

CAPÍTULO VIII

La gestión pública del servicio de agua desde un enfoque de desarrollo sostenible: el caso de Florencia – Caquetá

Paola Andrea Villanueva Parra*

Hugo Fernando Guerrero Sierra**

Pedro Mauricio Acosta Castellanos***

* Magister en Estudios y Gestión del Desarrollo de la Universidad de la Salle. Especialista en Gerencia del Talento Humano de la Universidad de La Amazonia. Ingeniera de Sistemas y Licenciada en Matemáticas y Física también de la Universidad de la Amazonia. Ha sido docente de la Universidad de la Amazonia y consultora en asuntos relativos a la gestión pública.

** Doctor Cum Laude en Relaciones Internacionales y Globalización por la Universidad Complutense de Madrid. DEA en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y Máster en Cooperación Internacional de la misma universidad. Máster en Gobernabilidad y Gestión Pública del Instituto Ortega y Gasset. Máster en Seguridad Internacional y Estudios Estratégicos de la Universidad de Granada (España). Abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Ha adelantado su actividad investigadora y docente en diferentes centros universitarios de España, Estados Unidos y Colombia. Autor y editor de diferentes libros y artículos en las áreas del análisis del conflicto, la gobernanza y las relaciones internacionales. Actualmente es Docente-Investigador y Director del Grupo Interdisciplinar de Investigación en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle.

*** Decano de la Facultad de Ingeniería Ambiental de la Universidad Santo Tomás Seccional Tunja. Ingeniero Civil de la misma universidad. Especialista en Comportamiento y Conservación del Recurso Hídrico, Especialista en Ingeniería Sanitaria y Ambiental de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magister en Ingeniería Sanitaria (UBA). Docente e investigador a nivel universitario, director del grupo de investigación en ciencias ambientales y naturales de la Universidad Santo Tomás.

Introducción

La gestión pública en un marco de desarrollo sostenible presupone un cambio de lo tradicional, así como un reto impuesto la dinámica de externalización de los servicios públicos, ya que este tipo de procesos implican una pérdida de control por parte de la administración y, por tanto, de control de la agenda (Ramíó, 2010). En ese mismo sentido, y en cuanto tiene que ver con la prestación de servicios, como lo es el agua, la administración privada del bien puede implicar problemas de calidad, eficacia y eficiencia en función del objetivo privado de minimización de costes. Otro desafío manifiesto es lograr la participación ciudadana activa en estos procesos, como lo señala Ramíó: “uno de los logros de la participación ciudadana debería ser su contribución en decidir qué se debe externalizar o no y, también, ejercer como mecanismo complementario de control y de evaluación de las externalizaciones” (Ramíó, 2010, p. 32).

Es necesario construir una gestión pública donde la administración municipal asuma su papel de liderazgo sobre la agenda del servicio público del agua, y donde la participación activa de los ciudadanos genere propuestas y alternativas sobre el manejo de los recursos hídricos al servicio de la comunidad. En el caso de Colombia, para alcanzar el propósito de la gestión pública del agua en un marco de desarrollo sostenible, se debe partir de la Constitución del 91, que estableció esta categoría conceptual como punto de referencia en el manejo de los recursos naturales, por tal motivo, es importante abordar la investigación sobre la gestión pública del agua indagando sobre el cumplimiento de esta perspectiva por parte de las instituciones competentes.

En el caso específico del municipio de Florencia-Caquetá, es importante resaltar su carácter de territorio con un alto potencial de producción de agua, donde actualmente existe una amenaza sobre sus recursos hídricos generada por la continua intervención humana a través de un proceso de desarrollo sin dirección ni planificación. Resultado de esta fuerte presión demográfica son los numerosos asentamientos subnormales de población sobre los cuerpos de agua que nutren el territorio urbano. De allí, que la contaminación del agua por el tratamiento inadecuado de desechos orgánicos, la escasa

cobertura del alcantarillado (menos del 70%), la falta de una planta de tratamiento de aguas residuales, una tasa de deforestación cercana a las 2000 ha/año por los diferentes procesos de poblamiento y usos del suelo, las constantes inundaciones en el municipio y el poco alcance de las políticas de planeación, son características del panorama actual del municipio y de la vulnerabilidad de sus recursos hídricos.

Esta problemática se encuentra relacionada con diversos factores sociales e institucionales, como el desplazamiento forzoso, poca efectividad en las políticas de planificación y el medio ambiente, el déficit de vivienda, el desempleo, limitada acción política y la falta de una cultura de participación y conciencia ambiental. Estos factores inciden en la gestión pública del agua y en la aplicación efectiva de las políticas públicas en la materia. Por tanto, se hace necesario un estudio sistemático y situacional que permita indagar el estado actual en el que se encuentra la satisfacción de la población frente al manejo de este recurso, así como el papel de las instituciones competentes, el nivel de participación ciudadana y la sostenibilidad del recurso. En tal sentido, este escrito pretende dar respuesta a un cuestionamiento específico: ¿cuál es el estado actual de la gestión pública del agua y la participación comunitaria en el municipio de Florencia, Caquetá?

La crisis del agua en contexto

*«De todas las crisis, ya sean de orden social o relativas a los recursos naturales con las que nos enfrentamos los seres humanos, la crisis del agua es la que se encuentra en el corazón mismo de nuestra supervivencia y la de nuestro planeta»
(Naciones Unidas, 2003).*

Nuestra supervivencia está íntimamente relacionada con los ecosistemas de agua dulce, y en Colombia, particularmente, se encuentran de manera significativa en las regiones andinas y amazónicas, donde a pesar de la abundancia hídrica, se viene deteriorando su entorno ambiental. Es lo que ocurre de manera alarmante en los páramos y macizos de las tres cordilleras pertenecientes al sistema de los Andes, donde se ha deforestado y se practica la minería ilegal, situación que, igualmente, se presenta en otros ecosistemas de la diversa topografía que tiene la geografía colombiana, donde también existe fuerte presión demográfica y expoliación de los recursos na-



turales. En tal sentido, actualmente se hace evidente el riesgo que constituye la conservación del recurso y, por tanto, al acceso sostenible al mismo.

