacidad de negociación en puntos clave, de esta forma se alcanza a obtener el pleno interés y motivación de cada uno de los participantes del proceso.

d) El programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación por parte de grupos organizados de electores y por algunos legisladores claves.

El compromiso de grupos sociales y políticos, a lo largo de la vida de la *Política Pública*, garantizan el compromiso de los interesados y a su vez, mantiene la motivación sobre el cumplimiento de los objetivos propuestos y las metas que se dimensionaron en el diseño de la (PP).

- e) *La prioridad relativa de los objetivos legales no se encuentra socavada significativamente con el paso del tiempo, por la aparición de políticas públicas conflictivas o por cambios en las condiciones socioeconómicas que debilitan los fundamentos técnicos de la teoría o el apoyo político que la respalden.*

Los cambios constantes en los intereses políticos, sociales y económicos en el ámbito nacional como el internacional, pueden ocasionar modificaciones u alteraciones en las políticas públicas. Esta condición puede desmejorar el entorno en que se esté trabajando en la implementación. Por esta razón se hace necesario fundamentar y argumentar de manera técnica y metodológica cada uno de los componentes de la norma, de tal forma que las modificaciones que se pueden presentar, no sean resultado de cambios caprichosos, y por el contrario se sume a una razón de cambio objetiva.

2.5.5 El Enfoque Contingente.

Este enfoque reconoce las dificultades de la implementación, resultado de la falta de convicción de algunos políticos y burócratas como resultado de los intereses que las políticas les ofrece. (Roth Deubel, 2006, p. 121) cita a (Mayntz, 1979. 1983) mencionando, que alguna de las razones por las cuales se evidencia negligencia en la implementación de la (PP), es consecuencia a que el interés sobre la efectividad de una *Política Pública*, no está, en un interés mayor, al mantenimiento de las posiciones de poder. De igual forma, se considera que esta situación no cambiará, mientras los

resultados de la (PP) se perciban en el corto plazo. De esta forma se propone tener una visión hacia el futuro en la cual se establezca, los posibles escenarios que puede presentar la política y que contingencias se pueden derivar de posibles escenarios, al mismo tiempo se considera necesario desarrollar mecanismos de monitoreo y control, con el fin de incidir en ajustes apropiados en el momento justo. Este enfoque se propone sobre la base de la flexibilidad, de la constante adaptación al cambio presentado. De esta forma se aleja de la lógica clásica, al respecto del logro, a partir de la condición totalitaria de la toma de decisiones jerárquica.

2.6 Planificación de la Implementación.

Tomando como base las apreciaciones de (Mayntz, 1979. 1983), anteriormente expuestas, el proceso de implementación, deriva la necesidad de ser flexible, obtener la capacidad de ajustarse de acuerdo a los imprevistos presentados, a los cambios en los diferentes escenarios, a los cuales su aplicabilidad está expuesta. Ante esta imperiosa necesidad manifestada en el enfoque contingente por Mayntz, nace el reconocimiento, de incluir un punto visionario y proyectista, en las etapas de diseño, por parte de los analistas y demás funcionarios que participan en la construcción de la hipótesis. En este sentido (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 219) recomienda que la mejor alternativa debe incluir una postura de predicción, de tal manera, esta pueda anticiparse a los posibles resultados, proyectándola de forma ilustrada. En este sentido se considera que en el ciclo de la (PP), la etapa de escogencia de la alternativa, ofrece un espacio

para contemplar y definir todas aquellas opciones que pueden incluir cambios en las diferentes condiciones, en la cual estarán involucrados los actores.

Sin embargo, es determinante reconocer que esta labor de identificación de cambios posibles, no se garantiza con solitaria visión técnica e investigativa del analista de política pública. Una participación abierta de diferentes actores y en especial de la comunidad, puede ampliar el conocimiento, frente a posibles cambios en los escenarios. Quien más, que los que viven diariamente los problemas que la (PP) pretende solucionar, para ofrecer información valiosa y determinante al momento de definir la hipótesis y con ellos la construcción de los supuestos en los cuales los objetivos y metas tendrá que lograr adaptación y viabilidad. En consideración, una *Política Pública*, debe construir su logro, a partir del reconocimiento de la presencia de cambio en la misma, considerando en cada etapa de su diseño e implementación, los cambios que surgen, en consecuencia de la misma naturaleza antropológica. Es así, como la tarea de planificar pretende abonar al logro, sin desconocer el hilo que separa la realidad con la teoría, en la cual, la presencia inevitable de eventos, sugiere la capacidad reguladora y de ajuste de la política.

La propuesta para elaborar un plan de implementación, es considerada por (Ordóñez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 227), como herramienta para identificar cada una de las variables a tener en cuenta en la búsqueda del logro. A continuación mencionaremos las condiciones a tener presente en el proceso, de acuerdo con el autor;

- ✓ Identificar los resultados esperados por la política.
- ✓ Identificar las actividades que conducen a los resultados esperados de la política y de qué manera deben ser realizados.
- ✓ Identificar la forma como los actores interesados contribuirán en la implementación de la decisión.
- ✓ Identificar en donde se realizará la implementación.
- ✓ Realizar un posible cronograma de la implementación.
- ✓ Establecer fuentes de financiación.
- ✓ Reconocer el marco legal que la sustenta, así como las reformas que sean necesarias en tal sentido.

La implementación se continúa concibiendo como un proceso complejo y ambiguo, como respuesta a la carencia de lograr una apropiada predicción que determine el éxito o fracaso. Sin embargo, como hemos mencionado anteriormente, al identificar y valorar la condición cambiante que presentan las políticas públicas, esta permite establecer una postura visionaria y flexiva, acercando de manera técnica e investigativa los posibles sucesos a los que puede estar expuesta. Si bien, la consideración a evento posible, no establece su figura, si promueve la respuesta ante el escenario factible. De igual forma se ha mencionado que la implementación requiere una participación de los diferentes actores involucrados en la *Política Pública*, en tal sentido el modelo “*Bottom Up*” en la consideración de la construcción participativa, ofrece lineamientos claros en el establecimiento de la construcción a partir de consenso de los interesados, permitiendo con ello, el reconocimiento de información clave, en la

identificación de las diferentes variables que intervienen de manera directa e indirecta en la *Política Pública*.

3. CAPITULO II

AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO EN COLOMBIA

Cuando se mencionan las ventajas en cuanto a los recursos hídricos de Colombia, el personaje de a pie, trae a su memoria el mapa fluvial y llega a la conclusión de manera inmediata, de las condiciones favorables que presenta el país, como consecuencia del gran número de caudales que se extienden por las cinco vertientes del territorio nacional (Caribe, Pacífico, Amazónica, Orinoco, Catatumbo). Este argumento proveniente del análisis simple, pero visible, toma un mayor carácter técnico, al momento de verificar otros elementos determinantes en cuanto a la disponibilidad de los recursos hídricos. Uno de ellos tiene que ver, con la oferta de agua dulce. Este indicador se construye a partir de la cantidad de precipitaciones, que a su vez, determina la escorrentía superficial. Colombia como resultado de su ubicación geográfica y formación de relieve, presenta un caudal específico de escorrentía superficial tres veces mayor que el promedio sudamericano y seis veces mayor que el caudal hídrico mundial (Ojeda, Orlando, & Arias, 2000, p. 22). Si bien, las condiciones de precipitación son variadas en el territorio nacional, como resultado de las diferentes características atmosféricas, Colombia presenta un volumen de precipitaciones anuales importante con relación al mundo y al continente sudamericano.

Este panorama que puede ser presenciado como alentador, contrasta con la realidad que se presenta en las diferentes zonas del país, en cuanto a la utilización,

distribución, aprovechamiento y en especial el enfoque de sostenibilidad del recurso hídrico. Cabe recordar que el agua es un componente fundamental para la calidad de vida de las personas, no simplemente, en su condición de elemento esencial en el proceso alimenticio de la especie, si-no, en los diferentes aspectos que la humanidad presenta en virtud de su desarrollo. En consecuencia, las inquietudes que nacen, alrededor de las razones por las cuales Colombia, al contar con una ventaja comparativa en términos de oferta hídrica y posición geográfica privilegiada, ha presenciado un conjunto de dificultades para garantizar la disponibilidad, oportunidad y calidad de la prestación del servicio de agua potable a la población, sin desconocer los avances presenciados en esta materia en la última década. Las aristas al problema son amplias y en algunos casos requieren de análisis técnico y político más profundo, lo cierto es que durante varios años, la importancia que se le dio en materia de política pública al sector del agua potable fue incipiente e ineficiente con relación a las necesidades que se daban en las diferentes regiones del país. Los avances presenciados en lo corrido del siglo XXI, en política pública de agua potable y saneamiento básico, fueron jalonados por los compromisos firmados por el Gobierno Nacional en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) planteados por los países miembros de la ONU, que como se ha mencionado ha logrado avanzar en materia de abastecimiento y mejoramiento de la calidad de agua. No obstante, a su vez, se continúa observando la brecha de atención entre la población rural y urbana, que deja entre dicho la eficiencia de los mecanismos planteados frente a garantizar la prestación del servicio bajo la responsabilidad de las administraciones departamentales y municipales.

3.1 La Visión Global del Agua como Fuente de Bienestar y Desarrollo.

El agua es una condición vital para la población mundial, es fuente principal para la supervivencia humana y animal. Este recurso, que ha sido identificado tan preciado desde el siglo XX, o más bien, reconocido como de interés general, para el desarrollo futuro de la humanidad, ha cobrado relevancia y determinación por un grupo de naciones pertenecientes a la ONU, quienes decidieron en el año 2000, que los esfuerzos en materia de cobertura y calidad de los servicios de agua y saneamiento básico, deberían ir de la mano de las políticas públicas nacionales, de la ayuda multilateral y en especial de la conciencia de la población, por disminuir el problema en los sectores más pobres y con mayores índices de desigualdad. Muchas son las cifras que se citan frente a la población que no cuenta con acceso eficiente y de calidad de los servicios de agua potable, se menciona que más de 800 millones de personas no cuentan con acceso a agua potable y 2.600 millones de habitantes carecen de servicios básicos de saneamiento (Marco, Segado, Miguel, Segado, & Miguel, 2012, p. 41) A partir de estas cifras desalentadoras - si se tiene en cuenta el número de personas que muere diariamente en el mundo como consecuencia de enfermedades y hambre-, se abre un abanico de posibles causas que se pueden ligar con la problemática; baja oferta hídrica, contaminación de las cuencas, falta de infraestructura e inversión, corrupción, intereses particulares para el uso no doméstico, (se estima que el 70% del uso del agua dulce es direccionado a atender las actividades agrícolas y un 20% a la industria), entre muchas

más, que al hilar más en la problemática surgen de manera natural, al establecer que su problemática proviene de un sin número de relaciones económicas, sociales, políticas y ambientales que le procede al recurso.

El séptimo Objetivo de los (ODM), en particular la meta 7C, promovió y acordó entre los países que lo acogieron, “*Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento*”, los resultados planteados en el informe de 2015, por parte de la ONU, hablan de un avance significativo por parte de la mayoría de las naciones que se comprometieron. Para el 2015, el 91% de la población mundial tenía acceso a fuentes de agua mejorada, en comparación con el 76% que se presentaba en 1990; el mejoramiento de la infraestructura que permite el acceso al recurso por medio de cañería, al hogar, mostró avances significativos, dado que se estima que el 58% de la población mundial cuenta con este tipo de servicio, es decir se pasó de 2.300 millones a 4.200 millones de personas (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p. 6). Al revisar los resultados en América Latina y el Caribe, van en la misma dirección, según (Cepal, 2015, p. 61) la región ha logrado cumplir con las metas. Para el año de 1990 se estimaba que el 85% de las personas en el hemisferio, tenían acceso a agua potable, lo que contrasta con el resultado presentado para el 2015, en donde se registra, un avance de diez puntos porcentuales, llegando al 95% de personas en América Latina y el Caribe, con acceso a fuentes mejoradas de agua potable. El informe de la Cepal manifiesta, que si bien, el resultado es alentador, se debe considerar que no es homogéneo en todos los países de la región. En especial, cuando se consideran los retos en la población rural, de países

como Bolivia, Colombia, Ecuador, Haití, Nicaragua, Perú y Venezuela, donde la población de las zonas rurales, presenta deficiencias en cuanto a cobertura, acceso, disponibilidad y calidad del servicio. Se menciona, que el acceso no llega al 80%. Frente a los servicios de saneamiento básico, América Latina y el Caribe, presentaron al 2015, reducciones importantes, sin embargo no un cumplimiento general de la meta. Del total de países, 19 no han logrado cumplir con la meta y 17 si lo han hecho. En este componente algunos países Centro Americanos y del Caribe, como Nicaragua, Haití, Panamá, El Salvador y Guatemala, presentan porcentajes entre el 60% y el 80% con acceso al saneamiento de su población. Si bien, las condiciones políticas y sociales de América Latina y el Caribe, premeditaban unas expectativas menores, los resultados presentados por las entidades multilaterales, con base a los sistemas estadísticos, da una visión favorable y esperanzadora. No obstante, los interrogantes que nacen a partir de las evaluaciones presentadas en marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tiene que ver, con el modelo que se está promoviendo, a partir de la promoción de la descentralización del sector y la participación prioritaria del sector privado, en el desarrollo eficiente y universal del servicio de agua potable y su infraestructura. Si bien se considera fundamental, el proceso de transformación y modernización empresarial, para el buen desempeño de la política, y el papel que realiza el sector privado en la consecución del logro; las entidades territoriales, no pueden apartarse del rol, como responsables y garantes del acceso de los servicios, al recurso hídrico, en la población, en especial, aquella que presenta condiciones de vulnerabilidad. De igual forma, se debe considerar, que la utilización del recurso debe garantizar primordialmente el acceso a la utilización doméstica, en armonía con las necesidades de producción

agrícola e industrial, las cuales van direccionadas a complementar con necesidades de la humanidad.

3.2 Estructura Normativa de la Política Pública del Sector del Agua Potable y Saneamiento Básico en Colombia.

A partir de los cambios presentados en la Constituyente del 91, en cuanto a organización descentralizada del aparato del Estado, varios de los sectores presentaron ajustes con relación a las responsabilidades en el suministro de bienes y servicios públicos. En este sentido, el sector de agua potable y saneamiento básico fue organizado a partir del marco legal de la Ley 142 de 1994, cuyo propósito era establecer las reglas de participación del sector privado en las actividades de prestación de los servicios, las responsabilidades de las administraciones municipales y gubernamentales, así como el papel de control y vigilancia a cargo del Estado. En este último aspecto cabe la pena resaltar que la Ley 142 de 1994, le dio vida a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, que en su momento estaba a cargo del Ministerio de Desarrollo Económico y, cuya misión, era la de establecer el marco normativo para las empresas prestadoras, que promovieran la eficiente prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo (Ojeda et al., 2000, p. 28). En el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, esta entidad sería la encargada de ejercer el control, vigilancia e inspección de los prestadores.

Los esfuerzos políticos de finales de la década de los noventa, en materia de agua potable y saneamiento básico, estaban motivados por avanzar en la solución de

los problemas de cobertura y calidad en el servicio, así, el diseño de la estructura jurídica, dispuesta en la creación de la política pública, estaba destinada, a diseñar el marco legal apropiado para el sector y fortalecer la capacidad institucional. Fue así, como se establecieron los mecanismos de participación privada en infraestructura, el Programa de Modernización Empresarial (PME) y la expedición del Plan de Agua 1995-1998 a cargo del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Los avances presentados en el proceso de transformación de la política pública, derivada del marco legal de la Ley 142 de 1994, habla de un paso importante, pero no definitivo en la solución de la problemática del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Se debe resaltar que en la participación de la empresa privada, el proceso de transformación avanzó, en la medida que la misma estructuración lo permitía. Según (Ojeda et al., 2000, p. 31) de un total de 240 empresas que habían cumplido con el proceso de transformación, el 62% estaban constituidas por empresas comerciales e industriales del Estado, y el 38% restantes por sociedades por acciones. Si bien este número de empresas que había cumplido, con las tareas previstas en el proceso de transformación, correspondía al 37% del total de las 240, y un 62% no cumplía con lo ordenado en la Ley 142. A finales de 1998, se creía, que se estaba en la dirección correcta, toda vez, que las metas frente a, configurar el marco general de las políticas, la planificación sectorial y la regulación, iban en marcha.

Como se ha mencionado con anterioridad, el acuerdo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU, impulsó y direccionó la política pública de los

países que hicieron parte al inicio del siglo XXI. En esta misma dirección, el Gobierno de la administración 2002-2006, evaluó los resultados obtenidos hasta el momento en el sector, y determinó los pasos a seguir, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario” en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. El documento Conpes 3253 de 2003, reconoce los avances en términos de cobertura y calidad en las regiones urbanas, pero al mismo tiempo reconoce, que existen necesidades que no se han logrado superar en las zonas intermedias y menores del territorio nacional. En especial menciona que las causas fundamentales son: la falta de autonomía de las empresas, deficiencias en el modelo económico y baja calidad de los servicios. (Nacional, (CONPES) & Social, 2003, p. 4), el documento de política económica y social, define que las estrategias a seguir deben estar orientadas a mejorar la gestión y productividad de las empresas y el manejo eficiente de los recursos, en virtud, a la ejecución de las inversiones prioritarias que beneficien a la población más necesitada. En este sentido, el ordenamiento, reafirma el Programa de Modernización Empresarial (PME) definiendo el modelo de gestión y apoyo de parte del Gobierno Nacional a las entidades territoriales, de tal forma que cuenten con el acompañamiento de consultorías, para desarrollar la estructura técnica, financiera y legal que permita la participación de los operadores.

Vale la pena resaltar las características del (PME), toda vez, que este configura el modelo futuro de los PDA (Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico); Los objetivos del Programa de Modernización Empresarial, estaban direccionados a; i) incrementar los niveles de

cobertura; ii) incrementar el nivel de calidad del servicio de agua potable y saneamiento básico. El mecanismo por el cual se lograrían estos objetivos, se fundamenta en un esquema de operadores especializados, quienes deberían ser escogidos por las entidades territoriales (Municipios – Gobernaciones) mediante la aplicación de criterios de selección definidos en el documento CONPES 2912⁴ . Los operadores deberían demostrar la responsabilidad en cuanto al nivel de inversión que se comprometerían en los casos de construcción, rehabilitación y mantenimiento del sistema. En este caso, el esquema definía, que los acuerdos establecidos con las entidades territoriales, en referencia al modelo tarifario, solo podría ser aplicado a los costos de administración, los gastos operacionales y de mantenimiento y no a la recuperación de la inversión efectuada por el operador. Así, el contrato se basaba en la gestión y operación del sistema exclusivamente, en periodos que podrían estar desde los 10 a 30 años.

Los pasos para continuar avanzando en la política pública del sector, continuaron siendo reconocidos por la agenda del Gobierno Nacional. El Conpes 3383 de 2005, realizó una evaluación de los resultados obtenidos y presentó el “Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado”. Por un lado, se reafirmaba la intención del gobierno de continuar con los objetivos de calidad y cobertura, dando énfasis a dos metas; i) Optimizar las fuentes de financiamiento y, ii) Adecuación de la estrategia de la Industria. Las primeras conclusiones presentadas en este documento son: que se había avanzado en materia de calidad y cobertura en las zonas urbanas, en especial en las principales capitales del país, con rezago en la costa Atlántica y Pacífica, principalmente en el departamento del Chocó. De otro lado, el sector rural, que si bien, presentaba

⁴ Conpes 2912 “La Participación Privada en Agua Potable y Saneamiento Básico”

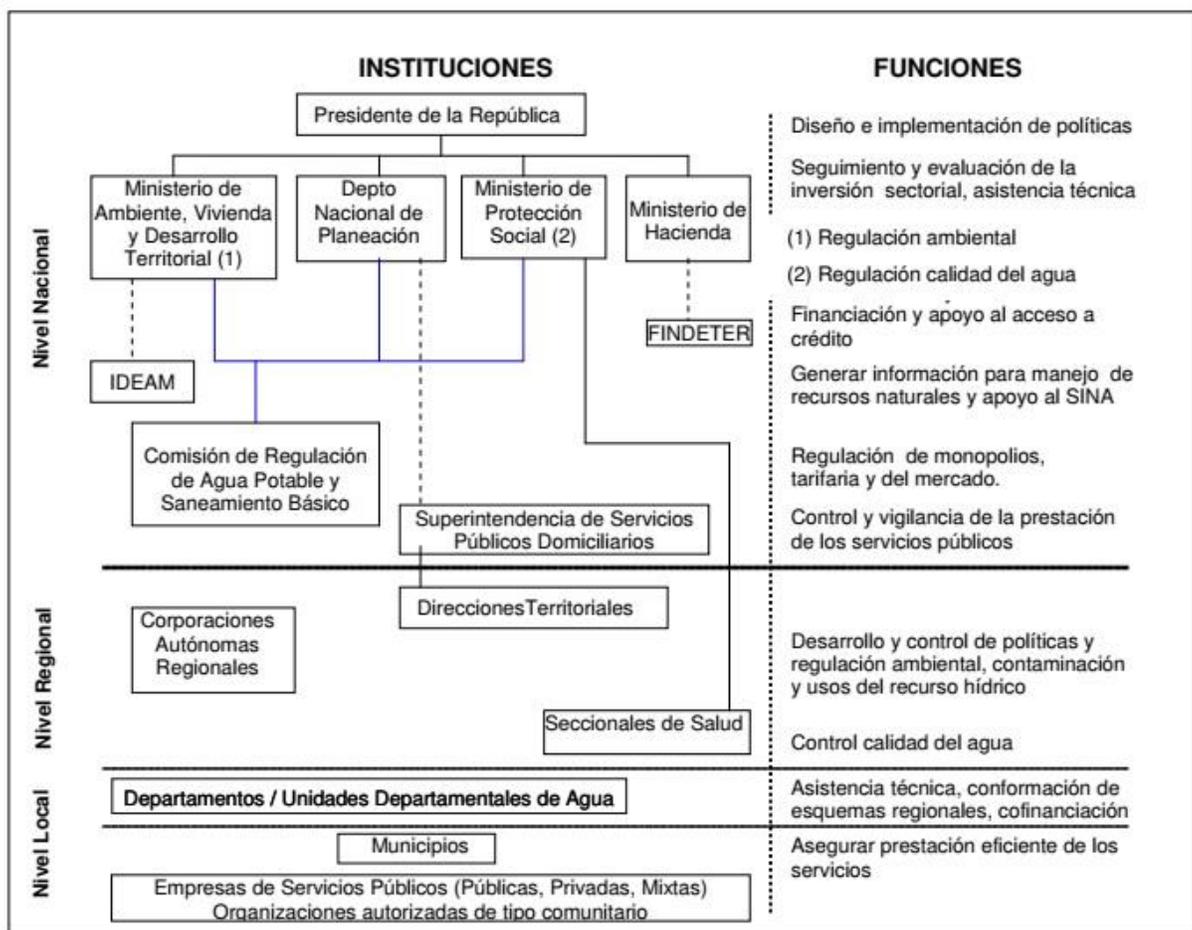
mejores resultados, continuaba con una brecha de mejoramiento de la población en materia de calidad y abastecimiento. De acuerdo con cifras presentadas, basadas en una encuesta del MAVDT⁵ entre 2001 - 2002, del 67% de la población rural, el 56% presenta alguna forma de abastecimiento, y de este, solo el 12% cuenta con un servicio de agua tratada. Esta situación demuestra a la luz, la clara existencia de la problemática del sector en la población rural, la cual no había logrado superar de manera eficiente los inconvenientes de infraestructura, financiación y optimización en la prestación del servicio en estas zonas del territorio. Otro aspecto que vale la pena resaltar, es la deuda en materia de tratamiento de aguas residuales, en esta tarea igualmente se evidenciaba ineficientes logros, con relación a las necesidades tanto en el territorio urbano como rural.

Si bien, la Ley 142 de 1994 había definido claramente sobre el proceso de transformación que se debía llevar a cabo por las entidades del orden territorial, al año 2005, existían algunos municipios que no habían realizado el proceso de transformación empresarial, por lo cual, los resultados en el mejoramiento de la infraestructura y prestación del servicio se mantenían ineficientes. Vale la pena mencionar en este aparte, la estructura institucional que se definió desde la Ley 142 de 1994; en la cual se demostraba la responsabilidad, del Gobierno Central, en la formulación de la política sectorial, los mecanismos de control y vigilancia, coordinados con la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios respectivamente y, por otra parte, las responsabilidades y

⁵ La Ley 1444 de 2011, en su artículo 14, define la creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. A su vez la Ley, reorganiza las funcionales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

funciones de los municipios en lo correspondiente a las tareas, de prestación eficiente del servicio (Ver Gráfico 3).

Gráfico No 3. Estructura Institucional del Sector de Agua y Saneamiento Básico.



Fuente: Conpes 3383 de 2005 – Plan de Desarrollo Acueducto y Alcantarillado – Diagrama Esquema Institucional del Sector de Agua y Saneamiento Básico.

De acuerdo a las conclusiones del (DNP, 2015) como resultado de la evaluación de los PDA, efectuado por la Consultoría Infomérika⁶, se logró establecer que los mecanismos puestos en marcha, para articular la estructura de la política, en algunos casos no eran eficientes en la etapas de liquidación de las empresas prestadoras anteriores y el establecimiento de los nuevos operadores especializados, bajo el mandato del Programa de Modernización Empresarial (PME). Sin embargo, no se puede afirmar que el proceso de transformación empresarial, que estaba pendiente, era de responsabilidad exclusiva de las administraciones locales.

Uno de los elementos determinantes en los cambios de la política sectorial, estaba relacionado con la viabilidad y estabilidad financiera. Los lineamientos establecidos a partir de la Ley 142 de 1994, tenían como objetivo incentivar la inversión con la participación privada, optimizar los ingresos de los operadores especializados a partir de la implementación de metodologías definidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para el cálculo de las tarifas de los usuarios y, avanzar en la estabilización financiera de los proyectos. La estructura financiera del sector hasta este momento, estaba conformada por los costos de inversión, administración y operación, los cuales deberían estar soportados, por el cobro de tarifas a usuarios, los subsidios a los estratos bajos, por parte de la administración local, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) a cargo del Gobierno Nacional y en algunos casos los aportes realizados por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR,s), provenientes de las tasas ambientales, destinados a acueducto y alcantarillado

⁶ Contrato No 525-2014 Evaluación Institucional y de resultados del Programa “Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento” en el periodo 2008-2014.

(Ministerio de Ambiente, 2005, p. 15). En casi una década, que se había efectuado los cambios estructurales del sector, los recursos destinados a éste, en materia de inversión, habían aumentado en mayor proporción, en comparación a décadas anteriores, si bien existía una menor participación del Gobierno Nacional, las nuevas reglas de juego, permitieron que el pago de tarifas por parte de los usuarios y la inversión privada, dinamizaran las finanzas de los proyectos estructurados a partir del Programa de Modernización Empresarial (PME).