En el desarrollo de este trabajo apuntamos específicamente a la región suroriente de Colombia, que abarca dos ecosistemas de gran importancia como son el Macizo Colombiano y la Amazonia, donde a medida que crece la presión demográfica ligada a una mentalidad extractivista como forma de desarrollo, la demanda del agua se multiplica de forma exponencial. En tanto, uno de los más importantes debates de orden ambiental hoy en Colombia es la incapacidad en el diseño de los Planes Nacionales de Desarrollo de incorporar medidas contundentes que frenen el deterioro en los páramos, los macizos, los cauces de los ríos y todos aquellos escenarios que nutren industrias que, como la minera, se han convertido en trascendentales para el desarrollo económico del país, pero vulneran gravemente el medio ambiente. Sin embargo, es claro que estas problemáticas socioambientales no son exclusivas de Colombia, y generan una gran preocupación a nivel global. Rodrigo Gutiérrez, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ha señalado que:

La supervivencia de los seres humanos, y la de miles de especies con las que compartimos el planeta, depende directamente de la conservación de los ecosistemas de agua dulce [...] Y, por otra parte, los propios sistemas de agua dulce tienen una estrecha relación de dependencia con ecosistemas más amplios como los bosques, las selvas o las llanuras (Gutiérrez, 2010, p. 132).

Asimismo, de acuerdo a los diferentes informes, debates y conferencias realizados a nivel mundial acerca del uso del agua en organismos como la ONU y Unesco, específicamente en espacios las conferencias internacionales sobre el Agua y Desarrollo Sostenible celebrada en 1998 en París y sobre la Escasez del Agua y Sequía en 2010 en Madrid, existe consenso respecto al agua como un recurso natural finito e indispensable en la existencia del hombre y que se encuentra en medio de un panorama de escasez. Según datos del informe de la ONU sobre el desarrollo de los recursos hídricos del mundo “Agua para Todos, Agua para la Vida” (2003) se señala que, a mediados del presente siglo, 7.000 millones de personas en 60 países sufrirán escasez de agua, en el peor de los casos y, en el mejor, se tratará de 2.000 millones de personas en 48 países.

Es fundamental tener en cuenta que este deterioro del recurso del agua y las consiguientes amenazas de los ecosistemas relacionados, tiene que ver con la baja capacidad de los Estados y la escasa gobernabilidad que ha operado sobre esta problemática durante muchas décadas con una especie de “*dejar hacer, dejar pasar*”, y los resultados negativos para la supervivencia comienzan a sentirse también en lugares del mundo como Colombia, donde a pesar de la abundancia, es un factor de amenaza para la vida de los seres humanos. Básicamente se ha alterado el equilibrio ecológico con la deforestación y contaminación imparables, las cuales podemos comparar como si fueran las defensas del cuerpo humano frente a las enfermedades eventuales. Así las cosas, fenómenos como los del Niño y La Niña¹, impulsados por el calentamiento global, han sorprendido con las defensas bajas a nuestras regiones; en efecto, donde había bosques protectores y garantes de supervivencia, hoy tenemos espacios talados y vulnerables a los desastres, con tragedias invernales y escasez de agua y alimentos. Para enfrentar dicho panorama de amenaza y vulnerabilidad, se han desarrollado diversas propuestas acerca de la gestión integrada de este recurso que permiten la preservación y a la vez el acceso tanto de las generaciones actuales como de las futuras. Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su documento *Gestión del Agua a Nivel de Cuencas*, recopila algunos aportes realizados por organismos internacionales, entre los que se resalta:

La Asociación Mundial para el Agua (*Global Water Partnership – GWP*) define la gestión integrada del agua como un proceso que promueve la gestión y el aprovechamiento coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales. Por otro lado, un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) centra la atención en que la gestión integrada del agua implica tomar decisiones y manejar los recursos hídricos para varios usos, de forma tal que se consideren

1 El Niño y La Niña son los nombres de dos fenómenos atmosféricos-oceánicos que se presentan cíclicamente en períodos variables de 2 a 7 años. Tienen mayor incidencia en el océano Pacífico y sus alrededores, a la latitud del Ecuador. Las consecuencias que generan afectan tanto el ámbito regional como el global, pues transforman el estado del clima de casi toda la Tierra. Las consecuencias afectan severamente la vida social, económica y política de los países. En las áreas normalmente húmedas se originan prolongadas sequías, en las zonas áridas se producen torrenciales lluvias y olas de frío o de calor en distintos lugares del mundo” (Alcaraz, 2012, p. 3)



las necesidades y deseos de diferentes usuarios y partes interesadas (Dourojeanni, *et al.*, 2002, p. 13).

Es decir, que para lograr una verdadera gestión del agua debemos abarcar diferentes aspectos centrados especialmente en la equidad, uso y preservación del recurso. Al mismo tiempo, se debe lograr una participación efectiva de la comunidad y de las instituciones de manera coordinada, con el fin de generar un marco institucional que regule el recurso hídrico con sostenibilidad y justicia social.

Desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible debe ser entendido como respuesta a las consecuencias destructivas sobre el medio ambiente, causadas por la economía moderna basada en el desarrollo utilitarista que se caracteriza por el consumismo y el extractivismo. Una vía necesaria ante un modelo que se sostiene sin tener en cuenta la finitud de los recursos naturales, amenazándolos y repercutiendo directamente en la calidad de vida de los seres humanos y su entorno. La aproximación más generalizada al concepto de sostenibilidad es el publicado en 1998 por la ONU en el Informe Brundtland, donde se define como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. En la actualidad, autores como Brown (2010) proponen que a nivel técnico necesitamos desarrollo sostenible, pero que un mejor concepto es el de desarrollo ecológicamente sostenible, que implica además la restauración de sistemas naturales como los suelos, los acuíferos y la atmósfera. Sin embargo, en nuestra visión, una concepción de la sostenibilidad que adopta una visión más adecuada de la vida humana es la que plantea Amartya Sen en su obra *La idea de la Justicia*, quien señala:

Es cierto que las personas tienen necesidades, pero también tienen valores y, en especial, atesoran su habilidad para razonar, apreciar, elegir, participar y actuar. Ver a la gente tan sólo desde el punto de vista de sus necesidades puede ofrecernos una visión más bien pobre de la humanidad... Es necesario incluir la intervención humana constructiva a través de una participación positiva en el proceso de desarrollo y de detención de la destrucción ambiental, y en este sentido se valora la capacidad de poder que debe tener la ciudadanía para preservar y enriquecer el medio ambiente y no sólo para diezmarlo (Sen, 2009, p. 397).

Frente al reto de la sostenibilidad, Colombia ha realizado algunos desarrollos en la estructura del Estado a partir de la Constitución de 1991, denominada por varios autores como una Constitución Verde, la cual incorporó los derechos de tercera generación o derechos colectivos y del ambiente, y que en su artículo 79 establece que: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y a proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. En virtud de lo anterior, se expidió la Ley del Medio Ambiente, Ley 99 de 1993, que organizó el Sistema Nacional Ambiental y creó un organismo rector de la política ambiental: el Ministerio del Medio Ambiente.

Es de resaltar que esta ley estableció el desarrollo sostenible como uno de los principios generales en la política ambiental del país, de allí que en el artículo 3 define el concepto como: “Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”. Al mismo tiempo, el Estado descentralizó la gestión ambiental a través de las Corporaciones Autónomas Regionales en las entidades territoriales constituidas geográficamente en un mismo ecosistema, encargadas de administrar el medio ambiente y propender por su desarrollo sostenible (artículo 23, ley 99 de 1993). Actualmente, el gobierno nacional dentro de las reformas más recientes, transformó este ente en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y uno de los pilares para el desarrollo económico y social, incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 es la sostenibilidad. Sin embargo, de acuerdo a la evaluación realizada por el DNP, del 83% de cumplimiento del plan, sólo el 60% se logró en materia de sostenibilidad ambiental (Segura, 2014).

Las políticas públicas

En el proceso de toma de decisiones para lograr una verdadera gestión integrada del agua, se debe tener en cuenta una categorización del concepto de políticas públicas orientado al objetivo de este trabajo. En ese sentido, se define el agua como bien público, lo cual se materializa, por parte del Estado, en su reglamentación con



el fin de garantizar la prestación eficiente del servicio y el acceso al mismo en condiciones de dignidad y sostenibilidad. Según reposa en el portal web del Departamento Nacional de Planeación (2013), los bienes de uso público son los “activos que se utilizan por varios ciclos productivos, para el uso, goce o disfrute de la comunidad, como, por ejemplo, vías, puentes, túneles, parques, plazas, monumentos, museos, bibliotecas, entre otros”. Por ello, el agua para el presente trabajo de investigación, se considera como un bien público, de uso colectivo, de disfrute y beneficio general al que tiene derecho cualquier ciudadano de forma justa y equitativa. Su prestación y su uso, debe incluir la participación de los diversos actores sociales en todas las etapas del proceso, desde el manejo de las fuentes del recurso hídrico, pasando por la gestión pública directa o externalizada, hasta su uso y consumo racional. En tanto, su utilización y aprovechamiento requieren un enfoque y una cultura de sostenibilidad que garantice su conservación y preservación por parte de generaciones presentes y futuras como elemento esencial y vital para el ser humano y su entorno, en cuanto a su supervivencia, desarrollo y bienestar.

En Colombia, de acuerdo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2013), las políticas públicas se conciben, al menos formalmente, desde un enfoque de sostenibilidad, donde existen mecanismos y normatividades que buscan direccionar y regular todos los asuntos públicos. Sin embargo, respecto del tema al que se apunta en este trabajo, apenas está en formación una cultura del agua. Las fuentes hídricas de las que se alimenta el sistema de acueducto siguen siendo vulnerables por la presión poblacional, la deforestación y contaminación, y se ha avanzado poco en el tratamiento de las aguas residuales manteniendo la concepción generalizada de que las fuentes hídricas pueden fungir como depósitos de las aguas negras y de residuos sólidos. Es decir, se requiere impulsar con mayor determinación que, las políticas públicas como instrumento de gestión útil del recurso hídrico, orienten los asuntos públicos hacia el interés general en forma más eficaz y legítima social y ambientalmente. Raúl Velásquez, para formular su propia definición de política pública, retoma la existencia de varias interpretaciones y concluye de la siguiente manera:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, in-acciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado

a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, 2009, p. 156).

Como se puede observar, ésta definición está constituida por una sumatoria de elementos, ubicando la participación ciudadana de manera probable, no la garantiza, mientras que, en la interpretación dada por Tulio Chinchilla, citando a la profesora Luisa Fernanda Cano de la Universidad de Antioquia, se brinda más claridad y síntesis:

La participación democrática en el diseño de la política pública, y que ésta pueda ser reconvertida en derechos, son componentes esenciales de la misma. Entonces el concepto de política pública denota tanto un tipo de pauta normativa de direccionamiento de la acción pública, como también un instrumento analítico de observación de tal gestión (El Espectador, 7 de octubre de 2010).

Así las cosas, una política pública efectiva puede entenderse entonces como un conjunto de respuestas a las demandas de soluciones de problemas públicos, y deben ser acciones y decisiones formuladas de manera coherente, bien focalizadas y convenientemente viables y concertadas; más en los servicios públicos, para que la eficacia de las decisiones de los gobiernos sea consecuencia de un ejercicio participativo e inclusivo.