Dentro de los objetivos trazados por el documento Conpes 3383 de 2005, en virtud de los incrementos en la cobertura y mejora en la calidad, el Gobierno Nacional pretendía; mantener y propiciar la entrada de operadores especializados, que continuaran armonizando el (PME), aumentando la cobertura en aquellos municipios que estaban rezagados; promocionar la participación privada; desarrollar y consolidar el esquema de regulación tarifaria; optimizar los recursos destinados al sector, mejorando los mecanismos de control, y mejorando el acceso al crédito, en definitiva los esfuerzos e intención de la política era, avanzar en la descentralización, dinámica de la industria y optimización en los recursos financieros. Las metas que pretendía el Gobierno Nacional al 2019, en materia de cobertura de acueducto y alcantarillado, era del 100% en las zonas urbanas, y pasar del 66% reflejado en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV - 2003) en las zonas rurales en acueducto y otras soluciones de abastecimiento de agua, al 82%, beneficiando a 3.4 millones de habitantes (Ministerio de Ambiente, 2005, p. 18). En lo correspondiente al tratamiento de aguas residuales urbanas, la meta a 2019 era pasar del 10% al 50% de las aguas vertidas.

En la misma dirección de los objetivos dados por el Conpes 3383 de 2005, en virtud de la Política Sectorial de Agua Potable y Saneamiento Básico, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) formuló el documento Conpes 3463 de 2007 que define los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (PDA) como la estrategia del Gobierno Nacional, para avanzar en el proceso de vinculación de los Operadores Especializados al Plan de Modernización Empresarial, de los cuales a la fecha, el (MAVDT) contaba con 42 procesos en 87 municipios vinculados mediante el (PME), razón por la cual, era necesario contar con un mayor impulso que permitiera, lograr alcanzar las metas de mejoramiento en la gestión empresarial, consolidación de la industria, articulación de las fuentes de recursos y demás lineamientos descritos anteriormente en el documento Conpes 3383 de 2005. En este sentido, el Gobierno Nacional, define los lineamientos de los PDA los cuales se caracterizan por los siguientes principios (Ministerio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, 2007, p. 6);

- Se involucra a las Gobernaciones, como medio de coordinación entre los municipios y el Gobierno Nacional. El mecanismo establecido es la creación de una Gerencia Integral.
- Se crean los Planes Integrales Regionales, con posibilidad de cofinanciación de la Nación.
- Se articulan todas las fuentes de recursos.

- Se involucra la figura de encargo fiduciario con participación del Gobierno Nacional y el mecanismo de rendición de cuentas de las entidades departamentales y los ciudadanos a los entes de control.
- El Gobierno Nacional, gestionará las vías de financiamiento con la banca multilateral de crédito externo, participando como aval de las entidades territoriales. Así mismo se crearán las líneas de crédito interno, con la banca de segundo piso FINDETER.
- Se asistirá en el apoyo técnico para el ingreso de operadores especializados, que permitan dinamizar las economías de escala en las regiones, con el apoyo del Gobierno Nacional (GN).
- La articulación de las instituciones involucradas serán de parte del Gobierno Nacional por el MAVDT, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico, los entes de control, Procuraduría y Contraloría y en el orden territorial, los Departamentos, Municipios y la CAR.
- El desarrollo urbano, tendrá vinculado las políticas de agua potable y saneamiento básico, con el fin de organizar los proyectos de construcción urbana en virtud de los servicios domiciliarios.

Así mismo el documento Conpes, definió las fases de Diagnóstico, Estructuración, Implementación y Seguimiento de los Planes Departamentales, especificando las acciones que debe realizar por cada una de las instituciones involucradas y los procesos

que se deben seguir en virtud del esquema institucional y financiero. De esta forma el Gobierno Nacional da inicio a los PDA, y se inicia un nuevo periodo en el marco de la Política Sectorial, la cual está articulada con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario Desarrollo para Todos” en la Ley 1151 de 2007, en el articulado, 91, 92, 93, 94, y posteriormente se reglamentan los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (PDA), con el decreto 3200 de 2008. Cabe mencionar que posteriormente los PDA se han ajustado de acuerdo a los resultados y diagnósticos realizados en especial por los presentados en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad Para Todos” Ley 1450 de 2011, la cual establece una segunda generación de los PDA y presenta modificaciones que fueron establecidas en el Decreto 2246 del 31 de Octubre de 2012, con lo que se reglamenta el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 y se deroga el Decreto 3200 de 2008, 2371 de 2009 y el Decreto 2311 de 2010 (DNP, 2015, p. 9). Así bien, los aspectos a modificar van en relación a;

- Fortalecimiento de esquemas empresariales regionales que motiven el desarrollo de economías de escala, promovidos por la nación.
- Agilizar el proceso de evaluación y viabilización de proyectos en las regiones, garantizando el cumplimiento de los requisitos técnicos, financieros, institucionales, ambientales, las demás necesarias.
- Aumentar la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales en la verificación de los requisitos ambientales y de sostenibilidad de los PDA.

- Involucrar las soluciones de acueducto y alcantarillado para los proyectos de vivienda rural, garantizando la prestación eficiente del servicio.
- Articular a los planes de vivienda y desarrollo urbano, los instrumentos de planificación de los PDA segunda generación.

Adicional a las consideraciones presentadas, los ajustes de los PDA segunda generación, también incluyeron modificaciones en las estructuras operativas, en cuanto al funcionamiento y el papel de las Gerencias Asesoras. Así mismo, se incorporaron las fuentes de recursos provenientes de inversión de parte de los prestadores y, la figura de asociaciones público privadas para la estructuración y ejecución de los proyectos. Estos cambios fueron reforzados en el Decreto 2246 de 2012, sumados a otras consideraciones en las diferentes fases de los PDA. Por último cabe mencionar la ampliación de los mecanismos de planeación; i) Manual Operativo, ii) Plan General Estratégico de Inversiones (PGEI), iii) Plan Anual Estratégico y de Inversiones (PAEI), iv) Plan de Aseguramiento de la Prestación, (PAS) y v) Plan Ambiental.

En cada Plan Nacional de Desarrollo (PND) de los gobiernos a partir de la Constitución del 91, el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, ha venido presentando un interés en la agenda, que ha dado como resultado la promulgación de la política pública en el sector, adoptando mecanismos de ajuste y de participación de los interesados, en virtud de avanzar en la solución de la problemática de la población, específicamente en la calidad del servicio, la continuidad del mismo y, la mayor cobertura. En este sentido se puede concluir que el avance ha sido positivo y

demostrado por los indicadores de calidad y cobertura en las zonas rurales y urbanas, con especial logro en estas últimas. Sin embargo, la formulación se encuentra en deuda en llevar a la agenda pública, la importancia, en solucionar los problemas futuros de mejoramiento de la oferta hídrica, el tratamiento de las aguas residuales y, las condiciones de sostenibilidad y desarrollo de las cuencas del territorio nacional.

3.3 Planes Departamentales Para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.

Como se mencionó anteriormente, los PDA como mecanismo para avanzar en la política sectorial, fueron diseñados sobre el Conpes 3463 de 2007, partiendo de los avances y evaluaciones presentados de los resultados obtenidos a partir de la Ley 142 de 1994, en el proceso del Programa de Modernización Empresarial y cada uno de los ajustes efectuados. A continuación se describirá cada una de las fases y los componentes del esquema institucional y financiero que enmarca los Planes Departamentales de Agua (PDA).

3.3.1 Fase I Diagnóstico.

Uno de los principios a fortalecer en esta nueva etapa de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (PDA), tiene que ver con la consolidación de las soluciones regionales en materia de agua potable y saneamiento básico, de esta forma, se busca

que los esquemas a desarrollar en la prestación del servicio, promuevan economías de escala alrededor de la operación, administración e inversión de la industria. En ese sentido, la fase de diagnóstico considerará, los aspectos técnicos, institucionales, ambientales y financieros, alrededor de los sujetos que intervienen (Operadores, municipios, instituciones departamentales), las labores del diagnóstico pueden ser cofinanciadas por parte de la Nación.

Gráfico No 4. Fase I Diagnóstico.



Fuente: Elaboración propia a partir del Conpes 3463 de 2007 – Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.

Es de considerar que la iniciativa parte del Departamento, y posteriormente entre el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y el Departamento Nacional de Planeación, se da inicio a las actividades de diagnóstico, las cuales están precedidas, del establecimiento de un contrato de consultoría de asistencia técnica, en el cual se definía, las necesidades de inversión, el esquema institucional, las fuentes de financiación y de crédito, si fuera el caso. En esta misma dirección, se inicia la vinculación de los interesados y en especial de las

organizaciones que aporten en conocimiento a la evaluación del diagnóstico, con énfasis especial, en aquellas que demuestran experiencia y conocimiento local.

3.3.2 Fase II – Estructuración.

La estructura definitiva del Plan Departamental, parte del resultado obtenido por parte de la consultoría, en el cual se plasma los aspectos técnicos, institucionales y financieros del Plan. De esta forma, municipios, el departamento y el Gobierno Nacional, entran a definir los compromisos financieros que se requieran para dar viabilidad. El mecanismo de asignación de parte del Gobierno Nacional, fueron las Audiencias Públicas Consultivas, desarrolladas como parte de la definición de las inversiones regionales del Plan Nacional de Desarrollo (PND). En virtud, de encaminar el proceso en los conceptos de modernización empresarial, eficiencia y gestión, los departamentos contarán para la implementación y ejecución del Plan, con una Gerencia Integral, encargada de avanzar en la puesta en marcha del esquema y la coordinación entre los diferentes niveles de los actores.

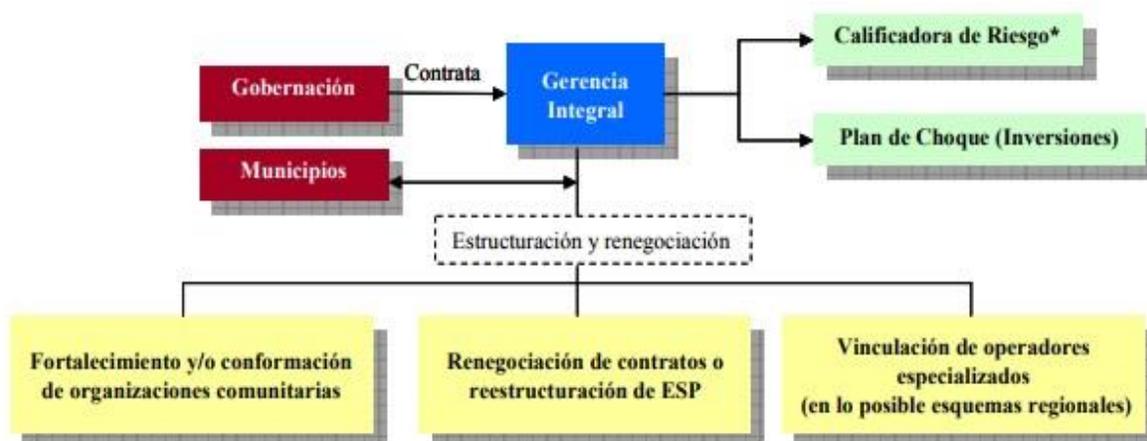
En esta fase se cimientan los compromisos de las fuentes de financiación, mediante la formalización del convenio de apoyo financiero entre el MAVDT y la Gobernación y en el mismo sentido entre los municipios y el departamento. Así mismo, se verifican las necesidades de endeudamiento de operaciones de crédito con la Nación o externo, y se verifica el cumplimiento de las condiciones exigidas por la banca, al municipio. De igual forma, en el marco de la legitimidad del proceso, los departamentos

y municipios, estructuran los compromisos de gestión, fiscales, administración de recursos del Plan, endeudamiento, transformación empresarial de los servicios y demás, que se requiera para asegurar la legalidad del Plan, mediante la aprobación del aparato legislativo de la región.

3.3.3 Fase III Implementación y Seguimiento.

En esta fase, se consideraba que la Gerencia Integral jugaba un papel determinante, en dirección a configurar las especificaciones realizadas por la consultoría de diagnóstico, en materia del Plan de Choque de Inversiones, así, como avanzar en el diseño de vinculación de los operadores especializados, renegociación o reestructuraciones de los contratos de Empresas de Servicios Públicos, apoyada de las competencias de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) en el caso, que requiera la toma de posesión en dirección de avanzar en procesos licitatorios. En el gráfico No 5, tomado de (Ministerio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, 2007) se muestra el actuar de la Gerencia Integral en el desarrollo de la Fase III.

Gráfico No 5. Fase III Implementación y Seguimiento.



* En los casos en que se estructure una operación de crédito.

Fuente: Conpes 3463 de 2007 – Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.

Cabe mencionar que en los ajustes efectuados por el Decreto 4214 de 2011, se modificaron las estructuras operativas de los PDA, en especial con la Gerencia Asesora, en donde se define, que en el evento que no sea necesaria la contratación de esta, el Gestor deberá asumir las obligaciones y funciones establecidas en el decreto 3200 de 2008. No obstante, posteriormente, el Decreto 2246 de 2012, con el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011, asigna las funciones de la Gerencia Asesora al Gestor y se le asignan a este, funciones adicionales, dando por terminado la figura de Gerencia Asesora.

3.3.4 Esquema Operativo PDA.

El interés de la política sectorial de Agua Potable y Saneamiento Básico, adicional, a solucionar los problemas de calidad y cobertura, está encaminado a fortalecer la capacidad empresarial de la industria que presta los servicios de agua potable y saneamiento básico, de esta manera busca consolidar la capacidad operativa, la eficiencia administrativa y el desarrollo por medio de la inversión de los actores privados. En ese sentido, el Gobierno Nacional, diseñó el esquema operativo de los PDA, en el Decreto 3200 de 2008 y define cada una de las instancias y la manera que este debe actuar.

El esquema parte de la conformación del comité directivo, el cual está compuesto por;

- a) El Gobernador departamental.
- b) Un (1) delegado del Gobernador responsable de los asuntos de la política pública de agua y saneamiento básico.
- c) Dos (2) alcaldes en representación de los municipios y/o distritos.
- d) Un (1) Delegado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- e) Un (1) Delegado del Departamento Nacional de Planeación.
- f) Un (1) Delegado de la autoridad ambiental.

En este mismo comité participarán el Gestor, la Gerencia Asesora, el representante del esquema fiduciario y el Vicepresidente de la República o el delegado de la misma, en calidad de miembros permanentes con voz, pero sin voto.

El Decreto 2246 de 2012, realiza una modificación al esquema operativo, eliminando las Gerencias Asesoras, y dando la posibilidad al Gestor de contratar consultorías especializadas. Así mismo, se determina que el delegado del DNP, participará y votará cuando se discutan los instrumentos de planeación. Se dá reconocimiento en el Comité Directivo, a un miembro de Anticorrupción de la Presidencia de la República -actividades que se venían desarrollando por parte del representante del Viceministerio- y un representante para el manejo de los recursos.

Adicionalmente se realizan ajustes a las funciones del Comité Directivo y el Gestor, las cuales se muestran en el cuadro No 3.⁷

Cuadro No 3. Funciones del Comité Directivo y del Gestor del PDA. Decreto 2246 de 2012.

Funciones del Comité Directivo	Funciones del Gestor
Aprobar las metas del PDA, ajustadas a las fuentes de financiación.	Desarrollar las acciones necesarias, en virtud de la puesta en marcha del PDA.
Aprobar el Plan de Aseguramiento, para cada uno de los municipios, vinculados al PDA.	Servir como integrador e interlocutor de los participantes del PDA.
Aprobar el Plan General Estratégico y de Inversiones (PGRI) y el Plan Anual Estratégico y de inversiones (PAEI).	Elaborar y concertar los instrumentos de planeación, para ser presentados en el comité directivo.
Aprobar el Convenio entre la Autoridad Ambiental y el Departamento.	Definir y acordar con el departamento y los municipios el Plan de Inversión.
Diseñar y aprobar las directrices y reglas que enmarcan su actuar.	Estructurar e implementar el Plan de Aseguramiento.
	Promover los esquemas de transformación y fortalecimiento institucional.

3.3.5 Antecedentes PDA Magdalena.

⁷ Funciones definidas en el artículo 13, para el Comité Directivo y el artículo 14, para el Gestor.

El Departamento del Magdalena, guardando la misma línea de la realidad nacional, presentaba a inicios del siglo XXI retos por resolver, en cuanto a calidad y cobertura de los servicios públicos de Acueducto y Alcantarillado. De acuerdo con la Encuesta Continua de Hogares (ECH) efectuada por el DANE en el periodo de 2005, el Departamento del Magdalena presentaba una cobertura total del 84.2% en Acueducto y del 51.7% en el servicio de Alcantarillado. Esta realidad, estaba acompañada por la necesidad imperiosa de solucionar dificultades relacionadas con la continuidad en la prestación del servicio y la calidad del agua, acompañado de la deficiencia en la infraestructura de algunos municipios, en donde la carencia de redes y conexiones domiciliarias, ocasionaban el uso en la población de mecanismos como letrinas y pozos sépticos, conllevando con esto, a un alto riesgo en la salubridad de los habitantes.

En consecuencia, con las responsabilidades de las autoridades departamentales, en virtud de la Política Pública emprendida desde el Gobierno Nacional, con la implementación de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA), el Gobierno Departamental del Magdalena, formuló el Programa de Agua Potable y Alcantarillado 2005-2015, cuyos objetivos estaban en dirección de mejorar la prestación de los servicios en 27 de los 30 municipios del departamento; aumentar las coberturas a 95% de Acueducto y del 85% en el servicio de Alcantarillado, así, como avanzar en el manejo de aguas residuales en 20 municipios.

Cuadro No 4. Coberturas Municipales y Prestación de los Servicios – Departamento del Magdalena.

Municipio	Coberturas Urbanas		Población Urbana	Prestador	Tipo de Prestador
	Acueducto	Alcantarillado			
Santa Marta	88%	74%	431.481	Compañía de Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta	E.S.P-Privada
Algarrobo	96%	0%	10.055	Administración pública Cooperativa de servicios Públicos de Algarrobo	Público
Aracataca	80%	0%	27.730	Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Aracataca E.S.P	E.S.P-Pública
Ariguani	80%	0%	26.279	Secretaría de Servicios Públicos Domiciliarios y Medio Ambiente	Municipio
Cerro de san Antoni	80%	0%	7.051	Municipio Prestador directo	Municipio
Chibolo	80%	54%	11.471	Administración pública Cooperativa de servicios Públicos de Chibolo Ltda	Org. Autorizada-Pivada
Ciénaga	85%	0%	88.224	Operadores de Servicios de la Sierra E.S.P	E.S.P -Privada
Concordia	70%	30%	6.622	Administración Pública Cooperativa	Org. Autorizada-Pública
El Banco	74%	30%	54.568	Operaguas S.A E.S.P	E.S.P-Privada
El Guamal	89%	30%	8.997	Empresa de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo-Esagua E.S.P	E.S.P- Pública
El Piñón	90%	95%	7.485	Empresa de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo del P	E.S.P- Pública
El Reten	95%	0%	15.915	Empresa de Acueducto y alcantarillado del Retén	E.S.P- Pública
Fundación	73%	38%	59.093	Prestadora de Servicios Públicos Domiciliarios-PRESEA S.A E.S.P	E.S.P-Privada
Nueva Granada	44%	0%	2.706	Municipio Prestador directo	Municipio
Pedraza	85%	50%	3.666	Municipio Prestador directo	Municipio
Piñón del Carmen	75%	35%	5.395	Administración Pública Cooperativa	Org. Autorizada-Pública
Pivijay	85%	30%	33.508	Empresa de acueducto y alcantarillado de Pivijay E.S.P	E.S.P- Pública
Plato	65%	28%	48.540	Aguas y servicios del Plato	E.S.P-Privada
Pueblo Viejo	85%	0%	13.538	Municipio Prestador directo	Municipio
Remolino	86%	0%	8.515	Municipio Prestador directo	Municipio
Salamina	85%	85%	6.172	Administración Pública Cooperativa	Org. Autorizada-Pública
San Ángel	58%	0%	3.500	Cooperativa de Servicios Públicos de Sabanas de San Ángel Ltda	Org. Autorizada-Pivada
San Sebastián de Buenavista	70%	0%	6.519	Cooperativa de Servicios Públicos de San Sebastián de Buenavista	Org. Autorizada-Pivada
San Zenón	99%	95%	4.334	Cooperativa de servicios públicos de San Zenón Ltda	Org. Autorizada-Pivada
Santa Ana	85%	76%	13.967	Administración Pública Cooperativa	Org. Autorizada-Pública
Santa Bárbara de Pinto	46%	0%	4.363	Administradora pública cooperativa de servicios públicos de Santa Bárbara	Org. Autorizada-Pivada
Sitio Nuevo	90%	0%	11.800	Municipio Prestador directo	Municipio
Tenerife	72%	40%	8.479	Unidad municipal de servicios públicos UMSEP	Municipio
Zapayán	85%	0%	2.611	Administración Pública Cooperativa	Org. Autorizada-Pública
Zona Bananera	62%	0%	5.435	Asociación de usuarios del servicio de agua potable	Org. Autorizada-Pivada
Total Departamento	83%	51%	937.818		

Fuente: Conpes 3431 de 2006 – Garantías de la Nación a la Empresa de Servicios Públicos Mixta Aguas del Magdalena S.A E.S.P para la contratación de una Operación de Crédito Externo. Cuadro elaborado a partir de la información de la Gobernación del Magdalena, Acodal, SUI.

Como se observa en el cuadro No 4 las condiciones del departamento, en cuanto a cobertura de los servicios públicos en zonas urbanas, era diversa y en algunos casos crítica; como en los municipios en donde el porcentaje de cobertura en Alcantarillado urbano, era del 0%. De igual forma, se evidencia que la prestación del servicio, era desarrollado en 8 municipios de forma directa y, en 19 de ellos, por parte de empresas de servicios públicos u organizaciones comunitarias. Con este panorama, la estrategia de la política pública del Departamento del Magdalena se fundamentaba en cinco puntos, los cuales se relacionan a continuación y se toman como fuente del documento Conpes 3431 (Conpes, 2006);

- I. **Infraestructura;** Destinación de \$113.8 millones de dólares en proyectos de infraestructura, en acueducto y alcantarillado de 27 municipios del área urbana y áreas rurales de los municipios de la Zona Bananera y Sitio Nuevo.
- II. **Transformación Empresarial;** Esta estrategia va en dirección a las políticas de regionalización definidas por el Gobierno Nacional y tiene como objetivo la participación de operadores especializados para la prestación de los servicios.
- III. **Fortalecimiento Institucional en la Región;** Los esquemas regionales, son el mecanismo de fortalecimiento en las condiciones técnicas e institucionales de los municipios que presentan deficiencias en la gestión y prestación de los servicios. De esta manera la figura de Gerencia Técnica

será la figura encargada de avanzar en el mejoramiento de la calidad del servicio y el principio de desarrollo de economías de escala.

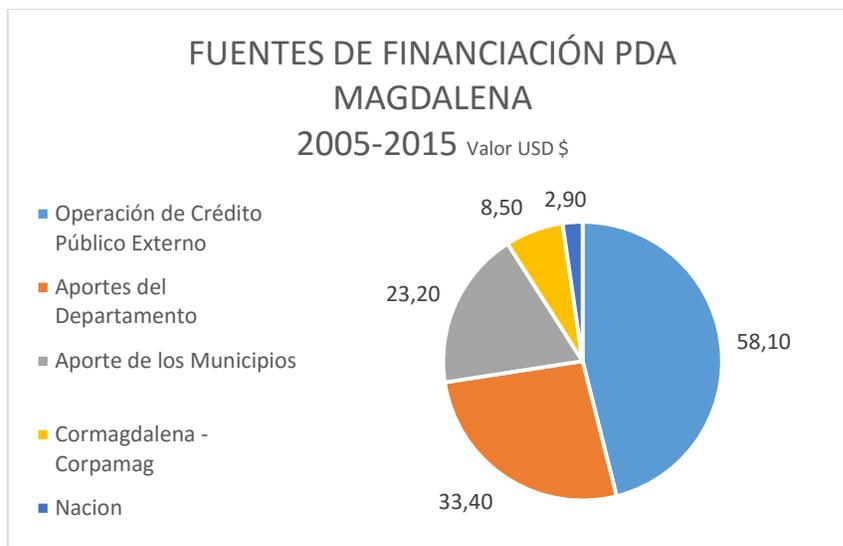
- IV. **Articulación de las Fuentes de Financiación;** Se define la participación del esquema financiero, por parte de; Los Municipios, el Departamento, las Corporaciones Autónomas Regionales, CORMAGDALENA, CORPAMAG y la Nación, situación que estará enmarcada por la constitución de un Convenio de Cooperación y Apoyo Financiero, en el cual se establecen las obligaciones de las partes. El manejo de las fuentes de recursos, se administrarán bajo la figura de encargo fiduciario.
- V. **Manejo de Recursos;** El mecanismo será el encargo fiduciario, el cual será la fuente de pago del plan de inversiones, en el caso, que existiere, el servicio de la deuda que se adquiriera con operaciones de crédito público externo, al mismo tiempo, este servirá de contragarantía por parte de la Nación.

3.3.5.1 Fuente de Recursos PDA Magdalena.

De acuerdo con los objetivos planteados en el programa, la estimación que se realizó, mencionaba \$113.8 millones de dólares, presupuesto que se ejecutaría en el Plan de Inversión, el cual tardaría 5 años. El esquema de financiación del Programa, sería, como lo muestra el gráfico No 6. En el caso del aporte del Departamento, estos recursos vendrían de las rentas de reasignación de regalías y compensaciones de la explotación del mineral del carbón. En lo que corresponde, a la operación de crédito

público externo, estará en cabeza de la Empresa Aguas del Magdalena S.A E.S.P con garantía de la Nación.

Gráfico No 6. Esquema de Fuentes de Financiación PDA Magdalena 2005-2015.



Fuente: Elaboración Propia del Autor. Datos Documento Conpes 3431 de 2006. Garantía de la Nación a la Empresa de Servicios Públicos Mixtas Aguas del Magdalena S.A E.S.P para la Contratación de una Operación de Crédito Público Externo.

Los compromisos de los recursos financieros de los 27 Municipios, estarán conformados por las vigencias presupuestales futuras, así como, la pignoración de las rentas provenientes del 50% del Sistema General de Participaciones (SGP) cuya destinación es el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, por el periodo de duración del Programa. Frente, a la fuente de recursos de la Corporación Autónoma Regional (CORPAMAG), los recursos se originarán del recaudo de la tasa retributiva e impuesto predial por valor de \$9.512 millones. En el caso de CORMAGDALENA, el aporte de \$15.000 millones, serán parte de los recursos de Regalías, los cuales serán

invertidos en los primeros dos años. Los \$2.9 millones de dólares de la Nación, se contabilizarán, de los diseños de estudio de pre inversión a los Municipios de Nueva Granada, Zapayán, Concordia, El Retén y, la financiación de obras de infraestructura de los Municipios de Aracataca, Santa Marta, Pijiño del Carmen y San Sebastián (Conpes, 2015, p. 12).

3.3.5.2 Esquema Institucional PDA Magdalena.

Como parte de la ejecución de los componentes del Esquema Institucional; *La Estructuración de Esquemas Empresariales*, se llevaría a cabo, por parte de la Empresa Aguas del Magdalena S.A E.S.P Mixta, y estaría a cargo de la vinculación de los operadores especializados, de igual forma impulsaría los esquemas regionales, los cuales permitan el aprovechamiento de economías de escala en la administración y operación de los sistemas. En el proceso de diagnóstico se identificó 11 propuestas de esquemas regionales, los cuales presentaban viabilidad técnica y geográfica. De igual forma, la E.S.P contaría con una Gerencia Técnica, la cual apoyaría la contratación de las obras de inversión e interventoría, es decir, estaría a cargo del componente de *Ejecución de Inversiones*. Esta Gerencia Técnica estuvo a cargo de la Empresa Aguas de Manizales por el periodo 2006-2011, una vez, que fue elegida a través de licitación pública. La finalización de las actividades, fue resultado de las modificaciones presentadas a los PDA de acuerdo con el decreto 2246 de 2012, en el cual se le asignan las tareas de la Gerencia Técnica al Gestor.