Por otro lado, por definición un bien público cumple una función social, mientras un bien privado tiene un ánimo de lucro, convirtiéndolo en excluyente y con intereses individualistas que buscan su explotación sin garantía de responsabilidad social y ambiental. Sin embargo, actualmente, debido a la dinámica del mercado capitalista, es posible encontrar innumerables bienes públicos que son gestionados por el sector privado, el agua entre ellos.

En este sentido, en materia de servicios públicos, Colombia ha ido transformando la política pública como su modelo de gestión. De acuerdo al estudio realizado por Camilo Quintero (2010), hasta la promulgación de la Ley de Servicios Públicos, Ley 142 de 1994, la responsabilidad de la prestación del servicio recaía casi exclusivamente en el Estado, rigiéndose por una prestación basada en la oferta, garantizando y financiando el acceso al servicio. A partir de dicha ley, se abrió las puertas hacia la privatización y externalización en la

prestación del servicio, y con el establecimiento del régimen tarifario, a pesar de que contempla los subsidios con criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, pasó a ser excluyente ya que tan sólo puede acceder quien tiene capacidad para pagar por él. De este modo el Estado ve cómo se va perdiendo materialmente su capacidad de garante, su principio solidario y su función redistribuidora.

Gestión pública tradicional vs nueva gestión pública

Indudablemente, realizar el estudio de la gestión pública, en este caso del agua, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, implica menos abordar dos de sus principales modelos, la tradicional burocrática y la nueva gestión pública, por cuanto que la problemática situacional del servicio de agua, y el uso y aprovechamiento sostenible del recurso hídrico tienen que ver directamente con la falta de capacidades estratégicas del Estado, en este caso observable a nivel local en un municipio del Caquetá, Florencia. En tanto, es necesario entender la importancia estratégica de la nueva gestión pública, partiendo por reconocer dos momentos: uno es la crisis del Estado de Bienestar capitalista a partir de los 70, dando como resultado el surgimiento de un Estado Neoliberal con predominio total del mercado, el cual trató de dismantelar el aparato estatal. Y el otro momento es, el que se presenta después de los años 90, bajo el título integrador de Nueva Gestión Pública (Ramió, 2001).

Existen diferentes conceptos elaborados por importantes autores durante las últimas cuatro décadas, partiendo de la decadencia de la administración pública tradicional que daba cuenta de un modelo burocrático, jerarquizado, de intervención estatal en torno a garantizar el Estado de Bienestar institucionalizado, bajo los parámetros weberianos, el cual, frente al reto de un nuevo mundo globalizado, no logró su adaptación a este contexto socioeconómico actual. Es decir, el modelo tradicional burocrático de gestión pública, de acuerdo a los estudios del Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), pretendió imponer organizaciones de orden “burocrático-piramidal” de administración, con una estructura basada en normas centralizadas. Luego, se intentó convertir el gobierno en una suerte de empresa, reduciendo el tamaño del Estado con el fin de viabilizar la competencia en el mercado, desconociendo la importancia de los ciudadanos en la vida democrática. Igualmente, la CLAD, señala que en los países desarro-

llados la primera reforma del Estado moderno, dio como resultados la meritocracia y profesionalización de la alta burocracia, pero en América Latina no ha sido posible por las prácticas clientelistas y de corrupción.

Como consecuencia de lo anterior, surgió entonces como alternativa la denominada Nueva Gestión Pública en los años 90, como un conjunto de perspectivas reformadoras, agrupadas de acuerdo con Ramió en dos corrientes significativas: la neoempresarial y la neopública (Ramió, 2010). El enfoque neoempresarial es el más implementado por las administraciones públicas hoy en día, y se define como aquel que “hace énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos y que proponen una clientelización de los ciudadanos” (Ramió, 2001, p. 4), en el cual se reduce la relación administración-ciudadanos a una relación donde estos pasan a ser simples clientes, se rigen por formas jurídicas privadas y la administración cumple un papel de intermediación donde los servicios se venden. En este enfoque, se confunden los medios con los fines, basados en un contrato comercial y no social-político que difumina del concepto de ciudadanos en el de cliente.

En cuanto al enfoque de las corrientes neopúblicas, el mismo autor indica, que pone “especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética de la gestión pública” (Ramió, 2001, p. 4). En ese sentido, se refuerza el concepto de ciudadanía, reconocimiento de nuevos derechos, busca ciudadanos satisfechos con la prestación de los servicios públicos y el papel del Estado, incrementando la calidad, y postula que en los servicios externalizados. En ese orden de ideas, “se debe garantizar la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos” (Ramió, 2001, p. 5).

Por otra parte, es importante hacer notar que en Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), como organismo rector máximo de la planificación, ha promulgado un lineamiento oficial para las administraciones locales sobre gestión pública, basado en los conceptos de la Nueva Gestión Pública anteriormente expuestos, pero que en la práctica de muchas veces se queda en el papel, por cuanto no existe una política pública viable para desarrollar las capa-



ciudades estratégicas y gerenciales de los mandatarios y autoridades territoriales. Al respecto, el DNP señala:

La gestión es la capacidad de llevar a cabo lo propuesto, por eso la gestión pública la podemos entender como la capacidad de los alcaldes y funcionarios gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos consignados en los planes de desarrollo [...] para que las prácticas gubernamentales sean ejercidas con legitimidad, transparencia, eficacia y eficiencia. El desarrollo de los municipios depende también de la calidad y eficiencia de las políticas y de la gestión pública (DNP, 2007, p. 6).

A partir de dicha definición, el concepto de gestión pública, en este caso, del servicio de agua, connota la necesidad de desarrollar capacidades para gobernar que permitan una planificación institucional en torno del agua, en búsqueda de la inclusión social y el desarrollo de un mínimo de capacidades individuales. Estas capacidades relacionadas con la educación, la información y el conocimiento, le permitirían al ser humano el poder elegir y participar con un razonamiento de lo público, para lograrlo y en respuesta al énfasis que, según Carlos Moreno:

...Se ha puesto ahora en temas tales como la importancia de la reforma administrativa, la calidad de los gobiernos, la necesidad de la transparencia en el uso de los recursos públicos y la creación de espacios institucionales propicios a la participación de los ciudadanos para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, principalmente en el nivel local de gobierno (Moreno, 2007, p. 132).

Como se observó anteriormente, el fortalecimiento de las capacidades institucionales se ha convertido en una herramienta fundamental para la reforma y modernización del Estado y la gestión del buen gobierno, entendidas como facilitadoras y garantes del acceso a las oportunidades y al ejercicio pleno de los derechos por parte de los ciudadanos. Además, teniendo en cuenta que en el caso de estudio existe una empresa de economía mixta con participación del sector privado y del sector público, se requiere analizar cómo funciona esta colaboración público-privada establecida para la prestación del servicio del agua, entendida desde el concepto de externalización.

En este sentido, Ramió (2010, p. 26) afirma que “hoy en día nadie ya puede poner en duda que, para lograr un sector público con un buen rendimiento de unos servicios públicos sostenibles económicamente, es imprescindible la colaboración público-privada, sea por la vía de las externalizaciones o por otros mecanismos” y agrega que “un buen gobierno debe definir sus políticas públicas buscando la participación y las complicidades de actores no gubernamentales, es decir, implementar la gobernanza”. Por lo tanto, la externalización es un mecanismo de gestión eficiente de los servicios públicos si se cumple la condición de mantener la dirección estratégica por parte del Estado como también la evaluación y el control burocrático y social, pero también puede convertirse en un generador de problemas sino cuenta con la condición señalada, al convertirse la prestación de los servicios públicos en un simple negocio lucrativo que beneficia simplemente a los accionistas generando mayores desigualdades y exclusión en la mayoría de los actores de la sociedad civil.

En definitiva, y acorde a los anteriores supuestos, a pesar de que en Colombia se han venido desarrollando avances en cuanto a autonomía política local y a una relativa descentralización, se han adoptado instrumentos a través del DNP, y se ha emitido normatividad sobre servicios públicos domiciliarios, en la mayoría de municipios, como es el caso de Florencia, la realidad política, institucional y social, refleja una prestación de servicios públicos deficiente. En el caso de la prestación externalizada del servicio de agua, se requieren análisis y búsqueda de alternativas de gestión pública dentro de modelos neo públicos que garanticen un acceso incluyente, de calidad y sostenible

La gestión pública del agua en Florencia – Caquetá desde una perspectiva de sostenibilidad

Florencia, es capital del departamento del Caquetá y puerta de entrada a la amazonía colombiana. Pertenece a la estrella hídrica ubicada al sur del país, con una población de 166.342 habitantes según proyecciones del Departamento Nacional de Estadística (Dane). Esta bañada principalmente por los ríos San Pedro, Orteguzza, El Hacha y Bodoquero, al igual que es el punto de confluencia de cuatro corrientes hídricas: el río Hacha, la quebrada La Perdiz con su afluente La Sardina, la quebrada El Dedo y la quebrada La Yuca. Su organización política y administrativa municipal está integrada por 7 corregimientos



y 178 veredas en la zona rural y, en su marco urbano, está conformada por 178 barrios. De acuerdo al Plan de Desarrollo (2012-2015, p. 36):

Florencia es un municipio mayoritariamente urbano que ha tenido un crecimiento demográfico y físico-geográfico que se expresa en una expansión urbana desordenada y adolece de la necesaria cohesión social. Como capital del departamento, es una ciudad receptora de población desplazada. Tiene necesidades básicas insatisfechas por resolver del orden superior al 35%. La capacidad de gobernabilidad es baja y se presentan altos índices de inseguridad, congestión vial, desempleo, déficit de vivienda, entre otros.

El estudio sobre la situación de la gestión del agua en Florencia, se desarrolló con el propósito de lograr evidenciar los aciertos y desaciertos del ente territorial en relación con la actual alternativa de reforma a la administración pública denominada Nueva Gestión Pública y a la luz de la sostenibilidad del recurso hídrico. Para ello, primero se realizó el análisis sobre el manejo del agua como bien público a través de la revisión documental y una entrevista estructurada aplicada a directivos de las instituciones competentes, como la Empresa de Servicios Públicos de Florencia “SERVAF S.A. ESP”, la Alcaldía de Florencia y la Corporación para el Desarrollo del Sur de la Amazonia, “Corpoamazonia”. Lo anterior, buscando caracterizar su organización institucional, articulación y funcionamiento en cuanto a planificación, ejecución, evaluación, control y rendición de cuentas. El análisis sobre el manejo del agua como bien público, se enfocó en estas tres entidades, las cuales se consideran como las de mayor responsabilidad institucional y competencia legal frente al asunto. Con la aplicación de los instrumentos diseñados a los funcionarios competentes y asignados por sus superiores para dar respuesta, se obtuvieron los siguientes resultados.

Organización Institucional

El 31 de mayo de 1990 se suscribió entre el municipio de Florencia y la firma consultora Fernando Silva, el contrato para el Estudio del Desarrollo del Instituto ISERVA (Instituto de Servicios Varios), mediante el cual se fijaron los lineamientos y las pautas para la administración, operación y mantenimiento del sistema de Acueducto. Luego, en 1992 se liquidó ISERVA y se creó, mediante acuerdo Municipal del 26 de julio del mismo año, la Empresa de Servicios de Florencia (Servaf S.A. E.S.P.). Posteriormente, el 18 de enero de 1993, se firmó

el Contrato Administración de Servicios Públicos entre el Municipio y la empresa Servaf, para que esta realizara la gestión y administración de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado del Municipio, cuya duración fue pactada por 25 años.