3.3.5.3 Plan de Aseguramiento (PAS) 2014 PDA Magdalena.

El decreto 2246 de 2012, define los instrumentos de planeación del PDA, en el cual se establece el Plan de Aseguramiento de la Prestación, como un documento que “contiene el conjunto de acciones a desarrollar por los municipios y las regiones en virtud de la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo, garantizando en el mediano y largo plazo la sostenibilidad de las inversiones y la viabilidad del servicio”. La estructura de este Plan, está constituido por tres fases: i) **Fase de Diagnóstico o Prefactibilidad**; Esta fase tiene como objetivo identificar las condiciones institucionales, técnicas, capacidad financiera y organizacional de los prestadores de servicio, verificando la viabilidad empresarial que presentan las entidades territoriales en dirección a la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo. De igual forma, se deberá identificar los riesgos financieros y operacionales en virtud de la prestación del servicio. ii) **Fase Diseño y Estructuración de la Propuesta**; Una vez desarrollada la fase de diagnóstico, se debe establecer las líneas estratégicas que permitan avanzar sobre los componentes de *Fortalecimiento Institucional, Transformación Empresarial y Revisión de Contratos de Operación*. Estas acciones deberán partir de la definición de metas e indicadores, que garanticen la viabilidad de la prestación de los servicios, mitigando los riesgos operacionales y financieros, derivados de los prestadores. iii) **La Fase de Puesta en Marcha**; Como su nombre lo define, tiene como objetivo, ejecutar las acciones de las líneas estratégicas definidas en la fase ii, manteniendo tareas de gestión y seguimiento de los indicadores, en articulación con el Ministerio de Vivienda

Ciudad y Territorio (MVCT) y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).

El Departamento de Magdalena, elaboró su Plan de Aseguramiento (2014), mediante la participación del Gestor, Aguas del Magdalena y la Corporación Andina de Fomento (CAF), el cual estuvo en el marco del convenio de cooperación técnica, cuyo objetivo era el desarrollo del Plan para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado de 23 municipios del departamento. El plan, incluye el proceso de las tres fases establecidas en el decreto 2246 de 2012, capítulo V, artículo 17. La Fase de *Diagnóstico y Prefactibilidad*, abarco los aspectos de caracterización de la población, municipios, las inversiones realizadas, indicadores técnicos de acueducto y alcantarillado en términos de cobertura, calidad y continuidad del servicio, aspectos administrativos de los esquemas de prestación del servicio existente, así, como los componentes comerciales y financieros.

i) Fase de Diagnóstico o Prefactibilidad

El departamento de Magdalena, realizó avances significativos en cuanto a la infraestructura en acueducto y alcantarillado, como resultado de las inversiones realizadas en los 23 municipios. De acuerdo al documento del Plan de Aseguramiento (Aguas del Magdalena, 2014b, p. 17) los montos en materia de inversión ascendieron a \$82.4 millones de dólares. Como se observa en el cuadro No 5, los 23 municipios recibieron inversión para la optimización, mejoramiento o creación de la infraestructura

en acueducto y alcantarillado. Cabe mencionar que los montos destinados para cada municipio, eran resultado del diagnóstico efectuado desde el periodo 2005, en donde se identificó las condiciones de cada entidad territorial. En algunos municipios, como el caso de aquellos que conforman la Regional Macondo⁸ presentaron atrasos, en otros, los sobrecostos en las inversiones fueron elevados, como resultado de dificultades en el acceso a los territorios, por la falta de vías de comunicación, inconvenientes climáticos, así, como la presencia de municipios en los cuales la construcción de los sistemas de acueducto y alcantarillado debían partir de cero (Aguas del Magdalena, 2014b, p. 19). Al momento de la elaboración del Plan de Aseguramiento (2014) de los \$82.4 millones de dólares, el 46% que corresponde a \$37.9 millones de dólares, eran inversiones que ya se habían terminado y fueron entregadas a los municipios, el 36% se encontraban en proceso de ejecución y unos \$14.8 millones de dólares, eran obras que contaban con diseños sin haber iniciado el proceso de contratación.

En materia de caracterización de los prestadores de servicio, el departamento del Magdalena para el 2014, contaba con ocho (8) municipios con Administradoras Públicas Cooperativas (APC), once (11) Municipios con Prestación Directa (MPD) y dos (2) Empresas Industriales, Comerciales del Estado (EICE E.S.P.).

Cuadro No 5. Distribución de Inversiones por Municipio en Infraestructura de Acueducto y Alcantarillado. (Cifras millones Usd).

⁸ Esta regional estaba compuesta por los municipios de; Ariguaní, Aracataca, Cerro de San Antonio, Nueva Granada y Plato.

Componente	Acueducto	Alcantarillado	Total
Algarrobo	554.513	6.885.007	7.439.520
Aracataca	5.551.366	2.460.701	8.012.067
Ariguani	3.243.280	855.269	4.098.550
Cerro de San Antonio	2.670.083	126.521	2.796.604
Chibolo	2.202.412	7.999.412	10.201.824
Concordia	1.603.306	-	1.603.306
El Piñón	1.351.925	2.601.916	3.953.841
El Reten	1.221.468	5.874.436	7.095.905
Guamal	2.261.105	3.786.938	6.048.043
Nueva Granada	6.699.387	793.328	7.492.715
Pedraza	986.733	1.484.713	2.471.446
Pijiño del Carmen	1.419.994	1.717.497	3.137.490
Pivijay	4.167.307	11.286.431	15.453.738
Plato	1.723.303	3.664.403	5.387.706
Puebloviejo	3.122.582	-	3.122.582
Sabanas de San Ángel	1.384.311	-	1.384.311
Salamina	1.438.645	4.995.739	6.434.385
San Sebastián de Buenavista	1.599.057	4.070.456	5.669.513
Santa Bárbara de Pinto	2.246.942	7.340.429	9.587.371
Sitionuevo	2.531.686	-	2.531.686
Tenerife	1.798.507	2.373.927	4.172.435
Zapayán	1.320.992	-	1.320.992
Zona Bananera ^{9*}	309.139	-	309.139
Total	51.408.045	68.317.124	119.725.169

⁹ Incluye los corregimientos de Santa Rosalía y Palomar

Fuente: Plan Definitivo Plan de Aseguramiento PAP-PDA Magdalena 2014. Aguas del Magdalena.

Durante el proceso de avance de la política pública PDA, desde el año 2007 al 2014, algunos municipios cambiaron de esquema de prestación del servicio. Cabe mencionar, el caso de los municipios que constituían la Regional Macondo (Ariguaní, Cerro de San Antonio, Nueva Granada y Plato), en donde el servicio inicialmente era prestado por la empresa Aguas Kpital Macondo S.A E.S.P y posteriormente por la empresa Aguas Macondo S.A E.S.P. Esta última terminó el contrato de manera anticipada, generando con ello, que el esquema de prestación, fuera asumido por el municipio. En esta misma dirección se dieron, los cambios presentados por el municipio de Nueva Granada, que durante el periodo de 2007 – 2014, realizó tres cambios de esquema de prestación del servicio, iniciando con una Prestación Directa del Municipio (MDP), un esquema Regional Privado y finalmente en el 2014, a una Administración Pública Cooperativa (APC). Este proceso de consolidación de los esquemas de prestación, es a la luz, uno de los retos que presenta la política pública del PDA y, que en la intención de cumplir con los objetivos de calidad, cobertura, y continuidad del servicio, se convierten en un talante a superar, por parte de las administraciones locales y departamentales, aún más, cuando se presentan casos como el de Magdalena, donde las metas en infraestructura presentan avances significativos.

Como se mencionó anteriormente, parte de las metas propuestas por el Gobierno Departamental del Magdalena, en su Plan Departamental de Agua, estaban direccionadas al fortalecimiento y transformación de los esquemas de prestación del servicio, articulado con los objetivos de la política pública, en cuanto, al desarrollo de

esquemas empresariales regionales y creaciones de economías de escala. Es así, como este Plan de Aseguramiento, presentaba entre sus líneas estratégicas, avanzar en las etapas de fortalecimiento y transformación, situación que en años anteriores, se habían puesto en marcha, con programas como el **Plan Padrino** (2011), el cual incluyó acciones de acompañamiento a cinco (5) municipios, en temas técnicos y administrativos, así como el desarrollo de la **Consultoría en Prácticas Empresariales Efectivas**, efectuadas igualmente, en un número de cinco municipios y el **Plan de Acción**, cuyo propósito era la capacitación en competencias laborales y la elaboración de estudios de costos y tarifas para los prestadores de las entidades territoriales.

Frente a las condiciones de cobertura, el diagnóstico realizado por el Gestor y la CAF, en virtud del Plan de Aseguramiento (2014), describe los indicadores presentados por parte del Gestor y del Prestador. En el caso del Gestor, este construye el indicador, a partir de la *cobertura potencial*, la cual calcula, el posible número de conexiones que pueden llegar a tener, una vez las inversiones en infraestructura estén terminadas. En el caso del Prestador, el indicador utilizado, es la *cobertura nominal*, la cual constituye el número de suscriptores, en función al número de domicilios (Aguas del Magdalena, 2014b, p. 29). Al revisar las cifras, en cuanto a cobertura de acueducto; el Gestor presenta que el 43% de los 23 municipios, cuenta con cobertura potencial mayor o igual a 95%, esto representa diez (10) municipios. El 48%, es decir, once (11) municipios presenta cobertura entre el 70% - 95%. Y el 9% una cobertura inferior al 70%, que abarca los dos (2) municipios restantes. Estas cifras no difieren significativamente, frente a los resultados presentados por los prestadores, en donde el 41% presentan cobertura

nominal mayor o igual a 95%, el 47% entre el 70% - 95% y un 12% inferior al 70%¹⁰. Si bien, los resultados pueden entenderse con una correlación significativa, al revisar casos específicos de municipios, puede diferir como resultado de la realidad del estado de las inversiones y con otras variables como la continuidad del servicio y la veracidad en la condición de las conexiones.

En cuanto al avance, en términos de cobertura de alcantarillado, el Gestor presentó datos que reportan, que el 26% alcanza una cobertura potencial mayor o igual al 85%, el 9% una cobertura entre el 60% y el 85%, y el 65% una cobertura menor al 60%. Los prestadores por su parte, reportaron para 20 municipios, en donde el 15% presentaban coberturas nominales, iguales o mayores al 85%, el 10% es decir dos (2) municipios entre el 60% y el 85% y el 75% una cobertura menor al 60% (Aguas del Magdalena, 2014b, p. 38). Las inversiones en alcantarillado presentaban un tiempo de ejecución más amplio, dado que en algunos municipios, no existía infraestructura en alcantarillado y era necesario iniciar de ceros. En este grupo se incluye las poblaciones de Algoborro, Aracataca, Ariguani, Cerro de San Antonio, Nueva Granada, Plato, Pueblo Viejo, Sitionuevo, Zapayán, Zona Bananera y Concordia. A manera de conclusión, se puede mencionar que el incremento en términos de cobertura potencial para el servicio de alcantarillado aumentó, durante los siete años (2007-2014), en el promedio de los 23 municipios, sin embargo no en todos los casos, se alcanzó la meta del 85%, planteada por el Gobierno Departamental. Las condiciones particulares, en cuanto al estado actual de la infraestructura en alcantarillado, de cada territorio, permitió que en algunos casos

¹⁰ De acuerdo con el Plan de Aseguramiento, para este indicador solo se obtuvo los datos de 17 municipios de los 23 totales.

el indicador de cobertura potencial aumentara de manera significativa a medida que las obras fueron entregadas.

En lo correspondiente a las metas de **continuidad del servicio** de acueducto, se debe partir que gran parte de los municipios del departamento, no contaban con una continuidad de 24 horas los siete (7) días de la semana, de acuerdo con (Aguas del Magdalena, 2014b), el 43,5% de los 23 municipios obtenían una continuidad de por lo menos ocho (8) horas diarias, y solo el 17%, contaban con un indicador de continuidad mayor al 70%, es decir, el servicio puede ser en promedio de 17 horas diarias. Si bien, se puede mencionar que el avance en las obras, presentó un mejor panorama en cuanto a la continuidad del servicio, en el mayor porcentaje los resultados al periodo de 2014, evidencia dificultades, en el conocimiento y habilidades en el manejo de los sistemas y posibles ineficiencias técnicas e institucionales, que en algunos casos eran señalamientos al Gestor, toda vez, que las administraciones locales emitían conceptos frente a la negativa del uso de los nuevos sistemas, bajo el argumento, de la existencia de sobre costos en la puesta en marcha (Aguas del Magdalena, 2014b, p. 47).

Uno de los principales retos del PDA del Departamento del Magdalena, está relacionado con la **calidad del agua**. Los indicadores relacionados con la calidad del recurso hídrico a nivel departamental, muestran para el periodo en estudio, que solo los municipios de Salamina, Piñon y Sabanas de San Ángel, presentaban condiciones favorables de consumo del recurso hídrico. No obstante, esta condición se ve desvirtuada, de acuerdo con los informes presentados por el Instituto Nacional de Salud

(INS) en el año 2012, en donde se manifiesta que la mala calidad del agua, es generalizada para todo el departamento así como la presencia de condiciones de alto riesgo e inviabilidad sanitaria (Aguas del Magdalena, 2014b, p. 48). En el mismo sentido, vale la pena mencionar, que las consecuencias en términos de salud, en la población por causa de la mala calidad del agua, son críticas. Debido a la presencia de patologías derivadas de enfermedades infecciosas intestinales (diarreas agudas, cólera, hepatitis A, entre otras), relacionadas con el consumo del agua, son recurrentes, aún más, en las condiciones de vulnerabilidad que hace presencia en la población rural. De acuerdo con la Secretaria de Salud del Magdalena, en el año 2013, se presentaron 22.592 casos en los 23 municipios en estudio, de los cuales 4.537, hicieron presencia en los territorios de la zona bananera. Las causas que se pueden identificar, para este escenario, va desde la falta de plantas de tratamiento para la potabilización del agua, hasta la mala operación y funcionamiento de los sistemas de tratamiento existentes.

En la etapa de diagnóstico, adicional a las condiciones de cobertura, calidad y continuidad del servicio de agua potable y saneamiento básico, el Plan de Aseguramiento del PDA, evidencia aspectos relacionados con la organización administrativa, financiera y comercial de los municipios, en relación con la implementación de la política pública del PDA. En este sentido, el documento del Plan de Aseguramiento (2014), hace referencia a las **debilidades administrativas** presentadas por los prestadores del servicio en los 23 municipios; en los cuales, la carencia de personal calificado, la falta de suministro mínimo de personal requerido, para la adecuada prestación del servicio, la dependencia de funcionarios públicos

municipales en la operación de algunos esquemas de prestación del servicio, son entre otras, las causas que determinan una deficiencia organizacional al interior de los prestadores, que recae, en las condiciones óptimas del recurso humano técnico y administrativo, necesarias para el fortalecimiento empresarial y el mejoramiento del servicio.

Por su parte, los retos presentados en materia financiera, no están en menor importancia frente a lo anteriormente tratado. Los objetivos de la política pública de fortalecimiento empresarial para la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo, menciona como aspectos determinantes, la viabilidad y sostenibilidad de los esquemas de prestación del servicio. De tal forma, los ingresos recibidos, como parte de la prestación del servicio, por parte de los suscriptores, estaban definidos para garantizar la cobertura de las inversiones, costos y gastos, incurridos por los prestadores, en dirección de garantizar la prestación del servicio. En este sentido, se debe mencionar, que este objetivo financiero, se presenta, como el talón de Aquiles, en varios de los municipios del departamento del Magdalena, como resultado del bajo recaudo en la tarifa, con relación, al número de suscriptores y beneficiarios que reciben el servicio. De acuerdo con (Aguas del Magdalena, 2014b, p. 67) el pago promedio mensual, por el servicio de acueducto en los municipios estudiados para el Plan de Aseguramiento, se encontraba en \$8.443 pesos, valor que en algunos municipios, como el caso de Ariguaní, Salamina, Algoborro, su valor es superior al promedio, como consecuencia de la presencia de menores subsidios o mayores costos. Otro escenario se presentaba, en territorios como Concordia, Pedraza y Nueva Granada, en donde, al

momento de la evaluación, el servicio no era cobrado, dado que los sistemas nuevos no se encontraban en funcionamiento o, la calidad del agua no era óptima y, se requería que la administración local, asumiera el costo del suministro por carro tanque. En este último caso, vale la pena resaltar, que las cifras presentadas, hablan que el costo mensual, asumido, por un habitante de un municipio, que recibía el suministro del servicio de acueducto por medio de carro tanque, era de \$40.000 pesos, valor que superaba las estimaciones del promedio del departamento, y aún más, el porcentaje del 2% o 3% del ingreso mensual, que se calculaba podía llegar a pagar un habitante, de acuerdo con cálculos del Departamento Nacional de Planeación, o cercanas a las propuestas por la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE).

Las conclusiones frente a la capacidad de pago, van en dirección a la falta de reconocimiento social, de la importancia del pago del servicio, es decir, una falta de cultura de pago. Esta situación, iba en dirección, con el promedio porcentual del recaudo, de pago del servicio de acueducto, para los municipios del departamento, el cual para el 2014, se presentaba en el 36%, siendo una clara demostración de lo manifestado anteriormente, en cuanto a la cultura de pago y la eficiencia en el recaudo.

ii) Fase de Diseño y Ejecución de la Propuesta.

Esta fase del Plan de Aseguramiento del departamento del Magdalena, tenía como fundamento avanzar sobre el fortalecimiento institucional, en el nivel municipal y departamental, permitiéndole a la región, avanzar en dirección a las metas establecidas

en la política sectorial. De tal forma que, el departamento se debería comprometer en el avance de las capacidades técnicas, gerenciales, administrativas, que le permitieran, fortalecer el actuar del Gestor, y por el lado del municipio, continuar con la implementación adecuada de los modelos de gestión empresarial requeridos en cada municipio, permitiendo con ello, el logro de la prestación eficiente del servicio y el alcance en el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad.

El departamento del Magdalena, en su Plan de Aseguramiento para el año 2014, definió las líneas estratégicas, que le dieran el marco a los objetivos anteriormente planteados y donde cada uno de los 23 municipios, estuvieran comprometidos a partir de la voluntad política de sus administraciones y en especial de la articulación con el gestor y cada uno de los esquemas de prestación del servicio. Las líneas estratégicas definidas fueron dos; i) Fortalecimiento de los prestadores, por medio de la implementación de políticas y procedimientos en los componentes funcionales, mediante la asistencia técnica y la capacitación, generando con esto, una optimización en la gestión de la prestación del servicio; ii) Desarrollo de la Gestión Social, a partir del trabajo comunitario, la sensibilización ambiental de lo hídrico, y la articulación institucional, con programas vinculados desde el componente empresarial. En consecuencia, el Plan de Aseguramiento del departamento., determinó la clasificación de los municipios en cuatro (4) categorías, partiendo de los análisis y diagnósticos efectuados en la primera fase, y cuya intención era ubicar a cada municipio en una acción clara de acuerdo a sus necesidades y direccionándolos a las metas establecidas. (Aguas del Magdalena, 2014b, p. 90) presenta cada una de las categorías y las

características en las cuales se enmarcaron cada uno de los municipios. A continuación se presenta la distribución;

Categoría: I - Asistencia integral a la operación.

Características; Municipios cuyas empresas requieren un apoyo integral en todos los aspectos, así como una fuerte intervención en lo social.

Municipios vinculados; Ariguaní, Cerro de San Antonio, Concordia, Nueva Granada, Pedraza, Pijiño, Plato, Pueblviejo, Santa Bárbara de Pinto, Sitionuevo, Tenerife y Zapayán

Categoría; II - Fortalecimiento general.

Características; Municipios cuyas empresas tuvieron condiciones favorables en la prestación del servicio y lograron mejoras significativas en sus indicadores, y cuentan con un mayor reconocimiento en lo local, pero que han desmejorado su prestación (por factores internos o externos). Requieren de fortalecimiento general complementado con una intervención social.

Municipios vinculados; Algarrobo, Chibolo, El Retén, Guamal y Zona Bananera

Categoría; III - Fortalecimiento a la Gestión.

Características; Municipios cuyos indicadores se encuentran por encima del promedio pero requieren de un apoyo para mejorar su gestión.

Municipios vinculados; El Piñón, Sabanas de San Ángel, Salamina y San Sebastián de Buenavista.

Categoría; IV – Transformación.

Características; Municipios que requieren de un refuerzo en la gestión y asistencia en los aspectos legales, dado que existe una voluntad política que permite impulsar nuevos modelos de gestión, incluyendo la vinculación de un operador especializado. En caso de consolidarse un proceso claro de transformación estos municipios entrarían en una de las categorías definidas, dependiendo del diagnóstico.

Municipios vinculados; Aracataca y Pivijay.

A partir de la categorización, cada uno de los municipios deberían diseñar un plan de acción, el cual debería ir en dirección al avance, en cuanto a las mejoras en la prestación del servicio, que involucraban; la optimización en los indicadores de continuidad y cobertura, mantenimiento adecuado de los sistemas operativos, cumplimiento en los indicadores de calidad del agua y, avances en las estrategias y acciones relacionadas con los procesos de facturación y recaudo. En todo este proceso, la premisa estaba relacionada con los logros en materia de fortalecimiento empresarial de los prestadores del servicio y una participación vital de la comunidad, el municipio y el Gestor. En lo referente a cada una de las actividades del plan de acción, el Plan de Aseguramiento definió cada una de las tareas y productos que se deberían desarrollar en cuanto a la asistencia técnica, gestión administrativa, gestión comercial, gestión financiera y gestión operativa, por parte de cada uno de los responsables. De igual forma en la línea estratégica de gestión social, cuyo componente es la formación, y logros que se persiguieron, era mejorar las capacidades de liderazgo y gestión de cada

uno de los actores, se desarrollaron los objetivos correspondientes; en trabajo comunitario, cultura hídrica y articulación comunitaria.

iii) Fase de Implementación. Puesta en Marcha y Acompañamiento.

El esquema propuesto por parte del Plan de Aseguramiento para llevar a cabo la implementación y puesta en marcha, estaba la vinculación de un aliado estratégico, el cual desarrollaría el programa de Gestión Especializada por Áreas (GEPA), quien se encargaría de acompañar a los municipios en el desarrollo de la fase ii y iii del Plan de Aseguramiento. Los argumentos definidos para involucrar esta figura, era la de contar con la experiencia y obtención de logros en el sector del servicio de agua potable y saneamiento básico y colocarlo en virtud a las metas propuestas. Este proceso debería tener como garante y en especial vehículo de multiplicación del conocimiento a Aguas del Magdalena S.A E.S.P. Esta figura debería alinearse con las metas principales definidas por cada uno de los indicadores de; continuidad, calidad, aplicación de tarifas, recaudo, entre otros aspectos inherentes a la prestación del servicio en los 22 municipios y, cuyo lineamiento debería ir a favor, de la vinculación de operadores especializados y la promoción de la implementación de esquemas regionales (Aguas del Magdalena, 2014b, p. 114).

De acuerdo con las proyecciones efectuadas en el 2014, los costos de la implementación por medio del esquema de contratación de aliado estratégico para el desarrollo del plan de Gestión Especializada por Área (GEPA), para 22 municipios y tres

(3) años de ejecución, en la implementación de las actividades de las fases i y ii alcanzaría un valor de \$42.122 millones de pesos, recursos que deberían ser gestionados por parte de Aguas del Magdalena S.A E.S.P.

A manera de conclusión, se debe mencionar que los esfuerzos y en especial las estrategias desarrolladas a partir de la formulación del Plan de Aseguramiento del Magdalena, era el ajuste entre las inversiones en infraestructura realizadas en acueducto y alcantarillado en la región y, el sistema de fortalecimiento empresarial de los diferentes prestadores del servicio. Para el avance y éxito de la política sectorial del PDA, era imperativo, dinamizar el desarrollo del sector por parte de los esquemas regionales y en especial de lograr alcanzar los objetivos generales de aumento de la cobertura y mejoramiento de la calidad del servicio.

3.3.5.4 Componente Ambiental Departamento del Magdalena.

La responsabilidad de la primera fase de este componente estaba a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena –CORPAMAG-, cuyo fin era atender las obligaciones de carácter ambiental, en cuanto al ordenamiento y el manejo de las cuencas abastecedoras de agua. Así mismo, se pretendía el apoyo a las entidades territoriales, por medio de la administración local y los operadores especializados, en cuanto a los temas de; Concesiones de Agua, Plan de Manejo y Saneamiento de Vertimientos, Permisos de Vertimientos, Programa de Gestión Integral de Residuos,

Licencias Ambientales, Programas de Ahorro y Uso Eficiente del Agua, y la compra de predios para la sostenibilidad del recurso (Alcaldesa et al., 2013, p. 34).

Uno de los antecedentes relevantes, presentados en materia ambiental en el departamento del Magdalena, tiene que ver, con la formulación del Plan Departamental de Acueducto y Alcantarillado 2005-2015, el cual incorporó el componente ambiental mediante el Plan Ambiental Integral de Agua Potable y Saneamiento Básico (PAI-ASB). En este, se vincularon objetivos determinantes en cuanto, al ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas y ordenamiento territorial, en esta dirección, se definieron los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) y el Plan de Manejo de Humedales (PMH), mediante los cuales se desarrollaron los planes indicativos para cada municipio del departamento, con el fin, de obtener el diagnóstico ambiental de las microcuencas abastecedoras e identificar las mediciones necesarias, que conlleven a tener el panorama real, de las necesidades de los territorios, en cuanto, al abastecimiento del agua y la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura de acueducto y alcantarillado de los territorios involucrados en la política sectorial (Aguas del Magdalena, 2014a, p. 19). Cabe mencionar que el apoyo institucional y financiero para la ejecución del componente ambiental del Plan Departamental 2005-2015, contó con la presencia de CORPAMAG y la Corporación Andina de Fomento (CAF). En esta misma dirección se llevó a cabo el desarrollo del Componente de Sostenibilidad y Rehabilitación Ambiental de los Cuerpos de Aguas del Departamento, el cual tenía como objetivo, realizar las acciones en virtud de la mitigación de riesgos ambientales, relacionados con el abastecimiento del recurso hídrico, en donde la fuente principal de

estos posibles eventos, derivaran de la infraestructura de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Así mismo, se incluyó el componente de fortalecimiento y sostenibilidad, el cual, pretendía aumentar los espacios de participación comunitaria, de tal forma que se trabajara en procesos de sensibilización de la gestión ambiental y la planeación de los procesos que se llevarían a cabo en cada uno de los municipios. De esta forma, el Programa de Agua Potable y Alcantarillado 2005-2015, se convirtió, no solo en una intención política en los compromisos ambientales del departamento, relacionados con los servicios de acueducto y alcantarillado, si no, que permitió poner en marcha actividades e inversiones claves, en dirección de las disposiciones dispuestas en la política sectorial y, de esta manera, articular con los objetivos dispuestos en materia ambiental.