Según el artículo 14.7 de la ley 142 de 1994, Servaf es una empresa de economía mixta, prestadora de servicios públicos, de carácter privado, cuya composición accionaria es: participación estatal con la Alcaldía el 49% y los accionistas privados, el 51% (Servaf, 2017). La Junta Directiva la integran 7 miembros principales y 7 suplentes por un periodo de 2 años, en una relación de 3 por el municipio y 4 por la parte privada, actualmente la Alcaldesa de Florencia es la presidenta. A la fecha está compuesta por 144 empleados de planta, de los cuales 15 son a término indefinido, 129 a término fijo y 33 contratistas. Estos datos demuestran, para empezar, que existe poca estabilidad laboral, los que facilita el juego político. Asimismo, se determinó que la prestación del servicio del agua fue entregada a comienzos de la década de los 90 a Servaf, empresa de economía mixta, mediante un convenio. Igualmente se puede observar la poca estabilidad laboral con el 89% de personal que son empleados a término fijo y el 23% son contratistas, su estructura organizacional es piramidal y las decisiones del Gerente dependen de la aprobación de la Junta Directiva, escogida por la Asamblea General de Accionistas.

Por su parte, la Alcaldía de Florencia para el cumplimiento de sus fines se encuentra organizada en una estructura piramidal: a la cabeza está el despacho del Alcalde que dispone de 4 oficinas asesoras; el siguiente nivel se organiza en 4 Secretarías-Gerencias, a su vez, de cada una de ellas, se desprenden las diferentes Secretarías de Despacho. La planta de personal es global, aunque se rige por un manual específico de funciones y competencias, según Decreto 0574 del 2015, donde se encuentra definido el perfil para los cargos, pero de acuerdo a la evidencia, se realizan traslados a puestos de trabajo sin el cumplimiento de requisitos. Debido a que no fue posible la atención por parte de los Secretarios de Despacho para realizar la entrevista, de manera informal se le preguntó a un funcionario de la Alcaldía sobre la oficina encargada de atender los asuntos relacionados con los servicios públicos, manifestando que con la reestructuración realizada a finales del año 2013, la actual administración eliminó la Oficina de Servicios Públicos que funcionaba en el instituto descentralizado IMOC (Instituto Municipal de Obras Civiles) y transformó dicho institu-

to en la Secretaría para la Gerencia de la Infraestructura y Movilidad, creando a su vez tres Secretarías, entre ellas, la Secretaría de Obras Públicas.

En la página institucional se constató que, de acuerdo al Decreto 0292 del 2013, “por medio del cual se establece la Estructura de la Alcaldía de Florencia y se señalan las funciones de sus dependencias”, la Secretaría de Obras Públicas se encarga en atender y ejecutar los proyectos en materia de infraestructura, incluyendo saneamiento básico, y sencillamente dispuso de un asesor para el tema de infraestructura de servicios públicos. El mismo funcionario manifiesta que cualquier información respecto a la prestación del servicio del agua no es de competencia del municipio e indica que la solicitud de información se debe realizar a la empresa Servaf, donde la Alcaldesa pertenece a la Junta Directiva. Lo anterior, evidencia que no se realiza control de la gestión ni vigilancia por parte de la administración municipal en materia de la prestación del servicio de agua potable y, por tanto, se encuentra que es la misma empresa Servaf que, además de prestar el servicio, se ocupa de resolver autónomamente las peticiones de la comunidad.

Por su parte, Corpoamazonia se caracteriza por ser una entidad autónoma regional, máxima autoridad ambiental del territorio amazónico colombiano, con jurisdicción desde el piedemonte andino hasta la baja selva amazónica. Su función principal es planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, con el fin de garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, la restauración o sustitución de los mismos. La Dirección General funciona desde Mocoa en el Putumayo y descentraliza la administración de los recursos naturales y el ambiente a través de tres Direcciones Territoriales y nueve (9) Unidades Operativas localizadas en los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo.

Corpoamazonia posee una estructura organizacional plana a nivel general y una planta global compuesta por 56 cargos administrativos, pero cada Dirección Territorial se encuentra organizada de forma independiente. Se logró establecer que gran parte de los recursos propios recaudados tienen destinación específica y están orientados principalmente a la ejecución de proyectos de inversión ambiental. Por este motivo, se ha realizado la contratación adicional de servicios profesionales para el desempeño de labores misionales

de tipo técnico, organizacional, financiero y administrativo. La información suministrada para caracterizar la organización administrativa de Corpoamazonia (2010) es muy puntual a modo general, no fue posible establecer la información a nivel territorial, pero de acuerdo a lo observable en las últimas décadas, con un devastador y preocupante avance de la deforestación, tala y quema de los bosques, tanto en la cordillera donde nacen las fuentes hídricas como en la parte baja, podemos decir que la entidad no viene cumpliendo con su principal función de impulsar aprovechamiento de los recursos no renovables de modo sostenible; incluido el agua.

Articulación Institucional

Tal como lo indican las entrevistas hechas a funcionarios de Servaf, existe una debilidad manifiesta y contradictoria evadiendo la responsabilidad funcional; según sus palabras:

“Hay una oficina de Servicios Públicos en la Alcaldía, la responsabilidad de la prestación del servicio es del Municipio de Florencia, pero la información la toman de la empresa y se dedican es a cargar el SUI (Sistema Único de Información de la Superintendencia). Las peticiones, quejas y reclamos que recepcionan los remiten para que Servaf de solución, realmente no analizan cifras, ni ejercen control alguno, Servaf tampoco participa en la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio y el municipio no participa en la elaboración del Plan de Gestión y Resultados y Viabilidad Financiera y el Plan de Obras e Inversiones de Servaf”. Y de manera específica señala: “Con Corpoamazonia se cumple son sus requerimientos para mitigar los daños en la captación y parte de la distribución, para ello se elabora el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, y Corpoamazonia lo único que hace es aprobar y cobrar la tasa por uso”.