Por lo tanto, el Plan Ambiental 2014-2015 del departamento del Magdalena, se diseña a partir de los avances mencionados anteriormente y se enmarca en los mandatos del decreto 2246 de 2012. Las tareas efectuadas en las etapas de diagnóstico, permiten identificar clara y específicamente cada uno de los elementos de la realidad ambiental del departamento y los municipios, en relación con condiciones hídricas, en los aspectos geográficos, sociales y ambientales. De igual forma se identifican las necesidades en cada una de las zonas, en donde se proyecta la intervención por medio de proyectos de inversión tanto en acueducto como en alcantarillado para los periodos del 2014 y 2015, partiendo del cumplimiento de los mínimos ambientales que cada municipio debe tener de acuerdo a la identificación efectuada.

Como resultado, el Plan Ambiental del Magdalena, definió las líneas estratégicas, las cuales, tenían definidos los proyectos y su articulación con el Plan Anual Estratégico de Inversión (PAEI); a continuación se relaciona cada una de las líneas estratégicas definidas;

- A. **Línea Estratégica de Planeación:** Su objetivo son las acciones que permitan el cumplimiento de los mínimos ambientales relacionados con las inversiones en obra del sector de agua potable y saneamiento básico, articuladas con el PDA.
- B. **Línea Estratégica de Conservación:** Estas acciones están relacionadas con la adquisición de predios en áreas estratégicas por su relevancia ecológica, en virtud de la sostenibilidad de las cuencas hídricas, así como la puesta en marcha de programas de reforestación y/o restauración de los ecosistemas.
- C. **Línea Estratégica de Saneamiento Básico:** Esta línea contiene los proyectos para el mejoramiento del entorno ambiental de las cuencas receptoras, por medio de inversiones de obra en los sistemas de acueducto y tratamiento del agua¹¹.
- D. **Línea Estratégica de Gestión del Riesgo:** El actuar de esta línea, se compone de las acciones e inversiones que garanticen el correcto

¹¹ Estos proyectos están relacionados con las obras en alcantarillado de los municipios de Algarrobo, San Sebastián de Buenavista, Santa Bárbara de Pinto, Aracataca, Concordia, el centro nucleado Palomar Zona Bananera. Además de las soluciones individuales en el corregimiento El Trébol, Municipio El Banco.

funcionamiento de la infraestructura relacionada con la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, ante posibles eventos geográficos relacionados con las condiciones climáticas e hídricas.

Las consideraciones económicas y financieras del Plan Ambiental del departamento del Magdalena, fueron calculadas para los periodos 2014 y 2015, y determinaron sus fuentes de financiación provenientes del PDA y los compromisos de parte de la Gobernación. En total el presupuesto para la ejecución del Plan Ambiental para los dos periodos fue de \$27.768 millones de pesos. De tal forma, la estructura financiera se plasmó, como lo presenta el siguiente cuadro:

Cuadro No 6. Esquema Financiero Plan Ambiental Magdalena 2014-2015.

RESUMEN FINANCIERO PLAN AMBIENTAL 2014-2015				
Entidad y/o Gestor	Fuente	2014	2015	TOTAL
		(Valor en miles de pesos)	(Valor en miles de pesos)	(Valor en miles de pesos)
PDA	Audiencias públicas(*)	567.802.700	567.802.700	1.135.605.400
	CORPAMAG (*) Recursos Propios	708.183.129	0	708.183.129
	REGALÍAS Departamento SGP Municipios (**)	13.388.071.443	11.934.127.568	25.322.199.011
	REGALÍAS	350.000.000	140.000.000	490.000.000

DEPARTAMENTO	Recursos propios (***)	56.116.126	56.116.126	112.232.252
TOTALES		\$15.070.173.398	\$12.698.046.394	\$27.768.219.792

Fuente: Plan Ambiental 2014-2015 Marco Económico y Financiero del Plan Ambiental. Aguas del Magdalena.

El 19 de Septiembre de 2014, el entonces Gobernador de la fecha Luis Miguel Cotes Habechy, la Gerente de Aguas del Magdalena S.A E.S.P, Sara Cervantes, y el director General de CORPAMAG, Orlando Cabrera Molinares, aprueban y firman el acta de concertación del componente ambiental involucrados en el Plan de Inversiones 2014-2015 y relacionados en el Plan Ambiental 2014-2015, en el cual se involucran los proyectos de las cuatro líneas estratégicas mencionadas anteriormente.

3.3.6 Antecedentes PDA Guaviare.

El Departamento del Guaviare, ubicado en la zona de la Orinoquía colombiana, cuenta con unas características territoriales y geográficas, especiales, a diferencia del Departamento del Magdalena – Caso en Estudio -. Del total de sus 55.527 Km² de superficie, el 51% de esta, corresponde a reserva forestal de la Amazonía, espacio que está compuesto por los asentamientos indígenas, áreas naturales protegidas y la asignación propia del departamento. Sus principales cuencas hidrográficas son los ríos del Orinoco y Amazonas, de los cuales se desprenden alrededor de dos decenas de ríos, que hacen parte de su sistema hidrográfico. A su vez, presenta una gran riqueza en ecosistemas naturales, con una superficie de 2.870.407 hectáreas de estas. Las

condiciones de biodiversidad del departamento del Guaviare, son sin duda, una de sus características determinantes, a la hora de identificar esta zona del país. Como resultado de su amplio territorio natural y virgen, las zonas urbanas son minúsculas en comparación con otros departamentos. El Guaviare, cuenta con 4 municipios; San José del Guaviare (Capital), Calamar, El Retorno y Miraflores. Estos municipios cuentan en total con una población de 109.490 habitantes, distribuidos en un 58% en las cabeceras y un 42% en las zonas rurales, de acuerdo a cifras del Dane para el periodo de 2014. Cabe resaltar que las condiciones demográficas, están marcadas por una presencia significativa de etnias indígenas, dado que el departamento cuenta con unos 30 asentamientos indígenas de diferentes tribus, realidad que puede incidir en las actuaciones de la política pública, dado que las comunidades indígenas cuentan con aspectos de organización política y legislativa particular.

El Gobierno Departamental del Guaviare, ha venido adoptando una serie de actuaciones de parte de las administraciones de turno, en dirección a los mandatos de la política sectorial de Agua Potable y Saneamiento Básico, dispuesta en la Ley 1151 de 2007, en el decreto 3463 de 2007, decreto 3200 de 2008 y el decreto 2246 de 2012. Su diseño e implementación, difiere a la del departamento del Magdalena, dadas las condiciones especiales de carácter institucional, y en especial, de promoción de participación privada y adaptación de los procesos de transformación empresarial y generación de esquemas regionales.

3.3.6.1 Esquema Institucional PDA del Guaviare.

Dando cumplimiento a lo establecido en el decreto 3200 de 2008, la Gobernación del Guaviare, mediante aprobación de las ordenanzas 007 y 008 de abril de 2008, da facultad al Gobernador, para la adopción de los PDA, y lo faculta para la creación de la Empresa, Aguas del Guaviare, entidad que se encargaría, del manejo de la política del Plan Departamental de Aguas (PDA), asumiendo las funciones de Gestor. La gestión obtenida por parte de Aguas del Guaviare, no fue eficiente, de acuerdo con los retos que la entidad territorial afrontaba con relación a la dinámica de la implementación de los PDA. Esta situación, dio como resultado, que la administración departamental en el año 2010, decidiera mediante el Decreto 0267 del 4 de agosto de 2010, reasumir las funciones del Gestor del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo PDA, y empoderarlas al Departamento Administrativo de Planeación del Guaviare.

Las actividades del PDA del Guaviare, se llevan a cabo por 12 funcionarios, quienes se encuentran ubicados en la dependencia de la oficina de Vivienda de la Gobernación. El esquema con el que se cuenta, está conformado de la siguiente manera;

- I. **Área Técnica:** Se cuenta con cinco (5) profesionales, encargados de adelantar los planes de acción, instrumentos de planeación y visitas de campo.

- II. **Área Administrativa:** Se constituye de tres (3) profesionales, uno de ellos, encargado de los temas jurídicos del PDA.
- III. **Profesional Gestión Social:** Involucrado en el alcance social de los PDA en los municipios,
- IV. **Profesional Ambiental:** Apoyo al componente ambiental del PDA.
- V. **Técnicos de Apoyo:** Realizan acompañamiento a las visitas de campo en las zonas de implementación del PDA.
- VI. **Consultoría Externa.** La formulación del Plan Ambiental, ha contado, con la contratación de una consultoría, encargada de dar cumplimiento a lo establecido en el decreto 2246 de 2012.

3.3.6.2 Diagnóstico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico del Departamento de Guaviare.

Como se mencionó anteriormente, el Departamento de Guaviare, presenta unas condiciones geográficas y demográficas particulares, cuenta con cuatro municipios, incluyendo su capital San José del Guaviare. La comunicación con alguno de los municipios, solo se da por vía aérea o fluvial, toda vez, que no se cuenta con infraestructura terrestre, para su comunicación. La prestación del Servicio de Agua Potable, se efectúa por medio de tres formas, establecidas por la Ley 142 de 1994.

- a) **Municipio de San José del Guaviare:** La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de San José del Guaviare “EMPOAGUA E.S.P”, se

constituyó antes del 4 de enero de 1998 bajo la figura de **Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE)**.

b) Municipio de Calamar y Miraflores: Estos municipios se acogieron a lo establecido en el artículo 6 de la Ley 142 de 1994, y cuentan con la prestación del servicio, bajo el esquema de **Prestación Directa por Parte del Municipio**, en cada caso, por la Unidad Administrativa de Servicios Públicos de Calamar y, la Unidad de Servicios Públicos de Miraflores. Cabe mencionar que el Municipio de Miraflores al momento de realizar el diagnóstico, por parte de la Empresa Unión Temporal del Oriente (2009)¹², se encontraba en la etapa inicial del Proceso de Transformación Empresarial.

c) Municipio El Retorno: Dadas las características, de número de habitantes y predominio de zonas rurales, el municipio presta el servicio, por medio de la Junta de Acción Comunal (Comité Empresarial de Servicios Públicos) basado en un esquema de **Micro Empresa Comunitaria**.

De acuerdo al informe de la Unión Temporal de Oriente, - Empresa encargada de realizar el diagnóstico – se encontró que en el proceso comercial de los prestadores, el nivel del recaudo promedio de las tarifas, era del 64.93%, situación que reflejaba deficiencias en el recaudo y el proceso de facturación. Esta situación, era medianamente entendible, al momento de reconocer el déficit en infraestructura de acueducto, con el

¹² Contrato No 4100/07 Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial: Diagnóstico a nivel técnico e institucional en sus componentes legal, operacional, comercial, financiero y organizacional de la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de los departamentos de Arauca, Meta, Guaviare, Vaupés, Casanare, Vichada y Caquetá.

que cuenta el departamento. De las 18 localidades, solo 10 presentan infraestructura. En las localidades en las que se cuenta con acueducto, este se caracteriza, por la deficiente cobertura en las zonas con necesidades y la precaria situación de las instalaciones, donde predomina la presencia de pozos para la recolección de aguas lluvias, sistema de bombeo, sin presencia de la utilización de sistemas por gravedad, sumado a la falta de mantenimiento de los equipos e instalaciones, por parte de los encargados.

En lo correspondiente a la infraestructura de Alcantarillado, el retraso era mayor. Solo 8 localidades (Calamar, El Retorno, San José del Guaviare, Miraflores, Cachicamo, Capricho, Buenos Aires, La libertad) ofrecen estructura de Alcantarillado a la población. En las diez (10) localidades restantes, la población hace uso de pozos sépticos, o mecanismos en condiciones de insalubridad. Cabe mencionar, que el servicio de aseo, es prestado en el municipio de San José del Guaviare, por la Empresa Ambientar E.S.P, y en los tres municipios restantes, por la misma institución, bajo el esquema presentado anteriormente. Este escenario, demuestra la poca capacidad de aprovechamiento y tratamiento de residuos y, el impacto ambiental y social que esta situación conlleva, en especial, con la presencia de enfermedades en la población más vulnerable. De acuerdo con el informe de diagnóstico, la cobertura del servicio de aseo, es del 38%; del total de la disposición final de los residuos, el 94% se realiza en botaderos de cielo abierto, sin la existencia de procesos técnicos y ambientales. Solo el Municipio de San José del Guaviare, cuenta con el manejo de la recolección de basuras en relleno sanitario.

Con relación a la calidad del agua potable, el departamento del Guaviare presentaba retos importantes. De acuerdo al informe de la Unión Temporal de Oriente, el 70.59% de las localidades, no presentaba análisis fisicoquímicos y bacteriologos, situación que solo dejaba a un 29.41% de análisis que determinaba las condiciones favorables de consumo humano del agua. Sumado a ello, cabe mencionar que el 88.24% de las localidades no contaba con los permisos de vertimiento y solo el 17.65% presentaban cumplimiento de la legalización de las concesiones de agua para uso doméstico (Union Temporal de Oriente, 2009, p. 28).

Las conclusiones frente al diagnóstico, estaban en dirección a la implementación de acciones que se requería, en virtud de necesidades imperativas de la población del departamento, en cuanto a calidad del servicio, infraestructura y fortalecimiento de la capacidad institucional. En este sentido, todos los objetivos del Plan Departamental de Agua (PDA) y cada uno de sus componentes, deberían llevarse a cabo, de tal forma, que se diera cumplimiento con lo establecido en la Ley y cada uno de los decretos reglamentarios. A continuación se presenta el Plan de Obras de Inversión (POI) que se proyectó en el momento del diagnóstico, para cada una de las zonas o localidades del departamento.

Cuadro No 7. Plan de Obras de Inversión Sector de Acueducto y Alcantarillado – Departamento del Guaviare – Diagnóstico Inicial.

Municipio / Localidad	Inversiones de Corto Plazo (Hasta el Año 2012)	Inversiones de Mediano Plazo (2012 a 2017)	Inversiones de Largo Plazo (2017 a 2020)	Total Municipio
SAN JOSE DEL GUAVIARE	\$ 13.761.744.768,00	\$ 2.657.678.000,00	\$ 11.094.172.000,00	\$ 27.513.594.768,00
EL RETORNO	\$ 4.923.921.789,00	\$ 174.646.806,00	\$ 7.097.839.818,00	\$ 12.196.408.413,00
CALAMAR	\$ 2.014.265.469,69	\$ 391.711.721,00	\$ 1.252.744.219,05	\$ 3.658.721.409,73
MIRAFLORES	\$ 2.946.589.802,88	\$ 7.867.486.666,67	\$ 9.187.703.304,67	\$ 20.001.779.774,21
Cachicamo	\$ 3.736.699.000,00	\$ 863.610.632,00	\$ 868.335.000,00	\$ 5.468.644.632,00
La Carpa	\$ 4.179.970.000,00	\$ 2.342.605.926,00	\$ 86.000.000,00	\$ 6.608.575.926,00
El Capricho	\$ 3.783.307.000,00	\$ 625.291.611,00	\$ 1.385.812.000,00	\$ 5.794.410.611,00
San Francisco	\$ 2.162.635.834,00	\$ 1.190.786.606,00	\$ 1.398.266.434,00	\$ 4.751.688.874,00
Florida II	\$ 4.124.683.952,00	\$ 52.800.000,00	\$ 40.000.000,00	\$ 4.217.483.952,00
Aguabonita	\$ 1.286.371.000,00	\$ 404.428.152,00	\$ 493.177.000,00	\$ 2.183.976.152,00
El Retiro	\$ 1.116.832.834,00	\$ 1.146.333.334,00	\$ 1.517.333.334,00	\$ 3.780.499.502,00
Puerto Arturo	\$ 3.006.800.278,00	\$ 100.825.334,00	\$ 82.264.376,00	\$ 3.189.889.988,00
El Boqueron	\$ 887.179.334,00	\$ 466.372.724,00	\$ 1.383.333.334,00	\$ 2.736.885.392,00
El Triunfo II	\$ 2.522.356.926,00	\$ 1.346.029.952,00	\$ 84.800.000,00	\$ 3.953.186.878,00
La Libertad	\$ 5.038.852.917,00	\$ 48.636.626,00	\$ 37.333.334,00	\$ 5.124.822.877,00
La Unilla	\$ 3.468.518.459,00	\$ 6.662.828,00	\$ 0,00	\$ 3.475.181.287,00
Buenos Aires	\$ 3.588.817.379,00	\$ 130.095.147,00	\$ 123.333.334,00	\$ 3.842.245.860,00
Lagos del Dorado	\$ 1.965.914.660,00	\$ 982.994.000,00	\$ 3.778.702.000,00	\$ 6.727.610.660,00
TOTAL DEPARTAMENTO	\$ 64.515.461.402,56	\$ 20.798.996.065,66	\$ 39.911.149.487,71	\$ 125.225.606.955,94

Fuente: Diagnóstico a nivel técnico e institucional en sus componentes legal, operacional, comercial, financiero y organizacional de la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de los departamentos de Arauca, Meta, Guaviare, Vaupés, Casanare, Vichada y Caquetá. Contrato No 4100/07 Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial – Unión Temporal de Oriente.

3.3.6.3 Fuentes de Recursos PDA Guaviare.

La constitución de las fuentes de recursos del PDA del departamento del Guaviare, están conformadas por los aportes departamentales y municipales, del Sistema General de Participaciones (SGP) con destinación específica al sector del agua. Para el periodo de 2008, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 3170 de 2008¹³ asignó cupo al departamento del Guaviare, por la suma de \$17.517.497.785, destinados al sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, ajustado para el Plan de Inversiones 2007 - 2010. El primer desembolso de estos recursos, se realizó mediante la Resolución No 2420 del 24 de diciembre por valor de \$7.182.174.092, correspondientes a la vigencia del 2008. En igual sentido, también hacen parte de la fuente de recursos, aquellos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR), así como, recursos propios de las entidades territoriales del orden departamental y municipal. El Departamento del Guaviare, suscribió el Convenio No 025 de 2010, con la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA) con el objeto de obtener apoyo técnico y financiero, para la implementación y ejecución del componente ambiental del PDA.

3.3.6.4 Plan de Aseguramiento PDA 2014 - Guaviare.

El departamento de Guaviare, siguiendo las directrices del decreto 2246 de 2012, diseñó el Plan de Aseguramiento, como instrumento de planeación dirigido a establecer

¹³ El Decreto 3170 de 2008, desarrollaba parcialmente el artículo 94 de la Ley 1151 de 2007, frente a los recursos de cofinanciación de la Nación para las inversiones regionales para el sector de agua y saneamiento básico.

las estrategias y acciones del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico cuyo objetivo fue trazado en virtud de alcanzar los objetivos de racionalidad de costos, prestación eficiente del servicio, mejoramiento de los indicadores de cobertura y calidad, metas que iban en dirección de la modernización de la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. El Plan de Aseguramiento del Guaviare se estructuró a partir de las tres (3) fases contempladas en el mencionado decreto y las cuales corresponden a; **i) Fase Diagnóstico y Prefactibilidad, ii) Fase de Estructuración de los Escenarios de Acción frente a cada municipio, iii) Puesta en Marcha del Programa y realización del seguimiento mismo.** Cada una de estas fases pretendía, alinearse con los mecanismos dispuestos en los programas de fortalecimiento institucional o transformación empresarial, que pretende la política sectorial, en consentimiento con los objetivos de creación de esquemas regionales eficientes en la prestación del servicio, y desarrollo de economías de escala.

i) Fase Diagnóstico y Prefactibilidad.

El documento del Plan de Aseguramiento del Guaviare 2014, planteaba los lineamientos que se deberían dar, en cuanto al desarrollo de cada una de las fases anteriormente descritas. En cuanto a la fase de diagnóstico, se mencionaba que las actividades que se desarrollarían, deben dar mención a los aspectos de; diagnóstico institucional, diagnóstico técnico, capacidad y disponibilidad de pago, viabilidad financiera de los prestadores, viabilidad empresarial, aspectos financieros de los

municipios y las prestadoras, propuesta del plan de acción. En este mismo sentido se partió de definir la línea base de los indicadores, la cual se realizó, a partir del diagnóstico llevado a cabo de por la UT de Oriente en el año 2008, y en la cual se identificó, la composición de los tipos de prestadores en los cuatro municipios del departamento del Guaviare¹⁴. Es así, como el diagnóstico mencionaba que el Municipio de Calamar, donde la prestación del servicio estaba por parte de la Alcaldía, ya contaba con el acta de concertación para la creación de la empresa, y de esta manera poder avanzar en los demás aspectos legales, administrativos, técnicos, comerciales y financieros. En el caso de Miraflores, en donde se llevaba a cabo la misma figura de prestación directa, el avance frente a la conformación empresarial también era una realidad, no obstante a diferencia de Calamar, este municipio, si contaba con una estructura de personal, y un presupuesto anual para el desarrollo de las actividades del servicio, sin embargo presentaba algunas deficiencias relacionadas con los aspectos técnicos y operativos. En el caso del Retorno, quien realizaba la prestación bajo el esquema de Asociación Comunitaria (APC), los retos iban en la misma dirección de realizar el fortalecimiento en los aspectos operativos, comerciales, financieros y administrativos, carecía de Planos de Redes, normas técnicas de obras, control de ejecución presupuestal y plan de cuentas definidos por la (SSPD). En lo que refiere al Municipio de San José del Guaviare, frente a los aspectos comerciales, no contaba con el cálculo tarifario, financieramente no existían reportes a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la CRA, de los estados financieros. Operativamente

¹⁴ La descripción de los tipos de prestadores del servicio del Departamento del Magdalena se realizó en el punto 3.3.6.2 de la presente investigación. (50% de los municipios prestadores directos, 25% Empresas Comunitaria y 25% EICE).

debería adelantar los planos de redes y el programa para la detección de fugas (G. Guaviare, 2014, p. 8).

ii) Fase De Estructuración de los Escenarios de Acción.

El Plan de Aseguramiento del Guaviare, se estructuró a partir de las directrices diseñadas en la política sectorial, en cuanto a los logros que se pretendían alcanzar en cada una de las fases del instrumento de planeación. Así, esta segunda fase, tenía como propósito efectuar un plan de acción - resultado del diagnóstico efectuado en la primera fase - el cual tenía como objetivo el **fortalecimiento institucional**, compuesto por las actividades de asistencia técnica y capacitación, de tal forma, que se optimizaran los procesos empresariales de los prestadores del servicio, en virtud del logro en sostenibilidad de los esquemas establecidos como viables. El enfoque de este proceso de fortalecimiento, parte de las evidencias encontradas en cada municipio, en cuanto a la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico, en los aspectos administrativos, comerciales, financieros, operativos y técnicos de los esquemas de prestación del servicio existente, de los cuatro municipios del departamento.

Para el caso, en el cual, el esquema de prestación del servicio, se consideraba que no era viable, el plan de acción se dirigía a realizar las actividades de **Transformación Empresarial**, es así, como los esfuerzos y actividades estaban direccionadas a la creación de una nueva empresa o la vinculación de un operador especializado. En cualquiera de los dos casos mencionados, para el proceso de

transformación empresarial se debería contemplar las condiciones legales para su viabilidad y en especial el reconocimiento de esta alternativa de parte del Gestor.

iii) Fase Puesta en Marcha y Seguimiento.

Para la puesta en marcha del Plan de Aseguramiento del Guaviare, se definieron en su momento, las acciones a realizar en los procesos de fortalecimiento empresarial y transformación empresarial, de acuerdo con los aspectos evaluados en la etapa de diagnóstico, realizada por la UT de Oriente, cuyos resultados fueron plasmados en el instrumento de planeación. De esta forma, se consideró que las actividades de cada uno de los Planes de Acción, de los cuatro (4) municipios serían ejecutadas a partir de la contratación de consultorías, las cuales serían las encargadas de entregar los productos correspondientes en los plazos definidos. Para tal fin se definió las siguientes fases que deberían desarrollar las consultorías para la puesta en marcha del Plan (G. Guaviare, 2014, p. 21);

- a) Fase de Verificación y Actualización de las Condiciones Actuales del Servicio. (2 Meses)
- b) Fase de Alcance de las Acciones a Desarrollar en la Gestión de los Servicios Públicos. (4 Meses)
- c) Fase de Seguimiento.(6 Meses)

Cada una de las actividades desarrolladas en estas etapas fueron descritas en el Plan de Aseguramiento, así como los productos entregables definidos, para que las consultorías tuvieran claro el alcance de cada una de las fases. En relación a los costos proyectados para la ejecución del Plan de Aseguramiento, el departamento de Guaviare estimó un valor de \$871.443.439 pesos para la totalidad de las fases descritas.

3.3.6.5 Componente Ambiental Departamento del Guaviare.

El Plan Ambiental presentaba como antecedente la suscripción del convenio de cooperación técnica y financiera entre la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico (CDA) y el departamento del Guaviare el 24 de noviembre de 2010, posteriormente, mediante acuerdo del comité directivo, del 27 de julio de 2015, se aprobó el Plan Ambiental para la vigencia 2012-2015. De esta manera, se incluyó en el Plan General de Inversiones 2013-2015, la asignación de recursos para la elaboración y documentación de los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) y los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) de tres municipios del departamento (Gobernación del Guaviare, 2017, p. 11). En el mismo sentido, el Plan Ambiental, consideraba la elaboración del documento de caracterización ambiental, el cual fue estructurado por la empresa Unión Temporal de Oriente, en agosto de 2010 y verificado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico (CDA). El resultado de la caracterización presentó análisis con relación a;

- I. Oferta ambiental del recurso hídrico.
- II. Instrumentos de planeación.
- III. Estado de cumplimiento de Mínimos Ambientales.
- IV. Estado actual de la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo de los municipios.
- V. Valoración de las comunidades indígenas (Tukano, Curripaco, Nukak, Desano Guayabero, Wanano, Puinave, Piaroa, Sicuani, Carijona, Cubeo) y afrodescendientes.

En esa misma dirección, se establecieron las obras e inversiones concertadas en el marco del Convenio 025 de 2010, entre la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico (CDA) y el PDA del departamento. De esta forma, se incluyó dentro del Plan de Inversión del Componente Ambiental, cuatro (4) líneas estratégicas cada una de ellas con sus respectivos proyectos.

Cuadro No 8. Proyectos concertados en el Convenio Marco 025 de 2010 por Líneas Estratégicas Ambientales.

LÍNEAS AMBIENTALES ESTRATÉGICAS		
Línea Estratégica	Proyectos Realizados	Estado
Línea Estratégica 1. Planificación y gestión de protección de áreas estratégicas por su oferta de servicios ambientales.	Pre inversión e Inversión en Planes de Manejo de Cuencas Abastecedoras Planes de Ordenación y Manejo de Cuatro Cuencas – POMCAS de los caños: Caño Grande Caño La María Caño Platanales y Caño la Unilla	Realizado

LÍNEAS AMBIENTALES ESTRATÉGICAS		
Línea Estratégica	Proyectos Realizados	Estado
Línea Estratégica 2. Cofinanciación de proyectos de pre inversión e inversión en sistemas de tratamiento de aguas residuales.	Revisión y ajustes de los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV Municipios de San José del Guaviare, Retorno, Calamar y Miraflores.	Se contrató el Consorcio Plan Ambiental Guaviare 2015, el cual es representado legalmente por el Ing. Dago Leonardo Fonseca García. El contrato tiene un término de cuatro meses al cual se le hizo una prórroga de dos meses más.
	Optimización y/o construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales.	En gestión de recursos para San José del Guaviare. Para el municipio del Retorno se encuentra en ejecución la Construcción de la segunda etapa del Alcantarillado Sanitario y la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, para esto se contrató a la Unión Temporal Saneamiento Ambiental, representado legalmente por el Arq. Alejandro Navarro. El contrato tiene un término de 12 meses. Para el municipio de Calamar se contrató la Construcción del Plan Maestro de Alcantarillado del Área Urbana, se contrató a la Unión Temporal Alcantarillado Calamar 2012, Representado Legalmente por Adriana Yaneth Morales. Esta obra ya se culminó y se entregó a satisfacción al Municipio.
Línea Estratégica 3. Diagnóstico y seguimiento de calidad y cantidad del recurso hídrico de fuentes abastecedoras y receptoras de vertimientos.	Seguimiento a calidad y cantidad de fuentes abastecedoras y/o receptoras de zona urbana y/o comunidades rurales.	Seguimiento realizado por parte de la Corporación CDA
	Formulación, revisión y ajustes de los Programas de Uso Eficiente y Ahorro de Agua PUEAA	Seguimiento por parte de la Corporación CDA y PDA

LÍNEAS AMBIENTALES ESTRATÉGICAS		
Línea Estratégica	Proyectos Realizados	Estado
Línea Estratégica 4. Cofinanciación de proyectos de pre inversión e inversión para la gestión integral de residuos sólidos.	Cofinanciación de proyectos relleno sanitarios de los Municipios de San José del Guaviare y Miraflores.	Proyecto Obras Complementarias de la fase I y construcción de la fase II del Relleno Sanitario Municipio de Miraflores Realizado Proyecto Relleno Sanitario Municipio San José del Guaviare. Realizado la Ejecución de Pre inversión. (en proceso de Viabilización).
	Cofinanciación de proyectos de inversión para la gestión integral en disposición final de residuos sólidos	Se contrató el Consorcio Plan Ambiental Guaviare 2015, el cual es representado legalmente por el Ing. Dago Leonardo Fonseca García. El contrato tiene un término de cuatro meses al cual se le hizo una prórroga de dos meses más.

Fuente: Tabla No 6 del Plan Ambiental PDA 2017, Departamento del Guaviare.

4. CAPITULO III

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOS PDA EN LOS DEPARTAMENTOS DEL MAGDALENA Y EL GUAVIARE.

En virtud, a la consecución del desarrollo de la hipótesis de la investigación, en cuanto a la pregunta *¿Por qué los resultados heterogéneos en la implementación de los PDA en los departamentos del Magdalena y Guaviare?* el presente capítulo, tiene como objetivo, identificar aspectos determinantes que se dieron en las fases de; i) Diagnóstico, ii) Estructuración e iii) Implementación y seguimiento, de la política pública (PDA) de los departamentos del Magdalena y Guaviare, y a su vez, los logros o dificultades que se presentaron en los componentes de Aseguramiento de la prestación del servicio y el componente Ambiental. De tal forma, que se permita establecer una relación, con los enfoques y corrientes académicas sobre la implementación de la política pública, expuestas en el Capítulo I de la presente investigación.

4.1 Determinación del Problema en la Política Pública del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico en los Departamentos del Magdalena y Guaviare.

Al recobrar los conceptos expuestos sobre el *Ciclo de Política (Policy Cycle)*, expuesto por Jones (1970) y presentado por (Roth Deubel, 2006), se observa, que para el caso de la Política Pública, diseñada por el Gobierno Nacional, para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, se consideraron las cinco fases propuestas por Jones

(1970); Fase I) Identificación de un Problema; Fase II) Formulación de Soluciones o Acciones; Fase III; Toma de Decisiones; Fase IV: Implementación; y Fase V; Evaluación. En esta dirección, el Gobierno Nacional, inicia el proceso de diseño de la Política Pública, partiendo del reconocimiento de la problemática, frente a la calidad de la prestación del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico en la población nacional y los efectos que ésta constituye, en la calidad de vida de las personas. No obstante, a la identificación general del problema, se considera que existen debilidades o problemas adyacentes que conviven y magnifican al problema principal. Inconvenientes en la gestión institucional de las entidades departamentales y municipales, en lo referente a la prestación del servicio, poca o nula articulación de los actores involucrados en el sector, falta de mecanismos para la asignación, administración y regulación de los recursos financieros dirigidos a los proyectos, y en especial, los bajos indicadores de cobertura y calidad del servicio, como parte de una deficiente inversión en infraestructura en acueducto y alcantarillado, son los problemas identificados, que requieren de igual forma, ser incluidos en la agenda.

Como se evidencia en el ciclo de Política Pública (PP), aportado por (Ordóñez-matamoros, Gonzalo, 2013) y expuesto gráficamente en esta investigación¹⁵, la identificación del problema, se presenta como el hito clave, en el cual, los analistas parten para el desarrollo de la (PP). Por consiguiente, su definición, claridad y análisis, convierten a este primer paso, en el camino al éxito o fracaso de la toma de decisiones, en dirección al diseño e implementación de la Política Pública. Como se mencionó anteriormente, los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los servicios

¹⁵ Gráfico No 1. Ciclo de las Políticas Públicas.

de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (PDA), configuró la problemática en dirección a mejorar la cobertura y calidad del servicio, ofreciendo un conjunto de mecanismos, de tal forma, que se lograra el ordenamiento institucional y financiero, así, como la generación de una dinámica empresarial y de economías de escala, para la prestación del servicio, lo cual, va en correspondencia, a las políticas de descentralización del Estado, promovidas a partir de la Constituyente del 91.

El avance en la identificación del problema, era consecuente con su determinación y al mismo tiempo su reconocimiento. De esta forma, la inclusión en la agenda pública de la problemática del sector, en las administraciones que han participado en el diseño, ajuste, e implementación, es una clara demostración de la dinámica del ciclo de la política, toda vez, que las etapas definidas en un inicio, son susceptibles a ser ajustadas, como consecuencia de cambios del entorno, las necesidades de los beneficiarios o la solución a vacíos presentados en la etapa de implementación. No obstante, se debe considerar que cada componente e instrumento de la política pública a nivel del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, participan en la misma dinámica, sobre el ajuste y alcance de las metas y objetivos de la (PP). De lo anteriormente dicho, se pone en evidencia lo expuesto por (Roth Deubel, 2006) frente a la toma de decisiones, bajo el Modelo Incremental. Roth manifiesta, que la política pública, parte del *status quo*, en ese sentido, los gestores de (PP), consideran el análisis de las alternativas a partir del *status quo*, realizando constantemente ajustes a los objetivos, metas y alternativas.

Si bien, las condiciones de la política pública son dinámicas y debe ser ajustada desde el Gobierno Nacional, al momento de realizar su implementación en los departamentos, esta requiere también de una verificación y análisis, dado que la problemática que se pretende solucionar, presenta condiciones particulares y heterogéneas en cada territorio, como resultado de las condiciones institucionales, demográficas, la situación actual de la prestación del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico, entre más factores, que obligan por medio de la etapa de diagnóstico, identificar el estado actual, y la problemática particular de la región.

En este sentido y como primer paso, para llevar a cabo la etapa de implementación de los PDA en los departamentos, el Decreto 3200 en su artículo 5to establece que los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico, se llevarían a cabo en dos fases. i) FASE I) Se inicia con la suscripción del convenio interadministrativo entre el Ministerio y el Departamento, en donde se acoge la política pública por parte del ente territorial, frente a sus lineamientos, metas y objetivos, se manifiesta el compromiso para su implementación y se compromete a los esfuerzos de gestión, para integrar a los municipios en el desarrollo de la política pública. ii) FASE II) En esta, se lleva a cabo la implementación de las estructuras operativas, el esquema fiduciario y demás actividades en dirección a alcanzar las metas del Plan Departamental de Agua y Saneamiento Básico.

Retomando los modelos de Implementación descritos en el primer capítulo, debemos decir que el modelo utilizado para la presente política pública fue el modelo *Top Down*.

Esto se sustenta teniendo en cuenta que la implementación de los PDA se basó del centro hacia la periferia, es decir, desde el Gobierno Central se logró la puesta de la problemática del sector en la Agenda conllevando con ellos a la expedición de Decretos y diversa normatividad que regulaba la ejecución de actividades y asunción de responsabilidades de parte de los diversos actores intervinientes, siendo la administración central el actor principal y responsable de esta fase.

De otra parte, el modelo del Proceso de Implementación de Políticas Públicas, propuesto por Aguilar Villanueva, y mencionado en el primer capítulo de esta investigación, nos lleva a analizar que los tres factores que él considera determinantes para lograr la eficiencia en la implementación como son, la comunicación inter organizacional, las características de las agencias responsables y las condiciones económicas, sociales y políticas fueron determinantes para el resultado obtenido por cada uno de los departamentos con la implementación del PDA como se verá a continuación.

4.1.1 Proceso de Identificación del Problema y Diagnóstico en el Departamento del Magdalena.

El Departamento del Magdalena, presenta un proceso de vinculación a las políticas públicas del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico con mayor dinámica y anterioridad, a la del departamento del Guaviare y probablemente a otras entidades territoriales del país, pues fue uno de los departamentos en los cuales se realizó la

prueba piloto de esta política. El origen de este compromiso con el mejoramiento del servicio, se evidenció a partir del programa incluido en el Plan de Desarrollo Departamental “Liderazgo, Seguridad y Transparencia” de la administración comprendida entre 2004-2007, cuyo objetivo era la realización de inversiones en agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, con el fin de mejorar la prestación del servicio, en 30 municipios, de tal forma que se alcanzaran las metas en cobertura del 95% en acueducto y del 85% en alcantarillado. Estas metas presentaban corresponsabilidad con los lineamientos del Conpes 3383 de 2005¹⁶. El avance sobre el proceso de implementación continuó con el Conpes 3431 de 2006 el cual define el Plan Departamental Para el Manejo de Agua Potable y Saneamiento Básico del Magdalena, y se establecen los objetivos – estos fueron descritos en el capítulo anterior, “*Antecedentes PDA Magdalena*” - . En el cual se resalta la destinación a proyectos de inversión del sector por valor de \$113.8 millones de dólares.

El diagnóstico integral, es decir; técnico, institucional, ambiental, financiero y social de la región, fue realizado por la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental – ACODAL-, en el año 2005, y su informe hizo parte del *acta de concertación* de diagnóstico, requisito para suscribir los convenios en el año 2008, de adopción del esquema de la política del PDA, apoyo técnico y uso de recursos, con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) (Arias Hernandez, 2016, p. 50), De igual forma, a partir del diagnóstico se conformaron (32) proyectos en acueducto y alcantarillado, los cuales fueron valorados por parte de la Gerencia Asesora y de los cuales seis (6) contaban con las condiciones técnicas para su viabilidad. Sumado a los

¹⁶ Participación Privada en los Servicios Públicos Domiciliarios – Lineamientos de política.

proyectos de inversión, provenientes del diagnóstico, este, también evidenció deficiencias empresariales en los prestadores del servicio en los municipios, en especial, los sobre costos de la operación que estaban asumiendo, como resultado de la baja capacidad de pago de la población que se reflejaba en el recaudo de los cobros de tarifas (Alcaldesa et al., 2013, p. 7).

4.1.2 Proceso de Identificación del Problema y Diagnóstico Departamento de Guaviare.

El Departamento del Guaviare, suscribe el Convenio Interadministrativo No 72 de Octubre de 2008, con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), cuyo objeto consiste en la cooperación técnica, para la puesta en marcha del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (PDA). Una vez, adelantadas las actividades por parte del Departamento, en lo correspondiente al diagnóstico técnico, que describe la situación del departamento, en cuanto, a las condiciones del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico de la población urbana y rural, la entidad presentó esta información, mediante el *acta de concertación* del diagnóstico técnico de los municipios, así como las necesidades de inversión, el *acta de concertación* del esquema fiduciario y el *acta de definición de las estructuras operativas*, de esta forma, se suscribe el Convenio Interadministrativo No 135 de Diciembre de 2009, entre el Departamento y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), para establecer el usos de los recursos.

Los resultados previstos en las actividades de diagnóstico, emprendidas por la Gobernación del Magdalena y el Departamento de Guaviare, tenían como fundamento reconocer la problemática al interior de las regiones, en cuanto a los alcances y objetivos de la política pública. El apoyo técnico y financiero del Gobierno Nacional, para esta labor era determinante, toda vez, que era necesario, identificar con exactitud, cada uno de los factores que incidían en la problemática regional. Estas labores en ambos casos, fueron entregadas a los gestores, que las gobernaciones escogieron para el proceso. Los resultados obtenidos en cada caso, identificaron los retos en materia de la optimización del servicio de agua potable y saneamiento básico, en dirección a mejorar las condiciones de calidad y cobertura. Así, se manifestó evidentemente los inconvenientes frente a la realidad deficiente de la infraestructura en acueducto y alcantarillado en las zonas urbanas y en especial en el sector rural. En el caso del departamento del Guaviare, las condiciones de infraestructura del sector de agua de las zonas rurales, eran más complejas, dado las características geográficas y demográficas particulares de la región. De igual forma, los resultados permitieron reconocer e identificar las estructuras y formas de prestación del servicio, en cada uno de los departamentos.

No obstante, al cumplimiento de las actividades de diagnóstico, como elemento clave en el reconocimiento particular de las causas y factores de la problemática de la población de los departamentos en estudio, y la condición de requisito, para la constitución de los convenios de cooperación entre el Departamento y el Ministerio, es

necesario, reflexionar sobre la precisión en la identificación de los problemas. Frente a este propósito, es útil, citar nuevamente los aportes efectuados por (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013) en cuanto a las características que determinan la clasificación de un problema *simple o bien estructurado* o en su defecto *complejo y débilmente estructurado*. Partamos de la identificación de **tomadores de decisión**; Para el caso de los PDA, se definieron claramente la participación del Gobierno Nacional, Departamental, Municipal, Actores interesados y Comunidad. De acuerdo con los resultados del proceso de diagnóstico en las regiones, se evidencia un claro consenso por parte de los tomadores de decisión. Frente al caso del **número de alternativas de solución**; al revisar los objetivos del Plan General Estratégico de Inversión, se identifica una similitud, en cuanto a los objetivos específicos, los cuales van en dirección de las metas de cobertura, calidad de la prestación del servicio, fortalecimiento empresarial de los esquemas empresariales y la organización de las fuentes de financiación. Así, podemos concluir que es reducido el número de alternativas. Por su parte, la **identificación de las probabilidades de éxito o fracaso**; no se reconoce dentro del diagnóstico un análisis en este sentido, se debe considerar probablemente para los analistas de la política pública, que esta identificación y cálculo se presenta en los instrumentos de planeación, en especial, en el Plan Anual Estratégico de Inversiones (PAEI), en el cual se identifican las metas e indicadores de los proyectos. En conclusión, apoyándose en los aportes de (Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013), se puede definir que el problema abarcado por los PDA, se clasifican en *simple o bien estructurado*.

4.2.1 Mecanismos de Acción de la Política Pública PDA en el Departamento del Magdalena.

El Departamento del Magdalena, viene presentando avances en dirección a los objetivos propuestos en relación con la política pública nacional del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, así como a las fomentadas a partir de las líneas de acción de los programas impulsados a nivel regional. El ***Plan General Estratégico de Inversiones*** (PGEI) 2013 - 2015, con el cual, se pretende dar continuidad a las acciones de la política pública del PDA, plantea los objetivos para continuar fortaleciendo las metas en cuanto al aseguramiento de la prestación del servicio, infraestructura de agua y saneamiento básico, así como al componente ambiental. Los objetivos trazados se resumen en los siguientes puntos;

1. Incrementar la cobertura en acueducto y alcantarillado a 95% y 85% de las redes urbanas y rurales respectivamente.
2. Mejoramiento de los indicadores de calidad de vida de la población del departamento del Magdalena, mediante el fortalecimiento de la infraestructura en acueducto y alcantarillado.
3. Asistencia técnica, fortalecimiento institucional para los esquemas de prestación del servicio rural.
4. Acompañamiento en la estructuración de contratos de los operadores especializados, de tal forma que se avance en el aumento de la cobertura.

4.2.1.1 Componente de Aseguramiento e inversión del Departamento del Magdalena.

Los resultados obtenidos hasta el periodo de 2013, hacían referencia a las inversiones realizadas en los sistemas de acueductos de 25 municipios y de 18 en los sistemas de alcantarillado (Alcaldesa et al., 2013, p. 23), el monto ascendió a \$276 mil millones de pesos desde el inicio del PDA, compuesto por obras civiles, estudios y diseños e interventoría en los 26 municipios, adicionado a 12 corregimientos. Los resultados reflejaban una ejecución promedio del 59%, en algunos casos especiales, como el esquema Regional Macondo, el cual hace parte de los municipios de Ariguaní, Aracataca, Cerro de San Antonio, Nueva Granada y Plato, presentando inconvenientes en el desarrollo de las obras, situación que generó el retraso e incumplimiento en la ejecución total de los proyectos de acueducto.

En cuanto al Aseguramiento de la Prestación del Servicio, el departamento desarrolló las actividades que estaban en dirección al fortalecimiento de las capacidades operativas, gerenciales e institucionales, en virtud de la optimización de la prestación de los servicios, por los operadores. En este sentido, la Fase II del PDA, del departamento del Magdalena, reflejaba el estado del proceso de vinculación de los operadores de la prestación del servicio de la siguiente forma;

- Vinculación de Operadores: 5 Municipios.
- Seguimiento y Fortalecimiento del Esquema Existente: 9 Municipios.

- Creación de Empresa: 7 Municipios.
- Seguimiento a Operadores Especializados: 4 Municipios.

A partir de este proceso, se desarrolla el diagnóstico del Plan de Aseguramiento con los objetivos de fortalecimiento y transformación de los esquemas mencionados en el capítulo anterior.

4.3.1 Mecanismos de Acción de la Política Pública PDA en el Departamento del Guaviare.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la designación del Gestor, de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (PDA) inicialmente para el departamento del Guaviare, estuvo a cargo de la empresa Aguas del Guaviare S.A E.S.P, quien estuvo a cargo de la estructuración del **Plan General Estratégico de Inversiones** (PGEI) 2013, el objetivo general, iba en la misma dirección de la política pública sectorial, en cuanto al incremento de los niveles de cobertura y calidad del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico y el desarrollo estratégico para la creación y consolidación de las entidades prestadoras (Departamento del Guaviare, 2010, p. 8). Así mismo los objetivos específicos que se plantearon fueron los siguientes;

- I. Optimizar los sistemas de Acueducto y/o Alcantarillado de 4 cabeceras municipales, de acuerdo a la disponibilidad de los recursos.

- II. Construcción y/o optimización de Sistemas de Acueducto y/o Alcantarillado en el sector rural de acuerdo a la disponibilidad de los recursos.
- III. Construir y/o optimizar los sistemas de disposición final de residuos sólidos.
- IV. Brindar asistencia para la modernización y/o transformación empresarial de los operadores de servicios públicos municipales.
- V. Implementar y ejecutar el componente ambiental del PDA.
- VI. Socializar el PDA con los actores involucrados y la comunidad.

4.3.1.1 Componente de Aseguramiento e inversión del Departamento del Guaviare.

La Gobernación del Guaviare, ha venido adelantando los procesos contractuales con el fin de llevar a cabo el Plan de Inversión correspondiente al Plan General Estratégico de Inversiones (PGEI), en cuanto a los estudios, diseños del; Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de las diferentes localidades identificadas en el diagnóstico. Entre ellas se encuentran, Casco Urbano de Calamar, Resguardo Indígena de Barracon, Puerto Arturo, La Unilla, Caserío de Guacamayas, relleno sanitario regional de San José del Guaviare. El valor de las consultorías, para el desarrollo de los estudios y diseños, contaba con una asignación presupuestal de \$1.287.496.161 pesos. En lo correspondiente a los proyectos de obra, del componente de inversión estos contaban con un presupuesto de \$10.515.703.356 pesos, asignados a la ejecución de los siguientes cuatro (4) proyectos (G. D. E. L. Guaviare et al., 2012, p. 7):

- I. Construcción de la Primera Fase del Plan Maestro de Alcantarillado, casco urbano del Municipio del Retorno, Departamento del Guaviare. (Ejecución 78%)
- II. Construcción del Plan Maestro de Acueducto del Municipio de Miraflores, Departamento del Guaviare. (Ejecución 90%)
- III. Construcción del Plan Maestro de Alcantarillado del Municipio de Calamar, Departamento del Guaviare. (Ejecución 35%)
- IV. Construcción del Plan Maestro de Acueducto del Municipio de Calamar, Departamento del Guaviare. (Ejecución 5%)

En lo correspondiente al proceso de transformación empresarial, este ha sido incipiente, teniendo en cuenta que de los cuatro municipios el 50%, prestan el servicio directamente. Es importante, recalcar que, los mecanismos para incentivar el desarrollo de esquemas regionales y economías de escala en el departamento del Guaviare, no existe la evidencia de los logros en este sentido. Si se consideran, las condiciones demográficas y geográficas del departamento, se pueden desprender un conjunto de causas, donde claramente está la cantidad de población, la diversidad de etnias, las dificultades en la conectividad de los municipios, y la poca infraestructura en acueducto y alcantarillado, que imposibilita el interés de operadores especializados, de carácter privado.

5. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS Y ENCUESTAS

Uno de los elementos utilizados en el proceso de investigación, fue la visita de campo realizada a los departamentos del Magdalena y Guaviare en noviembre del año 2017, donde se visitó las instalaciones de cada uno de los gestores (Aguas del Magdalena y La Gobernación del Guaviare). Durante estas visitas se llevaron a cabo nueve (9) entrevistas con personas que habían participado en la implementación de la política de los PDA en su departamento, o que a la fecha ejercían alguna labor dentro de las funciones que desempeña el Gestor. Con la recopilación de esta información, la cual se presenta en los Anexos No 1 y 2 del presente documento, se pretendía conocer en detalle las particularidades de cada departamento, así como el detalle de la implementación de la política pública del PDA. Es de resaltar que estas visitas fueron muy valiosas para la presente investigación teniendo en cuenta que la información recopilada y analizada durante las mismas fue base fundamental para entender los PDA y las particularidades evidenciadas en cada uno de los Gestores y el proceso de implementación en los departamentos objeto de estudio.

En segundo lugar, se llevó a cabo el diseño y realización de una encuesta de percepción, la cual fue aplicada a una población determinada, que ha estado o estuvo, vinculada a las actividades de implementación de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PDA en los departamentos del Magdalena y Guaviare. Este instrumento el cual se encuentra en el Anexo No 3 del presente documento de investigación, formuló un conjunto de 19 preguntas, que tenían

como objetivo, contar con elementos cualitativos, en cuanto al proceso de implementación de la política sectorial, y con esto se sumara a las conclusiones en dirección del desarrollo de los objetivos investigativos.

A continuación daremos mención, a los resultados obtenidos y a las conclusiones efectuadas en el análisis de la información resultante de la encuesta, la cual, tuvo una respuesta en 22 personas involucradas tanto en el departamento del Magdalena, como en el territorio del Guaviare. En el Anexo No 4, se encuentra la tabulación de los resultados así como las gráficas correspondientes. Vale la pena mencionar, que los encuestados se caracterizan por pertenecer a diferentes actores de la política sectorial.

1. Caracterización y conocimiento en el PDA: Pregunta 1 a la 3.

- De un total de 22 encuestas aplicadas, el 59,1% correspondieron a personas que participaron en la política del PDA Magdalena, el 31,8% a Guaviare y el 9,1% restante correspondieron a personas que participaron de ambos PDA.
- Del total de encuestados el 31,8% correspondió a personas que pertenecen al Gobierno Nacional, el 27,3% al Gobierno Departamental, un 22,7% pertenecían a otro grupo y un 18,2% fueron prestadores de servicio.
- El grado de conocimiento que tenían los encuestados sobre la política pública de los PDA fue un 31,8% muy alto y 36,4% alto, lo que se traduce en más de un 68% de las personas con un muy buen conocimiento de la política.

Los resultados obtenidos en la aplicación de la encuesta permiten medir de manera directa, cual es la percepción de algunos de los actores, con relación a la política pública. Se debe resaltar que el conocimiento que tenían las personas encuestadas sobre la política pública era alto, lo cual permite tener una comprensión elevada de cada una de las preguntas que se formularon y por ende unos resultados acertados, minimizando el margen de error en las respuestas otorgadas a cada pregunta.

2. Identificación del Problema: Pregunta número 2.

- A la pregunta *¿Cree usted que la identificación de necesidades se generó correctamente?* Un 68,2% de los encuestados contestaron estar parcialmente de acuerdo con la identificación de la necesidad, el 27,3% contestó que la identificación de necesidades fue ajustado a la realidad, mientras que un 4,5% de los encuestados manifestó que no se identificó correctamente la necesidad.

Comportamientos como la falta de precisión a la hora de definir las necesidades, se presenta como uno de los factores que más llama la atención, toda vez, que esta etapa en la formulación de la política pública se considera un hito fundamental, en consecuencia de la definición del problema.

3. Participación de los Actores y Gestión del Gestor: Preguntas 5 a 9.

- Los resultados obtenidos para las preguntas 5 ,6 y 7 fueron: el 59,1% de los encuestados consideraron que la participación del MVCT fue alta, el 59,1% de los encuestados consideró que la participación del gestor en la etapa de implementación de la política PDA fue alta y el 45,5% de los encuestados percibió que la participación de los prestadores de servicios fue media.

- A la pregunta Número 8 *¿Cómo califica usted la articulación global de la política PDA entre los diferentes actores intervinientes?* Siendo 1 la calificación más baja y 5 la más alta. Los resultados obtenidos fueron los siguientes: el 54,5% de los encuestados calificó la articulación global de los diferentes actores del PDA con un (3), el 36,4% de los encuestados la calificó con un (4), el 9,1% de los encuestados calificó la articulación con un (2).

- A la pregunta Número 9 *¿Cómo califica usted la gestión del Gestor (periodo 2012-2015) en el desarrollo de las actividades del PDA?*, el 54,5% de los encuestados la calificó como eficiente.

Para la implementación de cualquier política pública la participación y articulación entre los diversos actores es fundamental a la hora de medir el éxito de esta fase. En este sentido y acorde a los resultados obtenidos, la percepción de los encuestados fue que la participación del Ministerio, hoy (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) y de los gestores fue alta, mientras que la de los prestadores de servicio fue media. Así

mismo la articulación que existió entre los diversos actores participantes (municipios, departamentos del Guaviare y Magdalena, CAR Corpamag, CAR CDA, gestores, prestadores de servicios, MVCT, etc) en la fase de implementación, si bien no fue la más alta, fue media. En este sentido podemos concluir que hubo una activa participación de la mayoría de los actores, sin embargo hizo falta mayor articulación entre los mismos, que permitiera que la fase de implementación fuera exitosa.

4. Componente de Aseguramiento: pregunta número 10.

- Recordando que; *“El componente de aseguramiento es una herramienta fundamental para lograr la sostenibilidad de las inversiones ejecutadas o por ejecutar y garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y a su vez determina el logro de los objetivos y metas de la prestación del servicio en cuanto a cobertura, continuidad y calidad”*, ¿Cómo evalúa los resultados obtenidos de este componente? De los resultados obtenidos para este componente, el 63,6% de los encuestados los calificó como medianamente positivos, el 22,7% los calificó como medianamente deficientes y tan solo un 13,6% los calificó como muy positivos.

Los resultados obtenidos del componente de aseguramiento de la prestación del servicio, son los que permiten lograr la sostenibilidad de las inversiones y garantizar la eficiente prestación de los servicios del sector en estudio; en este orden de ideas, la percepción de los encuestados hace un llamado de atención al MVCT, en el sentido en

que este es el actor que realiza el seguimiento bimestral correspondiente a los resultados de los Planes de Aseguramiento a nivel nacional. Obteniendo un mejor resultado en el componente de los PAS, automáticamente la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado podrían mejorar.