En efecto, como lo corrobora el miembro del Comité de Control Social, no existe ningún tipo de articulación institucional que permita aunar esfuerzos para el mejoramiento de la prestación del servicio y la satisfacción de las necesidades que requiere la comunidad.

Tabla 1. Cuadro comparativo funcionamiento institucional de Servaf, Alcaldía de Florencia y Corpoamazonia

	SERVAF	ALCALDÍA	CORPOAMAZONIA
PLANIFICACIÓN	La Oficina de Planeación y Calidad elabora y la Junta Directiva aprueba, el Plan de Gestión y Resultados y Viabilidad Financiera para 4 años, y el Plan de Obras e Inversiones POI a 10 años viabilizado por la CRA ²	La Secretaría de Planeación elabora y el Concejo Municipal aprueba el Plan de Desarrollo Municipal para 4 años	La Oficina de Planeación elabora el Plan de Gestión Ambiental Regional a 4 años y el Consejo Directivo lo aprueba
EJECUCIÓN	Se elaboran planes de acción de cada área, se conforman presupuestos y se presentan a la Junta Directiva	Se elaboran planes de acción por Secretarías y se asignan recursos. El presupuesto	Se elabora plan de acción por cada departamento y se asigna presupuesto por el Consejo Directivo
EVALUACIÓN	Mensualmente hay comités técnicos para revisar cómo va la ejecución y cada 3 meses se presentan informes de gestión a la Junta Directiva para evaluar el avance de los planes de acción	De acuerdo a la ley, se realiza anualmente. Y se socializa en audiencia de rendición	Se realiza anualmente y se presenta informe de gestión al Consejo Directivo
CONTROL	*Asesor de Control Interno → Evalúa el Sistema de Control Interno. *Auditor Externo → Brazo extendido de la Súper, le brinda información a la Superintendencia de Servicios Públicos y evalúa los Planes de Gestión. *Control Social (Resolución CRA 151 de 2000) Se informa al público a través de un periódico sobre los principales indicadores como: Suscriptores, m3 vendidos, m3 facturados, tarifas y calidad de agua	* Profesional de Control Interno → Evalúa el Sistema de Control Interno de la Alcaldía. * No existe en su estructura administrativa una política pública ni un control de gestión sobre los servicios públicos.	*Cumplimiento de PUEAA (Plan de Uso Eficiente y Ahorro del Agua) y PSMV (Plan de Saneamiento Básico y Manejo de Vertimientos) del municipio de Florencia.

RENDICIÓN DE CUENTAS

*Cada tres meses ante la Junta Directiva * Anualmente una sola vez a la Asamblea de Socios se presenta el informe de gestión y resultados, una vez se aprueba se envía a la Cámara de Comercio, Contraloría Departamental del Caquetá, Superintendencia de Servicios Públicos y la CRA.

*Anualmente realiza rendición de cuentas ante la comunidad y se remite al Pacto por la Transparencia.

* Uno trimestral, uno semestral y uno anual al Consejo Directivo. También se remite a la Contraloría General de la República. *Anualmente realiza rendición de cuentas a la ciudadanía, aunque en la página institucional aparece publicado hasta el año 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por las entidades y por la información de las páginas de internet institucionales.

Un primer hallazgo que evidencia la falta de coordinación interinstitucional, tal como refleja la Tabla 1, es que no concuerdan los tiempos de planificación entre las entidades. Los planes son independientes y sin articulación entre sí. La evaluación es más cuantitativa que cualitativa y de manera políticamente subjetiva. De acuerdo con el funcionario entrevistado:

...en Servaf, la Alcaldía no ejerce control alguno sobre las acciones adelantadas en la empresa, solo participa formalmente en las decisiones de la empresa a través de la Junta Directiva, específicamente a través de la Alcaldesa, quien la preside, y frente al control social, indica que se da cumplimiento a la resolución de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) en cuanto a informar sobre ciertos indicadores a la comunidad, más ellos no influyen en nada en los temas de la empresa. En las inversiones a realizar, y menos aún en los proyectos a ejecutar, ni con quién se contrata, casi que es una especie de rendición de cuentas nada más.

La información de la Alcaldía, que fue tomada del Plan de Desarrollo y de su página institucional, evidencia que, frente a la prestación de servicios públicos, se hace referencia exclusivamente al tema de infraestructura. Así pues, no existe en la administración central de Florencia una oficina especializada y encargada de dar atención sistemática a las demandas de soluciones interpuestas por la comunidad, dedicada a planificar y ejercer control a la gestión sobre la diversidad de asuntos relacionados con el servicio público del agua potable. De tal modo, todo es remitido y manejado directamente por la empresa prestadora del servicio Servaf, por lo que las cifras y la información existente es la suministrada por dicha empresa.

Esta situación descarta la existencia de una real articulación en el mismo sentido, ya que Servaf actúa como una entidad autónoma en su toma de decisiones. Además, las prácticas de clientelización política han llevado a que su planta de personal se convierta en un botín burocrático que satisface los intereses, tanto de los privados como los de la clase política, sin importar el objeto fundamental de la prestación de los servicios públicos. Es así como el municipio de Florencia no ejerce un control de gestión administrativa y gerencial, porque precisamente carece de una política pública como instrumento útil de administración de los asuntos públicos de manera eficaz, y esta deficiencia directiva ocurre, tanto con el servicio de agua potable, como en los servicios de aseo y energía eléctrica.