5. Componente Ambiental: preguntas 11 a 13.

- Teniendo en cuenta que el Componente Ambiental busca entre otros, *“Garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental para llevar a cabo la formulación y ejecución de proyectos del sector de APSB”* ¿Cómo califica usted el avance y compromiso del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT) para la puesta en marcha de las metas y objetivos del componente, ¿Cómo califica usted el avance y compromiso del Departamento y los municipios para la puesta en marcha de las metas y objetivos del componente ambiental? y ¿Cómo califica usted el avance y compromiso de la Corporación Autónoma Regional para la puesta en marcha de las metas y objetivos del componente ambiental? - Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta. A las preguntas 11, 12 y 13 los encuestados contestaron: El 45,5% calificaron el avance y compromiso del MVCT para la puesta en marcha de las metas y objetivos de este componente con un 3. Respecto al Departamento y a los municipios, el 40,9% de los encuestados los calificaron con un 4 y respecto a la CAR el 54,5% de los encuestados calificó el avance y

compromiso de esta Corporación con los objetivos del componente ambiental con un 3.

Los resultados permiten analizar que el avance y el compromiso de las entidades del orden departamental y municipal fueron mayores frente a la calificación obtenida para el MVCT y la CAR, siendo esta última la Autoridad Ambiental y en quien recae la responsabilidad del componente. En este sentido se requiere tener un mayor control sobre la gestión que ejerce la CAR con el fin de buscar la obtención de metas y objetivos planteados.

6. Factores que más influyeron en la dinámica de implementación:

Preguntas 14 a 16.

- A la pregunta 14, de las siguientes opciones ¿Cuál (es) cree usted que pudo (ieron) haber influido en la implementación y puesta en marcha del componente de aseguramiento? (Mínimo 1 máximo 3). El 27% de los encuestados eligió el desempeño del gestor, la segunda opción elegida y con el mismo porcentaje del primero fue la asignación y disponibilidad de recursos, en tercer lugar el 21% de los encuestados escogieron la voluntad política, el 19% de los encuestados eligió la ineficiencia de los prestadores especializados, el 4% escogió la deficiencia en los objetivos y metas planteadas, y el 2% seleccionó la opción de falta de capacidad institucional.

- A la pregunta número 15, de las siguiente opciones ¿Cuál (es) cree usted que pudo (ieron) haber influido en la implementación y puesta en marcha del componente ambiental? (Mínimo 1 máximo 3) El 33% de los encuestados consideró la ausencia de compromiso de las autoridades ambientales como uno de los factores que influyeron en el componente ambiental, el 25% consideró la asignación deficiente de recursos, el 20% seleccionó la falta de voluntad política, el 10% de los encuestados seleccionó el exceso de trámites burocráticos, el 8% no consideró que hubieran influido ninguno de los factores relacionados en las opciones, el 6% seleccionó otros (falta de profesionales capacitados en el sector APSB y desarticulación y trabajo aislado).

- A la pregunta número 16, de los siguientes factores, Cuál (es) cree que incidieron en la dinámica de implementación del PDA? (Mínimo 1 máximo 3). El 27% de los encuestados seleccionaron la opción de asignación de recursos financieros, el 25% voluntad política, el 25% seleccionó la estructuración de proyectos, el 15% de los encuestados seleccionó la opción de los instrumentos de planeación, el 4% trámites burocráticos y el 4% restante procesos de contratación.

De los resultados de las tres preguntas anteriores, se concluye que los dos factores que más incidieron en la dinámica de implementación de los componentes de

aseguramiento de la prestación y del componente ambiental de los PDA en los departamentos del Magdalena y Guaviare fueron la asignación de recursos financieros y la voluntad política. Ambos factores imprescindibles para obtener el éxito en la implementación de cualquier política pública, pues sin suficientes recursos no hay posibilidad de avanzar en la implementación y sin voluntad política de las autoridades departamentales y municipales, como lo fue este caso, tampoco es viable obtener resultados positivos en esta fase y por ende en las subsiguientes.

7. Gestión de recursos: preguntas 17 y 18.

- A la pregunta número 17 ¿Cómo califica usted la gestión en la administración de los recursos que realiza el Consorcio FIA? Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta, el 54,5% de los encuestados le dieron una calificación de 4.
- A la pregunta número 18, si usted ha participado en el PDA Magdalena; ¿Cómo califica usted, la gestión en la administración de los recursos que realiza la Fiduciaria de Occidente? Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta, el 78,6% de los encuestados le dieron una calificación de 4 a la Fiduciaria.

La gestión y administración de los recursos públicos de la política de los PDA a través de los Patrimonios Autónomos fue imprescindible para el éxito de su implementación. En este sentido la percepción de los encuestados fue positiva respecto a la gestión realizada por las entidades que administran los recursos de ambos PDA

(Consortio FIA y Fiduoccidente), lo que permite concluir que el esquema financiero y fiduciario establecido y exigido por la Ley para esta política en los departamentos objeto de estudio ha permitido la transparencia en el manejo de los recursos y ha habido una buena gestión en su administración.

8. Ajustes que debe incluir la Política PDA: pregunta abierta número 19.

Con relación a la pregunta *¿Qué ajustes debe incluir la política pública del PDA, para obtener mejores resultados en virtud de la mejora, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo?*, las respuestas de los encuestados se pueden agrupar en los siguientes seis puntos:

- I. Mayor eficiencia en la gestión de los recursos. Crear alternativas o mecanismos de financiación para los municipios, departamentos y gestores con el fin de apalancar recursos.

El presupuesto para el trabajo social no debería ser disminuido cada año, sino por el contrario los profesionales que implementan trabajos sociales deberían estar mejor pagados, pues su trabajo es fundamental en parte del éxito de la implementación de la política PDA.

- II. Mayor eficacia en viabilidad de proyectos radicados en ventanilla única sin tanta burocracia. Se requiere mayor eficiencia por parte de los contratistas al momento de hacer la planificación de las obras.

El componente de aseguramiento de la prestación debe ser el centro de la planeación de las inversiones del sector y el mismo debe ser implementado en los pequeños operadores de los municipios. El gran reto es este componente ya que los municipios son débiles administrativamente para poner en marcha la prestación del servicio, ayudando con ello en la mejora de los indicadores de los diversos operadores y por ende en el fortalecimiento de los prestadores de servicios.

- III. Metodologías más interactivas y dinámicas para involucrar y promover el compromiso de los diferentes actores durante la ejecución de los proyectos y la prestación eficiente de los servicios. La participación de los actores debería ajustarse a su capacidad institucional y a los avances en los indicadores del sector de APSB que presentan los departamentos.

Se requiere mayor articulación de los diferentes actores, con el fin, que se identifiquen de manera más eficiente los posibles inconvenientes en la prestación de los servicios.

- IV. Desde el MVCT se deberían promover nuevos conocimientos que promuevan una gestión hídrica acorde a los estándares internacionales incluyendo los compromisos y acciones para disminuir el cambio

climático. Es necesario que se definan procesos de selección y el perfil para vincular profesionales a los PDA, quienes deberían contar con altos niveles de experiencia específica en el sector de APSB, disminuyendo así, los malos manejos administrativos, operativos y las deficiencias en la prestación.

Debería existir un mayor acceso a la información de los diferentes procesos que involucra el sector de APSB.

- V. Se debe tener en cuenta las realidades sociales, económicas y las características locales de las comunidades y municipios dado que la Política de los PDA es para mejorar la calidad de vida de las personas y estas son ignoradas.
- VI. Los cambios políticos o la continuidad de los partidos, no deberían afectar las inversiones del sector por los intereses particulares de los políticos de turno. La voluntad política juega un papel determinante en los PDA desde el ámbito nacional como regional.

Esta última pregunta realizada en la encuesta nos permitió identificar las principales inconformidades y recomendaciones que plantearon los encuestados respecto a su percepción de la implementación de dos de los componentes de la política y en general del PDA, lo que nos lleva a reflexionar sobre lo que se ha realizado hasta el momento y

que se puede mejorar. En este orden de ideas, se resumieron las percepciones de los encuestados en 6 grandes grupos: eficiencia en la gestión de recursos financieros, eficacia en la viabilidad de proyectos, articulación de los actores (herramientas más dinámicas e interactivas), procesos de capacitación y expedición de lineamientos para definir el perfil del personal que trabaje en los PDA con experiencia previa y específica en el sector APSB, realidad y caracterización de cada departamento para la implementación de la política pública PDA y finalmente y no menos importante la voluntad política nacional y regional.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sin partir de un conocimiento experto, sobre las dos regiones en estudio – Magdalena y Guaviare – se puede reconocer la presencia de dos realidades completamente heterogéneas. No obstante, esta investigación permite identificar algunos aspectos determinantes, a la hora de identificar que variables se consideran significativas en la consecución del logro, en la implementación de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial del Agua Potable y Saneamiento Básico (PDA).

En el cuadro No 9, se resumen los principales elementos diferenciadores identificados en la presente investigación frente a los factores que determinaron una mejor calificación en la implementación de un PDA que de otro:

Cuadro No 9. Elementos Diferenciadores de la Implementación de los PDA de Magdalena y Guaviare

Factores	Magdalena	Guaviare
Número de Municipios	30	4
Municipios PDA	23	4
Gerencia Asesora	Aguas de Manizales 4 años	Consultoría Unión Temporal de Oriente 2 años
Gestor	Aguas del Magdalena (Estabilidad del Gestor y Gerente)	Aguas del Guaviare Gobernación-Secretaría de Vivienda (Poca estabilidad del gestor)
Capacidad Gestor	30 personas (Personal calificado con experiencia previa en Aguas de Manizales)	12 personas (Personal poco calificado y no están enfocados en un solo tema, tienen a cargo temas de vivienda)
Disponibilidad de Recursos Económicos	Recursos Nación Crédito CAF \$113.8 millones de usd	El departamento del Guaviare, no recibió financiamiento por medio del mecanismo de crédito público o crédito externo con aval de la nación.
Inversión Total Prevista	\$417.331.000.000 (PGEI 2010-2015)	\$53.727.020.767 (PGEI 2013-2015)
Fuentes de Financiamiento	El departamento contó con una ventaja comparativa, en cuanto a la suficiencia y disponibilidad de los recursos provenientes de Regalías. Así mismo, se logró el financiamiento de crédito externo con garantía de la nación.	En el periodo 2013-2015, no se contó como fuente de recursos el Sistema General de Regalías. La principal fuente de recursos, provenía del Sistema General de Participaciones.

Factores	Magdalena	Guaviare
Administración de Recursos	Fiduoccidente (Urbano) Consorcio FIA (Rural)	Consorcio FIA (urbano y rural)
Diagnóstico	ACODAL y prestadores de servicio (Diagnóstico acertado)	Unión Temporal de Oriente (UTO) (Duda en las cifras presentadas)
Prueba Piloto	Si	No
Componente de Aseguramiento	<p>Realizado por Gestor, CAF y Departamento en el 2014</p> <p>a) Fase de Diagnóstico: Se contaba con antecedentes bien estructurados y en especial con una dirección clara frente a los mecanismos de recolección de información.</p> <p>b) Fase de Estructuración: Existe una relación clara con la articulación de las líneas estratégicas de fortalecimiento y transformación empresarial, con relación al estado de las inversiones en los municipios del PDA. Adicionalmente se evidencia un antecedente en planes ejecutados que van en dirección de las líneas estratégicas propuestas.</p> <p>c) Fase de Implementación: Se propone la contratación de un Aliado Estratégico para el desarrollo del programa "Gestión Especializada por Áreas - GEPA" con quien se cuenta ejecutar el plan de aseguramiento, basados en la experiencia de casos de éxito nacionales e internacionales en los procesos de fortalecimiento y transformación empresarial.</p> <p>El costo total del Plan de Aseguramiento se proyecta en \$42.121.555.249</p>	<p>Realizado por Consultoría</p> <p>a) Fase de Diagnóstico: Se proyecta iniciar el diagnóstico, partiendo de evaluación inicial deficiente a la luz de los resultados presentados por la UTO.</p> <p>b) Fase de Estructuración: No se evidencia en el Plan de Aseguramiento de este periodo, un plan de acción claro, en cuanto al proceso de transformación o fortalecimiento de los esquemas de prestación del servicio. No se identifica un escenario favorable para el desarrollo de un esquema regional.</p> <p>c) Fase de Implementación: Se propone realizar la contratación de consultorías, para ejecutar las actividades planteadas en las fases de diagnóstico y estructuración, basado en el fortalecimiento de los 4 municipios y 10 corregimientos.</p> <p>El costo total proyectado para el Plan de Aseguramiento es de \$871.443.439</p>
Componente Ambiental	CAR CORPAMAG y CAF (Plan Departamental de Acueducto y Alcantarillado 2005-2015 incorporó el componente ambiental mediante el Plan Ambiental Integral de Agua Potable y Saneamiento Básico (PAI-ASB))	CAR CDA (Guanía, Guaviare y Vaupés) con Sede en Guainía. (La capacidad de la Corporación, descintenta al PDA)
Otras condiciones	Voluntad política Nacional y Regional	Orden Público Reserva Forestal Condiciones geográficas Falta de voluntad Política

Fuente: Elaboración Propia del autor

Es así, como debemos empezar por reconocer, que los avances presentados por el departamento del Magdalena en la implementación de la política sectorial son representativos y dicientes. Resultados tangibles en cuanto a las inversiones efectuadas entre los años 2008 y 2015, en materia de acueducto y alcantarillado en los municipios pertenecientes al PDA, así, como en la ejecución de los proyectos relacionados con el componente del Plan Ambiental, y avances en materia de fortalecimiento y

transformación empresarial, demuestran, que con la presencia de diferentes dificultades, la política pública obtuvo una buena calificación, al lograr cumplir las metas propuestas en cuanto a cobertura del servicio de acueducto y alcantarillado. No obstante, una de las diferencias palpables y reconocibles en esta investigación, a diferencia de lo presentado en el departamento del Guaviare, tiene que ver, con la existencia de un antecedente o un ciclo anterior de la política sectorial en el Magdalena. Y mencionamos el término “ciclo” dado que como abarco en el primer capítulo, el análisis y formulación de la política pública, en función de cada una de sus etapas, se comporta de manera cíclica, es decir es dinámica y permite que sus diferentes fases interactúen y se logre una nueva versión o adaptación de la política. En el caso del Magdalena, al contar con la puesta en marcha de una política pública departamental, del sector de agua potable y saneamiento básico (APSB) con voluntad política demostrada, adicional a pertenecer a los intereses del gobierno central, le permitió a la política del PDA encontrar un escenario propicio, toda vez, que parte de los mecanismos dispuestos para la implementación se encontraban en etapas maduras, como el caso de la identificación y compromiso institucional, en dirección a la adquisición de las fuentes de financiamiento, de igual forma, las evaluaciones y diagnósticos en las poblaciones sujetas a ser beneficiarias de las metas de la política, presentaban antecedentes que ofrecían elementos cuantitativos y cualitativos de las realidades de los municipios.

Por su parte, en el Departamento del Guaviare, el conjunto de acciones y decisiones tomadas frente a la implementación, aunado a las condiciones previas de la puesta en marcha de la política PDA no fueron las mejores en términos de: asignación

de recursos, del diagnóstico realizado del sector de APSB, pérdida de tiempo debido a la baja gestión del Gestor inicial, Aguas del Guaviare, la falta de la figura de Gerencia Asesora, las condiciones del orden público y geográficas y la comunicación entre los municipios aumentaron la complejidad de la implementación. Así mismo la sede de la CAR-CDA era fuera del departamento (Guainía), lo cual dificultaba y desincentivaba la gestión de la Autoridad Ambiental frente al componente ambiental del PDA Guaviare. La falta de voluntad política principalmente regional, fue otro de los factores que influyeron en el resultado de la implementación de este PDA.

En este sentido se concluye que el resultado obtenido en la implementación de ambos PDA, obedece a la conjunción de las diversas variables ya analizadas y citadas en esta investigación. Así mismo podemos decir que la política del PDA al igual que todas las políticas públicas buscaba cambiar conductas de los diversos actores y esto se logró.

Se puede demostrar que la existencia de un ciclo de política sectorial antecesor al PDA, en el departamento de Magdalena, ofreció ventajas en el proceso de implementación, en oposición, a la inexistencia de una formulación de política sectorial del agua, en el departamento de Guaviare, en especial, con voluntad política del Gobierno Nacional y Departamental.

(Ordonez-matamoros, Gonzalo, 2013, p. 78) plantea que los analistas de política pública, suelen caer en el error del tercer tipo. Es decir ofrecer una solución al problema

que no es. Este planteamiento nos conduce a analizar, que tan acertado fue definir la solución, en cuanto a la problemática de la calidad en la prestación del servicio, promoviendo la creación de esquemas regionales. Lo cual, presume un interés de participación de inversión, que a la luz de condiciones especiales, como la presentada en el departamento del Guaviare, en lo que refiere a la cantidad de municipios, infraestructura vial, cantidad y diversidad étnica de la población y, la situación especial, de que la mayoría del territorio es considerado reserva natural. Esta realidad particular, aleja la posibilidad de crear un interés, en la participación de proyectos de inversión que se acerquen a la creación de esquemas regionales y desarrollo de economías de escala, toda vez, que muchos de los proyectos pueden requerir costos elevados y en especial, la poca probabilidad de replicar y/o escalar los modelos de prestación del servicio, en más sectores, dado que no existe una visión de crecimiento o desarrollo regional en el departamento.

Lo anteriormente expuesto, es claramente otra cara de la realidad, al observar, las aplicaciones que se lograron en el departamento del Magdalena, frente al desarrollo de esquemas regionales de prestación del servicio. La existencia de una posibilidad de inversión, en una región con características favorables para el desarrollo económico, con presencia evidente de problemas relacionados con la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, pero a su vez, con la clara presencia de oportunidades para las empresas que quieran participar en la ejecución de los proyectos de obra, de igual forma, con la magnitud que implica un departamento con 30 municipios y en especial el interés como se ha mencionado del Gobierno Nacional en una región que se considera

estratégica, para los intereses nacionales. Decisivamente, considerar que la formulación de la política pública debe considerar aspectos particulares, en especial en nuestro país, lleno de diferencias en cada una de las regiones, puede carecer de coherencia frente a la metodología del análisis y la formulación de política pública, sin embargo, si se debe considerar, que estas condiciones especiales y particulares de cada región, deben ser consideradas al momento de diseñar y evaluar las alternativas de solución a los problemas y, a su vez, en la identificación del problema se debe considerar estas realidades regionales, permitiendo reconocer cuales son los mecanismos precisos que se requieren, en virtud de la solución de los problemas que pretende dar solución en la política pública.

En definitiva se puede concluir que si bien la política pública del sector de agua potable y saneamiento básico, se formuló a partir del reconocimiento de las necesidades universales de acceso, cobertura, calidad y continuidad del servicio de acueducto y alcantarillado, como parte del mínimo vital que requieren los seres humanos, las diferencias sociales, geográficas, políticas y económicas, definen una caracterización heterogénea de cada beneficiario de la política pública, a la hora de encontrar las alternativas a la solución, que se adapten de manera eficiente y eficaz a esa particularidad.

Retomando las condiciones expuestas por el autor Gonzalo Ordoñez para llevar a cabo el proceso de implementación de una política, debemos mencionar que para la los PDA de los departamentos de Magdalena y Guaviare, se cumplió a cabalidad con

cada una de ellas, pues los resultados esperados de la política en ambos departamentos estuvieron plenamente identificados y definidos en las metas trazadas en cada uno de los componentes ambiental y de la prestación de los servicios, se identificaron las actividades y de qué manera debían ser realizadas, se establecieron las fuentes de financiación así como también se reconoció en ambos departamentos el marco legal como las reformas establecidas y por ende su aplicación.

Durante la implementación de la política, en ambos PDA y a raíz de los aprendizajes obtenidos, se fueron ajustando las decisiones inicialmente tomadas, buscando con ello mejores resultados en la fase objeto de análisis, sin embargo los resultados en los componentes de aseguramiento de la prestación y el ambiental, como parte del proceso de gestión, en la figura Gestor Departamental y Gestor E.S.P, demuestran claras dificultades en el cumplimiento de metas, y en especial, de mejoramiento de las condiciones básicas de vida de los habitantes.

Para finalizar con las recomendaciones de la presente investigación, debemos recordar que el modelo de implementación de la política fue *Top Down*, razón por la cual y siendo consecuentes con este modelo, la mayoría de recomendaciones van dirigidas al Gobierno Nacional, Departamental y municipal.

- Por parte del Gobierno Nacional, los ajustes que se tramiten a la normatividad expedida de la política pública, deben hacerse de manera más rápida, definiéndose periodos de tiempo razonables.

- El Gobierno Nacional, debe propender por realizar talleres departamentales, a los cuales puedan asistir los diversos actores regionales de la política, con el fin de realizar capacitación y socialización, de las diferentes modificaciones que se presentan en la normativa regulatoria del sector de APSB.
- El Gobierno Nacional debe expedir lineamientos frente a los procesos de contratación y definición del perfil del personal que trabaje en los PDA exigiendo con ello que el personal, indistintamente del cargo que vaya a ejercer debe contar con experiencia previa y específica en el sector APSB garantizando a su vez estabilidad en la contratación, minimizando con ello la rotación de personal que tanto afecta la operación del sector.
- El Gobierno Nacional, debe incentivar la inversión en el sector de APSB garantizando la prestación y sostenibilidad del servicio en las diferentes regiones del país en el mediano y largo plazo. Así mismo este incentivo debe ir encaminado al cumplimiento de los indicadores de cobertura, continuidad y calidad del agua.
- Los alcaldes municipales como garantes de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, deben supervisar y realizar el seguimiento correspondiente a la normativa específica que regulan a los prestadores de servicio, específicamente en temas tarifarios, de facturación y recaudo.
- El Gobierno Nacional, en cabeza del MVCT, debe fortalecer el seguimiento que se le dá al cumplimiento de los PDA, informando y reportando a los

entes de control aquellos departamentos que no estén dando cumplimiento a lo establecido en la normatividad expedida. A la fecha, esta entidad es quien realiza el seguimiento bimestral al cumplimiento de los componentes de aseguramiento de la prestación y del componente ambiental.

- La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico no pueden estar a la deriva de la voluntad política de los actores o gobernantes de turno. En este caso, nos estamos refiriendo a una necesidad y derecho fundamental para la calidad de vida de las personas, razón por la cual la regulación debe ser más estricta en que se dé continuidad a las inversiones priorizadas en los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado, garantizando con ello el interés general y no el particular.
- Los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado deberían ser regulados y reglamentados por el Gobierno Nacional, pues son un instrumento de Planeación fundamental para el sector de APSB.
- Se deben mejorar las capacidades técnicas del personal que formula proyectos del sector de APSB, hoy día se presentan muchas debilidades.
- Se requiere que haya mayor eficacia por parte del MVCT en la viabilidad de proyectos de inversión del sector, no sólo en los tiempos que se toman aprobando un proyecto, sino en la unificación de criterios con los evaluadores de los proyectos.

- Se requiere mayor eficiencia en la gestión de recursos financieros y nuevas fuentes de financiación.
- Incentivar y promover a través de herramientas tecnológicas y dinámicas la articulación de los diferentes actores que intervienen en esta política. De la buena interacción de los actores, es que se determina el buen funcionamiento en la práctica de la Política.
- La actuación del Gobierno Nacional frente a la política de los PDA debe ir encaminada hacia la caracterización del enfoque de gestión pública, analizado en el primer capítulo de la presente investigación.
- La comunidad juega un papel determinante como actor en las políticas públicas. Si bien los PDA no nacieron de un modelo *Bottom Up*, la articulación de los diferentes actores con la comunidad es fundamental para lograr tener mejores resultados en la implementación de una política pública.

7. ANEXOS

ANEXO No 1. Visita de Campo Departamento del Magdalena.

<p style="text-align: center;">Visita de Campo Departamento del Magdalena. Área: Aguas del Magdalena</p>	<p>Fecha Visita</p> <p>16/11/2017 – 17/11/2017</p>
	<p>Objetivo: Realizar investigación en campo sobre la implementación del PDA en el Departamento del Magdalena.</p>

Información del Departamento:

- Zona Bananera únicamente corresponde al área rural
- El departamento es muy político y este aspecto es transversal a todo lo que se hace, esto afecta los diferentes procesos y actividades que se desarrollan.
- El departamento es pobre en sus comunidades, se construían los sistemas de acueducto y alcantarillado, pero no tenían los recursos para conectarse.
- Los municipios de Remolina, Santa Ana, San Zenú tienen el esquema de bonos de agua.
- Los Bonos de Agua era hacer préstamos a los municipios “Préstamo Carrasquilla” para inversión en APSB. Hoy en día FINDETER hace estos préstamos bajo el esquema que se conoce como Tasa Compensada.
- Aracataca es el municipio con mayor número de inversiones
- Pijiño del Carmen municipio con menor incidencia institucional, han tenido limitantes.
- 30 municipios conforman el departamento,

PDA.

- Decisión Política que tomaban los alcaldes si estaban o no en el PDA. Los que no querían decidían de manera autónoma no estar en el Programa PDA. En ese caso el hecho de que los recursos se manejaban en una bolsa (Consortio FIA), no les llamó la atención.
- Gestor: Aguas del Magdalena
- En el Banco Magdalena no está el PDA, sin embargo este último hace inversiones en el sector rural.
- Inicialmente solo se llevó a cabo en zona urbana y hacia 2010 zona rural.
- En las zonas rurales hay una limitante en la continuidad de la prestación de los servicios al no haber operador. En ese caso el municipio debe responder por la prestación del servicio y deben tener personas capacitadas y cumplir con requisitos de la superintendencia de servicios. Al ser el municipio el que reciben las obras ellos deben garantizar la prestación y sostenibilidad de la misma y en muchos casos quieren evadir esta responsabilidad.
- PDA Magdalena cuenta con: Plan de Inversiones, Plan Ambiental, Plan de Aseguramiento,
- La pluralidad de actores dificulta la implementación debido a los diferentes intereses, lo cual implica bastante trabajo previo para tomar decisiones con las comunidades, alcaldes, Gobierno, MVCT, entre otros.
- El PDA no puede tomar decisiones, pues el Gestor solo da apoyo y recomendaciones en el ámbito de su injerencia y cada municipio es autónomo de seguirlos o no.
- Se debe mejorar la calidad del agua y la continuidad de la prestación de los servicios.
- La Secretaría Departamental de Salud hace las pruebas del Agua
- En mayor o menor medida el PDA ha generado una dinámica diferente en el entorno del agua. Las comunidades y sobretodo los municipios son garantes de la prestación del servicio.

- Cuando hay gobernanza del agua hay estabilidad de la inversión.
- Los gestores deben consolidarse como empresas por ejemplo deben tener el área de recursos humanos, calidad, entre otros. Hoy en día en Aguas del Magdalena se encuentran trabajando en ambos temas.
- Los gestores deberían tener otras fuentes de financiación, pues tienen mucha incidencia en casi todos los municipios del departamento como es el caso del Magdalena. No es solo gestionar los recursos para que el impacto pueda ser mayor en la comunidad.
- A futuro Aguas del Magdalena trabaja en convertirse en ESP ó en su defecto poder entrar a las comunidades en las cuales no hay buenos operadores.

Aguas de Manizales.

- Operador en Manizales, se mantiene actualmente
- Gerencia Asesora del PDA del Magdalena. A través de licitación pública ganaron la convocatoria de la cual participaron diferentes empresas que conocían el sector con el fin de que pudieran apoyar al Gestor en la implementación de la política del PDA.
- Fueron la gerencia asesora del PDA del Magdalena desde 2006 hasta 2011.
- Contaban con un equipo manizalita de ingenieros, abogado, subgerente institucional. Hasta el año 2009 empezaron a contratar personal del departamento. El personal era muy capacitado, y la organización muy fuerte. Buscaban promover acciones en el departamento definiendo líneas de trabajo.
- A medida que se iba dando la necesidad por el mayor número de obras, contrataban más personal.
- Con el Decreto No 2246 desaparece la Gerencia Asesora la cual se denominaba PDA de segunda Generación.

Aguas del Magdalena.

- Gestor del PDA (Decreto No 2246)
- Gerente: Ricardo Torres, subgerente institucional Carlos Royero
- Personal: 17 nómina y 16 contratistas. Estabilidad laboral contratos a 1 año. La mayoría vienen de Aguas de Manizales.
- Operan en 4 zonas del Departamento y los profesionales apoyan y asesoran a los municipios hasta donde les es permitido.
- Leinys Lora: Asistente institucional con 30 años de edad Psicóloga de Aguas del Magdalena
- Trabajó en el PDA del Meta durante 2 años, de 2009 a 2011 trabajó en Aguas de Manizales contaban con aproximadamente 30 personas (Gerencia Asesora del PDA Magdalena). Fue practicante en temas de gestión social.
- Aguas del Magdalena inició con poco personal, no había grupo consolidado, la Gerencia asesora (Aguas de Manizales) estuvo durante 5 años.
- Actividades de gestión social incluían interventoría social en obra, socialización, sensibilización y capacitación.
- Plan de Gestión social eran las líneas estratégicas que se desarrollaban en el plan departamental. Trabajaron con madres comunitarias, con niños, fueron fortaleciendo el tema y contrataron consultoría. Alcanzaron a trabajar con 2.500 madres comunitarias.
- Llevaron a cabo un diplomado del Agua con los docentes.
- El trabajo social que tuvo más impacto fue el que realizaron con los niños y las madres comunitarias
- El Plan de Gestión social estaba basado en que las comunidades debían entender y conocer el objetivo de lo que estaban haciendo y el impacto para lograr el éxito.
- Las comunidades del Magdalena no tenían sistemas de acueducto ni alcantarillado por lo que el impacto del PDA ha sido muy grande. Ha cambiado la vida de las personas, sin embargo por ser un cambio este genera resistencia en un principio.
- Con los líderes comunitarios y concejales del departamento se buscó que desde el rol de cada uno enfatizaran en la Gobernabilidad del agua para que las comunidades se pudieran apropiar de los sistemas de acueducto y alcantarillado, sin embargo esta estrategia no tuvo mucho eco.
- Al inicio del PDA hubo buenos recursos económicos lo cual ayudó a ser más fácil la dinamización de los procesos.

- El impacto que ha tenido el PDA en la comunidad: éstos últimos son más participativos en los procesos, buscan al gestor piden orientación, lo cual es bueno y permite al Gestor constituirse en una Organización que puede resolver dudas.
- Cambió la dinámica de cómo se dan los procesos.
- Mayor impacto lo tiene el servicio de acueducto, porque el alcantarillado no es visto como una necesidad (pozas sépticas, el monte, etc) se cuestionaban que por qué si llevaban varios años recogiendo agua del río porqué ahora necesitaban de un sistema de acueducto?
- El acueducto lo empezaron a ver como una mayor necesidad. Respecto al sistema de alcantarillado hasta que las obras las ven realizadas entienden la necesidad. Sin embargo consideran que incurren en mayores costos para tener el alcantarillado en funcionamiento, por lo cual su funcionamiento es demorado.
- El PDA permite la conexión hasta la acometida del acueducto o alcantarillado, no permiten el ingreso a los predios. Sólo pueden optimizar y/o construir redes.
- Aguas del Magdalena es quien contrata y ejecuta las obras e interventorías. Los municipios reciben la obra y hacen supervisión durante la ejecución.
- Inicialmente se pensaba solo en ejecutar obras, pero no se pensaba en hacer mantenimiento.
- En el año 2016 terminaron de pagar el crédito que les otorgó la Cooperación Andina de Fomento CAF
- Manejan bolsa de recursos a través de Fiduooccidente.

Plan de Aseguramiento Magdalena (PAS).

- Fases de trabajo del PAS: Diagnóstico, estructuración financiera y modelos tarifarios
- En la norma está que el contratante puede ajustar el PAS a sus necesidades
- Componentes del PAS: Fortalecimiento de la prestación y municipios, y fortalecimiento al Gestor
- Consultoría la desarrolla Licuas se contrató en 2016 el acta de inicio es del 22 de junio de 2017 vigencia 3 años.
- Actualmente Fase I
- En el año 2014 tuvieron el concepto técnico favorable del PAS
- Habían muchas inversiones y obras y poca ejecución y prestación empresarial de servicios públicos. Por lo cual nace la necesidad de desarrollar un Plan de Aseguramiento.
- El PAS requiere un cambio de mentalidad, se requiere garantizar la sostenibilidad y no solo entregar obras. Buscando que las obras no se pierdan y cumplan con su objeto social.
- El PAS incluye acompañamiento en sitio
- Se requiere de un buen prestador del servicio público para garantizar calidad del agua y continuidad en la prestación de los servicios.
- Es necesario tener en cuenta otros indicadores, no sólo metas de saldos comprometidos.
- En el municipio de Salamina tienen personal capacitado a través del SENA en la Empresa de Servicios Públicos denominada EMPORÍO, el personal percibe buenos ingresos, tienen buena estabilidad, el equipo lleva casi 11 años manteniéndose en los diferentes cargos.
- Bolsas de recursos para financiar la estrategia social, la cual comprende: comunicación, socialización y difusión con el fin de que la comunidad pueda entender y valorar lo que hacen las empresas.
- Incentivos a los prestadores por el cumplimiento de metas (Reconocimiento por alcanzar metas, premios, etc)
- Fase II debe iniciar el 22 de diciembre de 2017 y abarca 3 meses.
- Por lo general los planes de aseguramientos son de mediano y corto plazo e inicialmente funcionan y cuando hay cambios de gobierno los indicadores disminuyen.
- Perfil multidisciplinario de las personas que trabajan en el PAS.

Componente financiero Aguas del Magdalena.

Subdirector Alberto Batiman

- Se financia con recursos de regalías incluyendo el ámbito rural (\$11.000 millones anuales). En este caso los municipios y operadores no pagan nada a Aguas del Magdalena.
- Nace antes del CONPES 3200 y es declarado de importancia estratégica el PDA del Magdalena
- CONPES 3431 de 2006 nace el comité técnico y la Corporación Andina de Fomento CAF hace un préstamo al Magdalena por \$58 millones de dólares. 50% SGP

- Consejo Asesor de regalías Acuerdo 040
- 2006-2015 Corpamag aproximadamente \$6.000 millones y de regalías escalonadas, \$203.000 millones
- En el año 2009 se reformula el Acuerdo 040 \$326.000 millones adicionales de regalías y entran nuevos municipios al PDA.
- PDA Nación un billón de pesos y \$48.000 millones para Magdalena
- Todos los recursos los manejan con Fiduoccidente.
- Tienen Comité Directivo, MVCT, DNP, 2 Alcaldías, Gobernador, CAR (Temas ambientales), MHCP.
- Comité Fiduciario: Departamento, MHCP, MVCT, CAR (temas ambientales), 1 alcalde y Aguas del Magdalena.
- Desde junio de 2016 terminaron de pagar el crédito a la CAF salieron del comité fiduciario y de la junta directiva MHCP.
- 2009 Financiaron un proyecto Colector Bastidas inversión total \$15.000 millones y Ministerio Aportó \$490 millones. Los recursos ingresaron a Fiduoccidente.
- En 2009 el Banco Mundial financió otros proyectos como el acueducto de Aracataca y transfirieron los recursos directamente sin utilizar esquemas fiduciarios.
- En 2012 hubo un cambio en la normatividad de regalías y se pasó de regalías indirectas al Sistema General de Regalías SGR. En ese caso los recursos no comprometidos a diciembre 31 de 2011 se convirtieron en inflexibilidades.
- El manejo de los recursos a través del FIA tiene desventajas, pues en ese caso tienen 3 días para confirmar las órdenes de pago y cualquier trámite se realiza en Bogotá. Mientras que a través de Fiduoccidente el proceso es mucho más ágil. De una parte está en el mismo edificio de Aguas del Magdalena, a pesar que confirman las órdenes de pago en Bogotá
- Los gastos de Fortalecimiento del Gestor son financiados 100% con regalías van a OCAD y los gastos del gestor lo financian por SGP del departamento.
- Los recursos de zona rural si los manejan a través del FIA

ANEXO No 2. Visita de Campo Departamento del Guaviare.

<p>Visita de Campo Departamento del Guaviare. Área: Gobernación del Guaviare</p>	<p>Fecha Visita</p> <p>28/11/2017 – 29/11/2017</p>
	<p>Objetivo: Realizar investigación en campo sobre la implementación del PDA en el Departamento del Guaviare.</p>

- El departamento cuenta con 4 municipios: Calamar, El Retorno, San José del Guaviare y Miraflores. Todos son categoría 6.
- El PDA funciona en la misma oficina de Vivienda de la Gobernación y está conformado por 14 personas (Ing Civil, Administrador Apoyo Social, Apoyo Tecnólogo administrativa, técnico recursos naturales, administrador de redes sociales, dos técnicos saneamiento, apoyan al ingeniero civil, secretaria, contadora PDA, ingeniero ambiental, arquitecto, gestora, dos técnicos que apoyan las obras, el plan ambiental y la mitigación ambiental de las mismas).
- Los técnicos y tecnólogos son del SENA. Cuentan con profesionales universitarios y especialistas.
- La Gestora se encuentra desde abril de 2017 Johanna Andrea Pulido en el cargo. El gestor anterior duró un año y 3 meses Julia Vergara.
- El Consorcio FIA se demora en publicar la información, se demora aproximadamente una semana a la expedición del CDR Certificado de Disponibilidad de Recursos.
- Estampilla pro-desarrollo: compromiso de vigencias futuras excepcionales financiadas con esta estampilla y SGP con destino al PDA.
- Consultoría Especializada MAVDT a través del PNUD para realizar diagnóstico integral de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo, el cual incluyó aspectos técnicos, institucionales, ambientales y operativos para identificar y priorizar necesidades de inversión.
- El municipio de San José tenía problemas con los giros directos, razón por la cual no estaba al inicio del PDA.
- Manifiestan que al Ministerio llegan diferentes evaluadores con criterios diversos y se ven obligados a ajustar los proyectos y los contratistas se cansan perjudicando los procesos.
- Conpes 3463/2007 lineamientos para la estructuración, financiación y ejecución de los PDA.
- CAF: vinculación al municipio Miraflores al PDA suscrito con la empresa Aguas del Guaviare ESP y el Departamento de Guaviare, vinculación del municipio San José del Guaviare al PDA el 3 de nov de 2009, vinculación del municipio de Calamar el 30/09/2009.
- El PDA fue de concertar con los municipios de que los alcaldes no se sintieran excluidos. Sin embargo manifiestan que las políticas públicas las hacen sin conocer las características de los territorios. Por ejemplo el municipio de Miraflores es desertificado y a pesar de pertenecer al Departamento es muy diferente a los otros municipios. En este caso es muy difícil llegar a este municipio, pues solo llegan aviones de carga provenientes de San José del Guaviare los días martes y sábados.
- En el municipio de Miraflores hay mucha necesidad. Manifiestan que es más necesario el alcantarillado pluvial que la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR. Sin embargo acorde a la política del Ministerio de PDA la prioridad es primero en APSB y de último el alcantarillado pluvial.
- El PDA del Guaviare son los que articulan con los municipios y la Nación para los proyectos. En este caso solo tienen recursos del departamento \$100 millones de audiencias públicas. Manifiestan que se requiere inyección de recursos del orden nacional y que del Billón de recursos aportados por la Nación al momento de nacer la política, no han terminado de entregar a los municipios los recursos que les correspondían.

- Los cascos urbanos han alcanzado coberturas del 100%. Falta inversión en el ámbito rural, pues hay muchas construcciones de abastecimiento de agua pero no hay plantas para cerrar las brechas de cobertura.
- Miraflores reportó en el SUIF coberturas del siguiente orden:

2014	100%
2015	82%
2016	62%

Sin embargo las cifras no son consistentes y no se entiende porqué reportaron las mismas.

- El municipio de Calamar Cobertura de Acueducto entre el 70 y 75%.
- En el municipio de Retorno el crecimiento ha sido progresivo. Se realizó la optimización de la PTAR para mejorar la cobertura de más redes de distribución.
- Evidencian un problema y es que hay muchos sistemas alternos de captación de agua y la comunidad no se conecta al acueducto.
- Continuidad en la prestación del Servicio diaria:

San José 24h ESP
 Retorno 15h APC
 Calamar 6h
 Miraflores 4h

-Calamar y Miraflores tienen prestadores directos. Éstos últimos son considerados una carga para el municipio no hay un buen recaudo por el manejo político que se le da. En Miraflores el prestador director tiene una carga eléctrica y se consumen el 60-70% del presupuesto. Calamar tiene interconexión acueducto, alcantarillado y aseo.

- Manifiestan que debería existir un prestador regional para que le dé a los municipios maniobra pero que haya apoyo.
- En San José el recaudo es del 60 al 70%. Únicamente están conectados el 70% a pesar de tener un 100% en cobertura de APSB.
- La secretaría de obras públicas del municipio atiende la zona rural del municipio de San José del Guaviare.
- Calidad del Agua se mide a través del IRCA índice de Riesgo de la Calidad del agua para consumo. En San José se tiene un IRCA de 0.17, Calamar 0.13, El Retorno 6 y Miraflores de 12,58. Entre más cercano a cero es más óptima la calidad. En Miraflores en invierno el agua se vuelve muy turbia y alcanzan IRCA de 22 y 24. Las muestras son tomadas por la Secretaría de Salud.
- Plan Ambiental está en proceso de adjudicación
- El Plan Aseguramiento está aprobado para contratar
- El Plan Social ya está contratado Tiene acta de inicio de noviembre de 2017 y los recursos se aprobaron en febrero de 2017.

Carlos Contento Suescún:

- Odenanza 08 y 09 de 2008 autoriza al Gobierno para crear la ESP-
- Decreto 0267 del 10/08/2010 el Gobierno asume la función de Gestor a través de la Oficina Planeación.

-Desde 2013 la Oficina de Planeación no es más el gestor del PDA. Decreto 0291/2013 Asignan las funciones del gestor a un asesor del despacho de la Gobernación del Guaviare razón por la cual han tenido varios gestores en los últimos años.

-El/La Gestora y los funcionarios del PDA están adscritos a la oficina de Planeación por lo cual tienen que cumplir con varias funciones: metas, avances y evaluación del Plan de Desarrollo, Plan de Acción de inversiones, Contraloría, Supervisión de los Proyectos, encargada de Vivienda y del PDA. Como el MVCT maneja los temas de APSB en el país ellos

copiaron el modelo y por esa razón la misma oficina maneja ambos temas.

-En el servicio público de aseo San José tiene cobertura del 98%, Retorno del 100%, Calamar del 98% y Miraflores del 95%.

-En el tema de aseo, el municipio de San José no tiene el mismo prestador. Es una empresa ambiental la cual tiene más del 50% de capital privado. El resto de municipios si tienen el mismo prestador.

-En noviembre de 2017 liquidaron a la empresa Aguas del Guaviare.

-La CAR no es de un solo departamento sino de 3 (Guainía, Guaviare y Vaupés). Corporación de Desarrollo Autosostenible para el norte y sur CDA. La CDA maneja inversiones globales sin dividir los recursos. Tienen muchas consultorías suspendidas y por ley decretaron que Guaviare es zona de reserva y no tienen predios.

-Informan que en el MVCT hay muchas demoras en las firmas de los documentos.

-Ministerio de Ambiente les dijo que por ser declarado territorio de Reserva no tienen la necesidad de demostrar la tenencia de la tierra en el departamento. Sin embargo en la ventanilla única del MVCT si se los exigen, lo cual contradice a la Ley.

-Al municipio de San José lo miden igual que otras ciudades principales, pero tienen muchas dificultades y no tienen recursos.

-Particularidades del Departamento: Zona de reserva natural. Costos de Vida altos, APU (Análisis de Precios Unitarios) FINDETER son más bajos y ellos deben ajustarse, los miden con el costo de vida de las capitales y son más altos y los recursos son muy pocos.

-Ir al municipio de Miraflores vale aproximadamente \$400.000 pesos por persona en las avionetas de carga (alimentos, gas, etc) el trayecto dura 45 min. Por río son 75km a Calamar aprox 12h.

-Dificultad con bultos de cemento. \$80.000 pesos por bulto en Miraflores, la arena del río se acopia en verano. La guerrilla cobra por todo lo que se transporta \$5.000 pesos.

-El orden público los ha afectado, por eso se han dado las reformulaciones en los proyectos, pues los contratistas deben hablar con la guerrilla y pagarles por adelantado incrementando así los costos de la ejecución de las obras.

-Manifiestan que al departamento se le debería dar un trato especial en cuanto a la aplicación del PDA.

-¿Cómo se financia el PDA?:\$17.500 millones de pesos menos el 2% seguimiento (MVCT) total \$17.130 millones de pesos recibieron aproximadamente en 3 giros desde el año 2009. El último fue recibido en 2013. Fuente de recursos SGP Departamento, Estampilla Pro-desarrollo (otros recursos) y aporte municipios. A partir de la vigencia 2013 la Contaduría derogó las vigencias futuras excepcionales.

-En el municipio de San José el tema es muy político y no quieren firmar giro directo. Con el Consorcio FIA son 3 días hábiles. En ese caso ellos reciben los recursos y no los giran.

-En Miraflores hicieron el relleno sanitario con recursos percibidos directamente del Banco Mundial.

-Relación con el FIA. Manual operativo oct nov 2017

-El decreto 2246 modificó la estructura de los PDA y por eso se eliminaron los componentes de sector de desarrollo rural y sector indígena.

-APC: Zona rural La Libertad 100% centro poblado acueducto y alcantarillado con PTAR

-Club Defensores del Agua –Guaviare-PDA: Las instituciones educativas hacían alianza para capacitar 15 niños en una institución educativa utilizando carteleras, actividades lúdicas recreativas para enseñarles a cuidar el agua. Actividad desarrollada por el profesional social.

-La gerencia asesora no estaba en el Departamento.

-Diego Giraldo ingeniero Ambiental y Sanitario lleva un año en el PDA: maneja el componente ambiental, la formulación de riesgo ambiental y aseguramiento, supervisión de los tres componentes, apoyo temas sanitarios PDA, Alcantarillado, Acueducto PTAR Planta de Tratamiento de Aguas Residuales y PTAP Planta de Tratamiento de Agua Potable.

-CAR CDA y PDA suscribieron convenio interadministrativo el 24 nov 2010.

Gustavo Hernández Contreras-Aguas del Guaviare ESP-Ejecutora y Gestora del PDA 2008

-Unión Temporal de Oriente realizó la gerencia Asesora haciendo el diagnóstico del estado actual del sector. Priorizaron proyectos con audiencias públicas y los municipios

comprometieron vigencias futuras del sector de APSB. La gerencia asesora iba de vez en cuando a la Gobernación del Guaviare. La gerencia duró 2 años, habían muchas críticas sobre el diagnóstico que realizaron, pues se decía que el trabajo realizado fue más de escritorio que de campo.

-Aguas del Guaviare sólo tenía un contrato de \$150 millones de pesos en estudios y diseños de los Planes Maestros del municipio de Miraflores. El Gobernador del momento Óscar López decide liquidar la empresa por baja gestión.

-Había un enlace en el MAVDT donde trabajaban con él y durante 2010 y 2011 el Ministerio les dice que si continúan con la Gerencia Asesora deben poner recursos y el Gobernador decidió manejarlo de manera directa.

-La gerencia asesora no socializaba nada. Hicieron estudios y diseños, pero nunca los conocieron. Lo único que dejaron fue un informe de diagnóstico. El mismo departamento empezó a realizar el trabajo de campo y montaron los estudios y diseños, empiezan su interlocución con el Ministerio, capacitaciones que hubo del Decreto 2246 en Bogotá.

-Entre las mayores dificultades que menciona el Señor Gustavo es que no había un diagnóstico confiable del estado del sector de APSB, razón por la cual hasta que el departamento no lo realizó, no se inició.

-Hasta el año 2010 empiezan a realizar los estudios y diseños en la Gobernación del Guaviare, lograr recursos era muy difícil.

-Ejecutaron el acueducto y alcantarillado en el municipio de Miraflores, por tener el NBI más alto.

-En el casco urbano el Fondo Nacional de Regalías en liquidación realizó inversión de \$5.000 millones en acueducto.

-En su concepto la idea de los PDA fue buena, sin embargo varios de los problemas que se presentan son por temas políticos, la falta de recursos. Así mismo manifiestan que con la entrada del Sistema General de regalías SGR se han podido inyectar mayores recursos.

-Manifiesta que la comunidad ha tenido buena acogida sobre las obras que han realizado.

-Consideran que hay mayor necesidad en el Alcantarillado Pluvial que en la PTAR.

-Libre nombramiento y remoción Gestor del PDA.

-A pesar de haber cambios en el gestor el equipo del PDA se ha mantenido.

-Respecto al componente de riesgo sectorial falta terminar el documento y aprobación ante el comité directivo. En dic 2017 se remite al Ministerio para correcciones.

-Viviana Beltrán Contadora del PDA

ANEXO No 3. Encuesta sobre la Implementación de la Política PDA en los Departamentos de Guaviare y Magdalena.

Como parte de un proyecto de investigación académica, se pretende identificar aspectos claves, frente a la implementación de la Política Pública de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo PDA, para lo cual le agradezco dedicar 5 minutos de su tiempo para responder esta breve encuesta.

1. Su participación en la política PDA ha sido en: *

PDA Guaviare

PDA Magdalena

Ambos

Otros _____

2. ¿A qué grupo de interés pertenece? *

Funcionario del Gobierno Nacional

Funcionario del Gobierno Departamental

Funcionario del Gobierno Municipal

Prestadores del servicio

Funcionario Corporación Autónoma Regional CAR

Otro _____

3. Determine el grado de conocimiento que usted tiene sobre la política pública PDA *

Muy Alto

Alto

Medio

Bajo

4. De acuerdo a la implementación de la política pública PDA en su departamento y teniendo en cuenta los problemas presentados en la prestación de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo ¿Cree

usted que la identificación de necesidades se generó correctamente? *

Se identificó totalmente y ajustado a la realidad

Se identificó parcialmente, sin estar acordes a la total realidad

No se identificó el problema

No sabe / No responde

5. ¿Cómo considera usted la participación del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio MVCT como actor del nivel Nacional en la etapa de implementación de la política PDA? *

Alta participación

Media participación

Baja participación

No sabe / No responde

6. ¿Cómo considera usted la participación del Departamento ó Gestor en la etapa de implementación de la política PDA ? *

Alta Participación

Media Participación

Baja Participación

No sabe / No responde

7. ¿Cómo considera usted la participación de los prestadores de servicios públicos en la etapa de implementación de la política PDA? *

Alta Participación
Media Participación
Baja Participación
No sabe / No responde

8. ¿Cómo califica usted la articulación global de la política PDA entre los diferentes actores intervinientes (municipios, departamentos, Corporación Autónoma Regional CAR, Departamento Nacional de Planeación DNP, Gestor, Prestador de servicios públicos, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT, etc). Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta *

9. ¿Cómo califica usted la gestión del Gestor (Periodo 2012-2015) en el desarrollo de las actividades del PDA teniendo en cuenta que entre sus funciones está: Desarrollar las acciones necesarias para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de la política del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, Coordinar las acciones de los participantes del PDA, Prestar asistencia a los municipios y/o distritos del departamento en los temas relacionados con la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, etc. *

Eficiente
Medianamente eficiente
Poco eficiente
Nula
No sabe / No responde

10. Teniendo en cuenta que el componente de aseguramiento es una herramienta fundamental para lograr la sostenibilidad de las inversiones ejecutadas o por ejecutar, y garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y a su vez determina el logro de los objetivos y metas de la prestación del servicio en cuanto a cobertura, continuidad y calidad. ¿Cómo evalúa los resultados obtenidos de este componente? *

Muy positivos
Medianamente positivos
Medianamente deficientes
Muy deficientes

11. Frente al Componente Ambiental se puede decir que este busca entre otros, garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental para llevar a cabo la formulación y ejecución de proyectos del sector de APSB. En este sentido ¿Cómo califica usted el avance y compromiso del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT) para la puesta en marcha de las metas y objetivos del componente - Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta *

12. Teniendo en cuenta la pregunta anterior, ¿Cómo califica usted el avance y compromiso del Departamento y los municipios para la puesta en marcha de las metas y objetivos del componente ambiental? Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta *

13. Teniendo en cuenta la pregunta número 11, ¿Cómo califica usted el avance y compromiso de la Corporación Autónoma Regional CAR para la puesta en marcha de las metas y objetivos del componente ambiental? Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta *

14. De las siguientes opciones ¿Cuál (es) cree usted que pudo (ieron) haber influido en la implementación y puesta en marcha del Componente de Aseguramiento? (Mínimo 1 Máximo 3) *

Desempeño del Gestor

Deficiencia en los objetivos y metas planteadas

Ineficiencia de los Prestadores Especializados

Asignación y Disponibilidad de Recursos Financieros

Procesos de contratación estatal

Voluntad Política

Ninguno de los anteriores

Otro:

15. De las siguientes opciones ¿Cuál (es) cree usted que pudo (ieron) haber influido en la implementación y puesta en marcha del Componente Ambiental? (Mínimo 1 Máximo 3) *

Ausencia de compromiso de las autoridades ambientales

Falta de Voluntad Política

Asignación deficiente de Recursos

Exceso de trámites burocráticos

Ninguno de los anteriores

Otro:

16. De los siguientes factores, ¿Cuál (es) cree, que incidieron en la dinámica de implementación del PDA

(Mínimo 1 - Máximo 3) *

Voluntad política

Asignación de recursos financieros

Trámites burocráticos

Instrumentos de planeación

Procesos de contratación

Estructuración de Proyectos

Otro:

17. ¿Cómo califica usted la gestión en la administración de los recursos que realiza el Consorcio FIA Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta. *

18. Si usted ha participado en el PDA del Magdalena; ¿Cómo califica usted, la gestión en la administración de los recursos que realiza la Fiduciaria de Occidente? Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta.

19. De acuerdo a su experiencia y conocimiento, ¿Qué ajustes debe incluir la política pública del PDA, para obtener mejores resultados en virtud de la mejora, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo? *

Anexo No 4

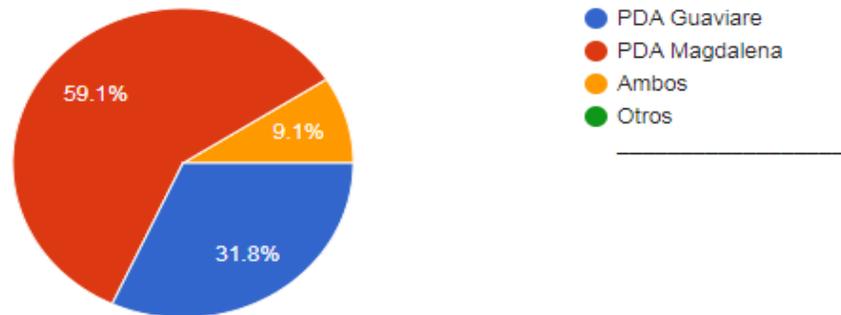
Tabulación resultados encuesta "Implementación de la Política PDA en los departamentos de Guaviare y Magdalena"		
No Pregunta	Opciones	Resultados
1	PDA Magdalena	59,10%
	PDA Guaviare	31,80%
	Ambos	9,10%
		100,00%
2	Funcionario del Gobierno Nacional	31,80%
	Funcionario del Gobierno Deptal	27,30%
	Otros	22,70%
	Prestadores de Servicio	18,20%
		100,00%
3	Alto	36,40%
	Muy Alto	31,80%
	Medio	31,80%
		100,00%
4	Parcialmente sin estar acordes a la realidad	68,20%
	Totalmente y ajustado a la realidad	27,30%
	No se identificó el problema	4,50%
		100,00%
5	Alta participación	59,10%
	Media participación	31,80%
	Baja participación	4,60%
	No sabe/No responde	4,50%
		100,00%
6	Alta participación	59,10%
	Media participación	27,30%
	Baja participación	9,10%
	No sabe/No responde	4,50%
		100,00%
7	Media participación	45,50%
	Baja participación	40,90%
	Alta participación	9,10%
	No sabe/No responde	4,50%
		100,00%
8	Calificación 3	54,50%
	Calificación 4	36,40%
	Calificación 2	9,10%
		100,00%

Tabulación resultados encuesta "Implementación de la Política PDA en los departamentos de Guaviare y Magdalena"		
No Pregunta	Opciones	Resultados
9	Eficiente	54,50%
	Medianamente eficiente	32,00%
	Poco eficiente	4,50%
	Nula	4,50%
	No sabe/no responde	4,50%
		100,00%
10	Medianamente Positivos	63,64%
	Medianamente deficientes	22,72%
	Muy Positivos	13,64%
		100,00%
11	Calificación 3	45,50%
	Calificación 4	36,40%
	Calificación 5	9,05%
	Calificación 2	9,05%
		100,00%
12	Calificación 4	40,90%
	Calificación 3	27,30%
	Calificación 2	27,30%
	Calificación 5	4,50%
		100,00%
13	Calificación 3	54,50%
	Calificación 4	18,20%
	Calificación 2	18,20%
	Calificación 1	9,10%
		100,00%

Tabulación resultados encuesta "Implementación de la Política PDA en los departamentos de Guaviare y Magdalena"			
No Pregunta	Opciones	Resultados	
14	Desempeño Gestor	13	27,1%
	Deficiencia objetivos y metas	2	4,2%
	Ineficiencia prestadores	9	18,8%
	Asignación y Disponibilidad Recursos	13	27,1%
	Voluntad Política	10	20,8%
	Falta capacidad institucional	1	2,1%
		48	100,00%
15	Ausencia de compromiso de las autoridades ambientales	13	32,5%
	Falta de voluntad política	8	20,0%
	Asignación deficiente de recursos	10	25,0%
	Exceso de trámites burocráticos	4	10,0%
	Ninguno de los anteriores	3	7,5%
	Falta de profesionales capacitados	1	2,5%
	Desarticulación y trabajo aislado	1	2,5%
	40	100,00%	
16	Voluntad Política	13	25,0%
	Asignación de recursos financieros	14	26,9%
	Trámites burocráticos	2	3,8%
	Instrumentos de Planeación	8	15,4%
	Procesos de contratación	2	3,8%
	Estructuración de Proyectos	13	25,0%
		52	100,00%
17	Calificación 4		54,50%
	Calificación 3		27,30%
	Calificación 5		13,70%
	Calificación 2		4,50%
			100,00%
18	Calificación 4		78,60%
	Calificación 3		14,30%
	Calificación 5		7,10%
			100,00%

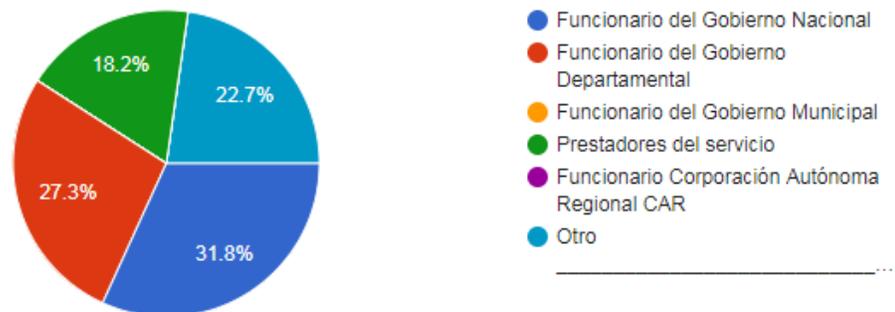
1. Su participación en la política PDA ha sido en:

22 respuestas



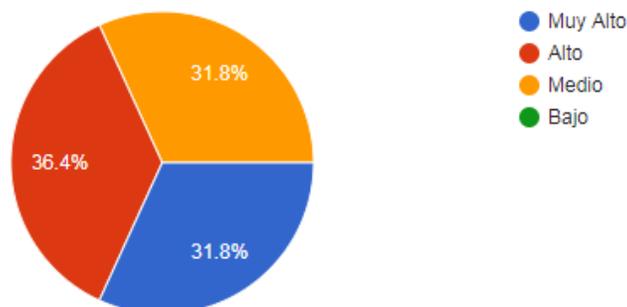
2. ¿A qué grupo de interés pertenece?

22 respuestas



3. Determine el grado de conocimiento que usted tiene sobre la política pública PDA

22 respuestas



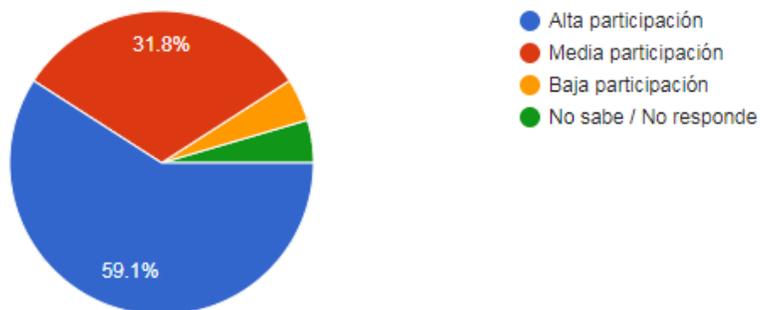
4. De acuerdo a la implementación de la política pública PDA en su departamento y teniendo en cuenta los problemas presentados en la prestación de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo ¿Cree usted que la identificación de necesidades se generó correctamente?

22 respuestas



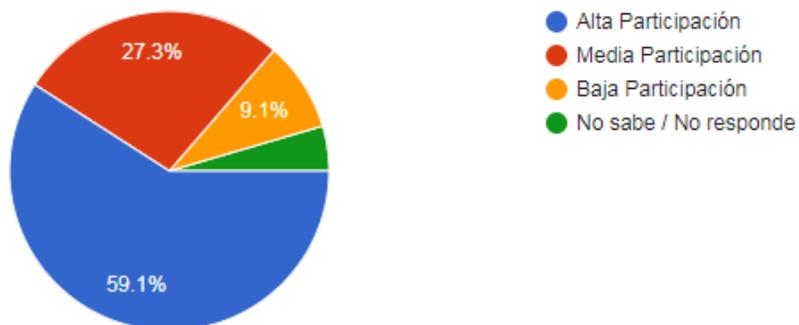
5. ¿Cómo considera usted la participación del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio MVCT como actor del nivel Nacional en la etapa de implementación de la política PDA?

22 respuestas



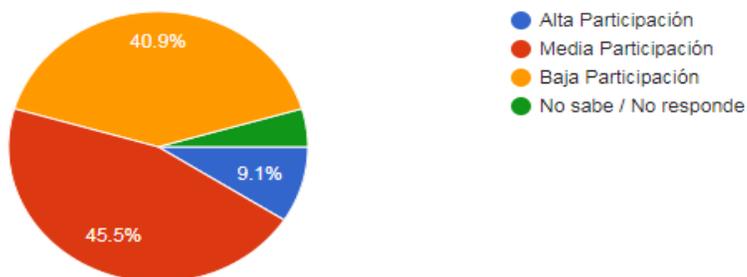
6. ¿Cómo considera usted la participación del Departamento ó Gestor en la etapa de implementación de la política PDA ?

22 respuestas



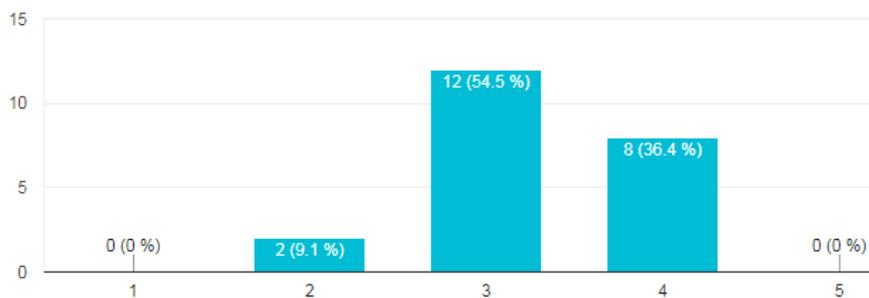
7. ¿Cómo considera usted la participación de los prestadores de servicios Públicos en la etapa de implementación de la política PDA?

22 respuestas



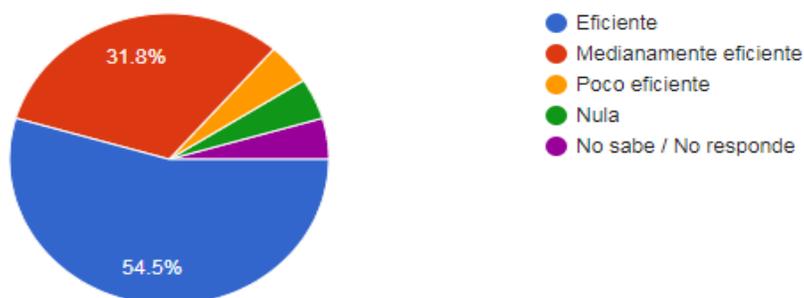
8. ¿Cómo califica usted la articulación global de la política PDA entre los diferentes actores intervinientes (municipios, departamentos, Corporación Autónoma Regional CAR, Departamento Nacional de Planeación DNP, Gestor, Prestador de servicios públicos, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT, etc). Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta

22 respuestas



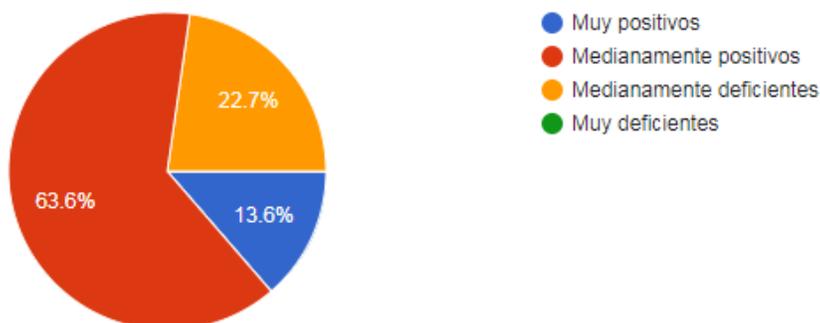
9. ¿Cómo califica usted la gestión del Gestor (Periodo 2012-2015) en el desarrollo de las actividades del PDA teniendo en cuenta que entre sus funciones está: Desarrollar las acciones necesarias para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de la política del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, Coordinar las acciones de los participantes del PDA, Prestar asistencia a los municipios y/o distritos del departamento en los temas relacionados con la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, etc.

22 respuestas



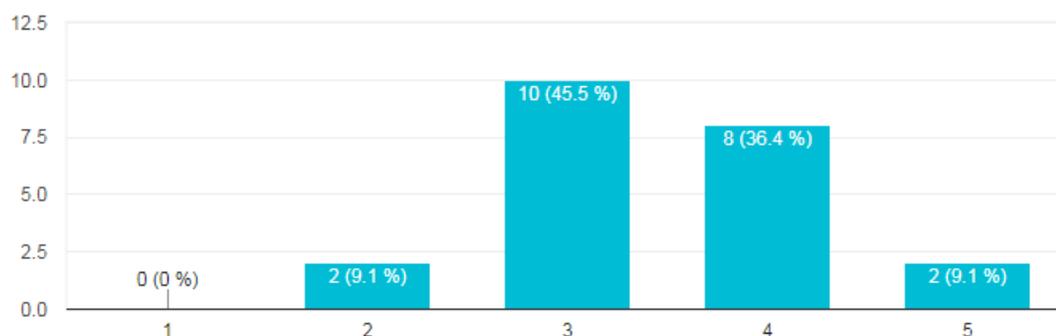
10. Teniendo en cuenta que el componente de aseguramiento es una herramienta fundamental para lograr la sostenibilidad de las inversiones ejecutadas o por ejecutar, y garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y a su vez determina el logro de los objetivos y metas de la prestación del servicio en cuanto a cobertura, continuidad y calidad. ¿Cómo evalúa los resultados obtenidos de este componente?

22 respuestas



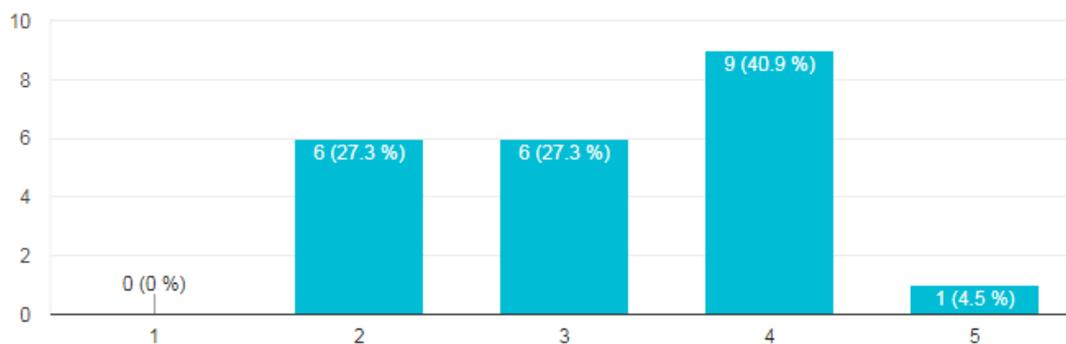
11. Frente al Componente Ambiental se puede decir que este busca entre otros, garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental para llevar a cabo la formulación y ejecución de proyectos del sector de APSB. En este sentido ¿Cómo califica usted el avance y compromiso del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT) para la puesta en marcha de las metas y objetivos del componente - Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta

22 respuestas



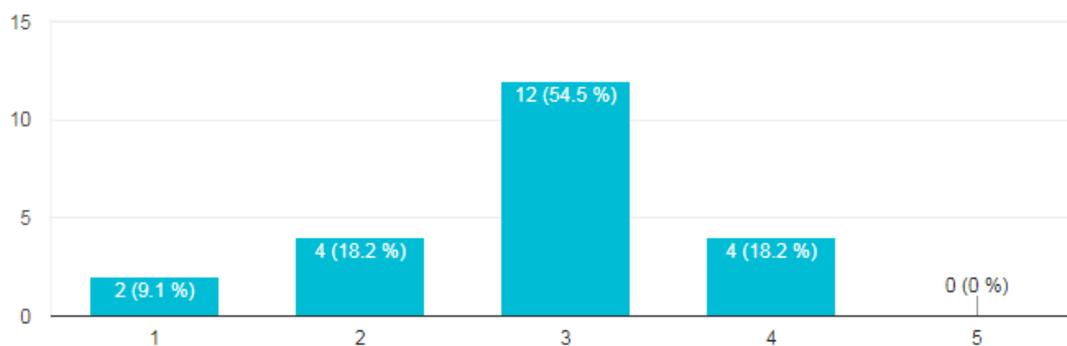
12. Teniendo en cuenta la pregunta anterior, ¿Cómo califica usted el avance y compromiso del Departamento y los municipios para la puesta en marcha de las metas y objetivos del componente ambiental? Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta

22 respuestas



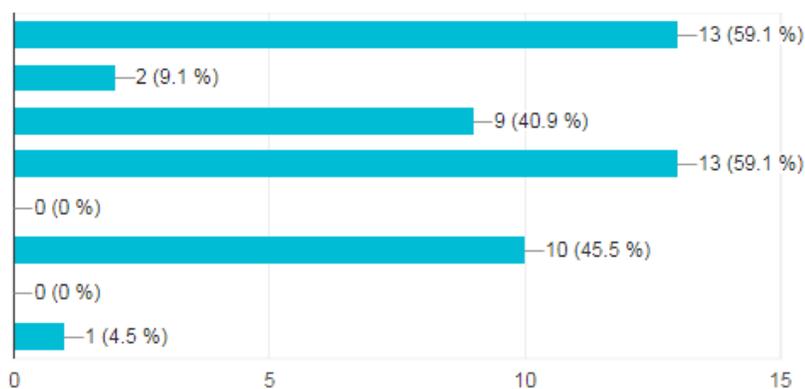
13. Teniendo en cuenta la pregunta número 11, ¿Cómo califica usted el avance y compromiso de la Corporación Autónoma Regional CAR para la puesta en marcha de las metas y objetivos del componente ambiental? Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta

22 respuestas



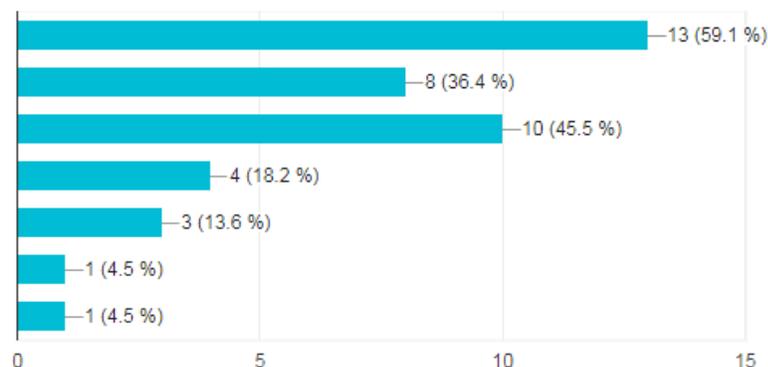
14. De las siguientes opciones ¿Cuál (es) cree usted que pudo (ieron) haber influido en la implementación y puesta en marcha del Componente de Aseguramiento? (Mínimo 1 Máximo 3)

22 respuestas



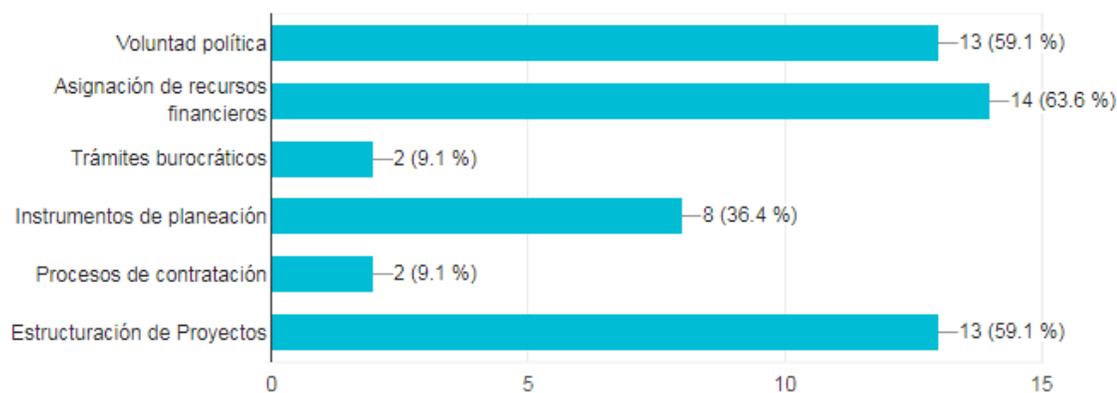
15. De las siguientes opciones ¿Cuál (es) cree usted que pudo (ieron) haber influido en la implementación y puesta en marcha del Componente Ambiental? (Mínimo 1 Máximo 3)

22 respuestas



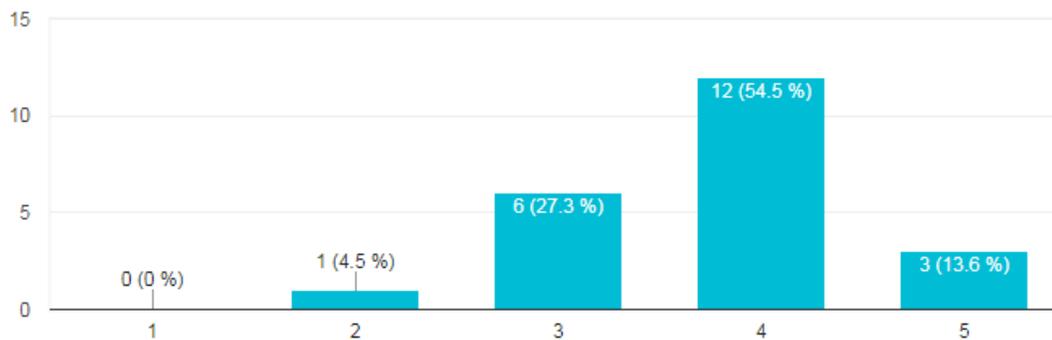
16. De los siguientes factores, ¿Cuál (es) cree, que incidieron en la dinámica de implementación del PDA (Mínimo 1 - Máximo 3)

22 respuestas



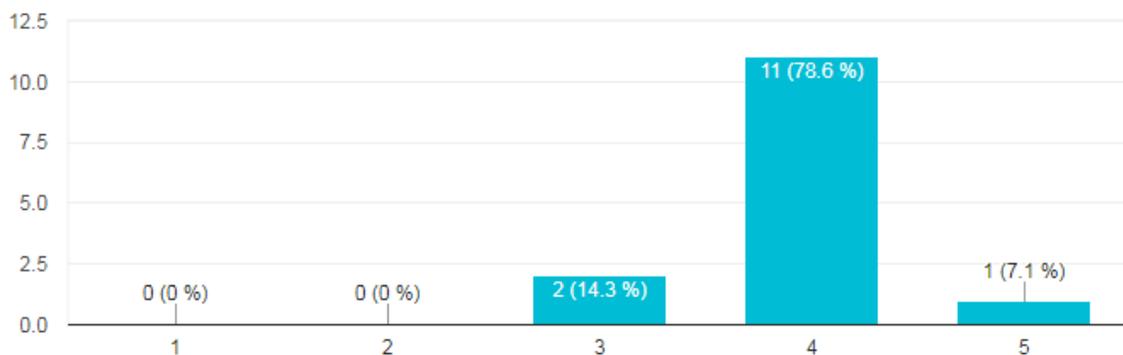
17. ¿Cómo califica usted la gestión en la administración de los recursos que realiza el Consorcio FIA Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta.

22 respuestas



18. Si usted ha participado en el PDA del Magdalena; ¿Cómo califica usted, la gestión en la administración de los recursos que realiza la Fiduciaria de Occidente? Siendo (1) la calificación más baja y (5) la calificación más alta.

14 respuestas



8. BIBLIOGRAFIA

- Aguas del Magdalena. (2014a). Plan Ambiental final PDA Magdalena 2014-2015. Santa Marta.
- Aguas del Magdalena. (2014b). Plan Definitivo Propuesta Aseguramiento Magdalena oct 2014. Santa Marta.
- Alcaldesa, A., Alberto, L., Samper, T., Salvador, M., Hoz, D. La, Stella, L., & Manjarres, D. (2013). *PLAN GENERAL ESTRATEGICO Y DE INVERSIONES-PGEI - MAGDALENA - JUNIO 2013*. Santa Marta.
- Arias Hernandez, V. E. (2016). *Evaluación de la Política Pública Nacional "Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo- PDA" a través del estudio de caso PDA del Magdalena 2005 - 2015*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Cepal. (2015). *América Latina y el Caribe : una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio América Latina y el Caribe*: Recuperado a partir de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38923/5/S1500709_es.pdf
- Conpes, C. N. de P. E. y S. (2015). Documento Conpes 3431 PDA Magdalena. *Departamento Nacional de Planeación, 2005–2015*. Recuperado a partir de <http://aguasdelmagdalena.com/wp-content/uploads/2017/09/Conpes-3431.pdf>
- Departamento del Guaviare. (2010). *PGEI 2010 Guaviare 2010.PDF*. San José del Guaviare.
- DNP, I. (2015). *Evaluación institucional y de resultados del programa " Planes Departamentales para el manejo Empresarial de los Servicios de Agua y*

Saneamiento ” específicamente los sectores de acueducto y alcantarillado , que permita identificar la capacidad institucio. Bogota.

Gobernación del Guaviare. (2017). *Plan Ambiental Departamental PAP – PDA Plan Departamental de Agua - Departamento del Guaviare*. Guaviare.

Guaviare, G. (2014). *Plan de Aseguramiento Departamento del Guaviare 2014*. San Jose del Guaviare.

Guaviare, G. D. E. L., Pap-pda, D., Agua, P., Para, Y. S., Prosperidad, L. A., Pap-pda, P., ... Guaviare, G. D. E. L. (2012). *Plan General Estratégico de Inversiones (PGEI) Guaviare 2013*. San Jose del Guaviare.

Marco, S. D. E., Segado, R., Miguel, L., Segado, R., & Miguel, L. (2012). *Agua: Derecho de Todos, Obligacion de una Buena Administración Pública. Cuadernos Criticos del Derecho, 1, 113.*

Ministerio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. (2007). *Conpes 3463 Planes Departamentales de Agua y Saneamiento PDA*.

Ministerio de Ambiente, V. Y. D. T. (2005). *Conpes 3383 “Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado”*. *Documento Conpes 3383, 25.*

Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas* (Segunda Ed). Bogotá; Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Nacional, (CONPES), C., & Social, N. de P. E. y. (2003). *Documento Conpes 3253. Planeación Nacional*.

Naciones Unidas para el desarrollo PNUD. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2015. Centro de prensa*. <http://doi.org/10.1108/17427370810932141>

Ojeda, B., Orlando, E., & Arias, R. (2000). *CEPAL: Informe nacional sobre la gestión del*

agua en Colombia. *Agua para el Siglo XXI para América del Sur, De la Visión a la Acción*, 77. Recuperado a partir de <http://www.cepal.org/samtac/noticias/documentosdetrabajo/5/23345/inco00200.pdf>

Ordóñez-matamoros, Gonzalo, U. E. de C. (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*. Bogotá.

Rodríguez, P. S. (2009). El fracaso de la política pública para atender a los desplazados. *Corporación Viva la Ciudadanía*. Recuperado a partir de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0165/articulo0001.pdf>

Roth Deubel, A. N. (2006). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación* (Primera Ed). Bogota: Aurora 2002.

Unión Temporal de Oriente. (2009). *Informe de Diagnóstico Técnico e Institucional - Prestación del Servicio de Acueducto y Alcantarillado del Departamento del Guaviare (2009)*. Bogotá; Colombia.

Villanueva, L. F. A. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. (Porrúa Miguel Angel, Ed.) (Primera). Miguel Anguel Purrua Editores.