Por su parte, la información suministrada por Corpoamazonia es escasa, pero suficiente para observar que su funcionamiento se encuentra dirigido a la aprobación y cumplimiento de planes puntuales en el tema ambiental como requisito para el cumplimiento básico de la normatividad existente, sin que se evidencie un interés real en desarrollar una gestión del servicio del agua con perspectiva de desarrollo sostenible. Por el contrario, es notoria la aceleración del deterioro ambiental que, sin duda, constituye de manera obvia una seria e inminente amenaza sobre la sostenibilidad del servicio público del agua en Florencia

Finalmente, podemos señalar que las entidades comprometidas en el manejo del agua en Florencia mantienen un modelo organizacional que garantiza poca aplicación de los principios de la Nueva Gestión Pública, debido a su esquema que se nutre del modelo tradicional burocrático basado en estructuras y normas centralizadas y jerarquizadas (CLAD, 1998). Igualmente, esta dinámica se combina con la corriente neoempresarial que enfatiza en una visión mercantilista que convierte a los ciudadanos en clientes. Esto explica la forma en que, tanto Servaf como la Administración Municipal de Florencia, desconocen la importancia de los ciudadanos en la visión democrática que debería identificar la prestación del servicio de agua. Puede afirmarse que este municipio requiere organizar respuestas sistemáticas y concertadas a las demandas de soluciones en materia de servicios públicos, reformando el modelo de su prestación y ejerciendo un verdadero control de gestión a través de una oficina pública que administre y controle de fondo los asuntos en este ámbito. Por supuesto,

la viabilidad de este cambio pasa por superar la vigencia del contrato de administración firmado en 1993 y cuya duración vence en 2017.

De otro lado, Corpoamazonia debe pasar de ser un actor pasivo en el proceso de la prestación del servicio público del agua, a cumplir proactivamente un papel de garante en la sostenibilidad del recurso a través de mesas interinstitucionales con la comunidad, promoviendo y desarrollando la participación comunitaria en todas las actividades que impliquen un enfoque de desarrollo sostenible. Igualmente, debe dar cumplimiento real a la normatividad contenida en la ley ambiental como coordinadores del proceso de planificación y desarrollo medioambiental. Asimismo, asesorando de manera efectiva al ente territorial en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, “de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales” (artículo 31, ley 99 de 1993).

Percepción ciudadana en cuanto a la calidad en la prestación del servicio de agua

Para verificar si existe una real o verdadera implementación de los mecanismos de participación, y para conocer la percepción de la comunidad sobre la gestión pública del agua frente a las instituciones competentes y la administración municipal, se aplicó la encuesta sobre una muestra de 30% del total de barrios (Tabla 2), es decir, a 57 presidentes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) seleccionados de la siguiente manera:

Tabla 2. Total de barrios seleccionados por comuna aplicación encuesta en Florencia

COMUNA	NO. BARRIOS	TOTAL MUESTRA (30%)
NORTE	51	15
SUR	39	12
ORIENTAL	80	24
OCCIDENTAL	19	6
TOTAL BARRIOS	189	57

Fuente: elaboración propia.

Para ello, fue necesaria la identificación de los actores o sujetos principales y hacer contacto directo con los presidentes de las JAC, quienes suministraron información comunitaria sobre el tema de investigación. Se seleccionaron aplicando los criterios de población vulnerable, asentamientos subnormales y barrios antiguos. Igualmente se identificó el respectivo nombre del barrio y la comuna. Para la investigación el perfil demográfico y el ordenamiento territorial es fundamental. En tal sentido, se hizo evidente que la característica poblacional de Florencia se identifica con un crecimiento subnormal y sin planeación, pues como se puede evidenciar en la gráfica 1, sólo el 26% de la población en la ciudad puede categorizarse como perteneciente a un modelo de asentamiento urbano formal y planificado. Por otro lado, el 74% de la población, es decir, la gran mayoría, se identifica con modelos de urbanización propios de fenómenos como el desplazamiento, la invasión y otros no determinados.

Gráfica 1. Factores de poblamiento en el municipio de Florencia



Fuente: Elaboración propia.

Respecto del nivel de satisfacción sobre la prestación del servicio del agua, se buscó indagar la apreciación o valoración general con base en la percepción de la comunidad, teniendo en cuenta factores como la cobertura, la calidad, continuidad, oportunidad y costos del servicio. La Gráfica 2 muestra que solo el 30% se encuentra muy satisfecha frente al 70% regular o poco satisfecho. Esto indica que la comunidad reclama expresamente un mejor servicio y que su percepción de calidad contrasta con las versiones de la Administración y la Empresa Prestadora que sugieren que en Florencia hay un muy buen servicio de agua.

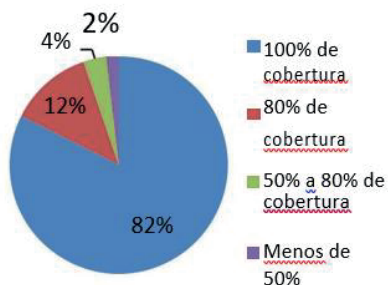
Gráfica 2. Nivel de satisfacción de la comunidad con el servicio del agua



Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada.

El siguiente bloque de gráficas contempla los aspectos de cobertura, calidad, oportunidad y costos del servicio. Como se observa en la Gráfica 3, hay 82% de barrios en el municipio de Florencia con cobertura del 100%, lo que implica que aproximadamente 4.000 familias, independientemente de la calidad del servicio, no cuentan con ella. Estos datos contradicen la información oficial que afirman una cobertura efectiva del 99%.

Gráfica 3. Cobertura prestación del servicio de agua.

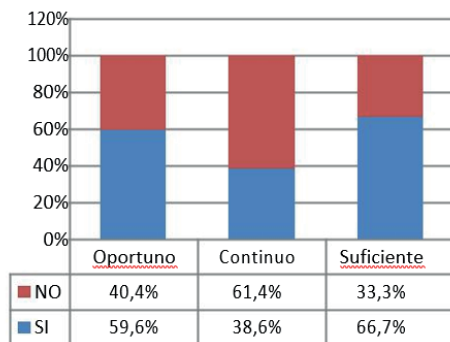


Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada.

Respecto de los tiempos en la prestación del servicio, la ciudadanía revela la evidencia de racionamientos y discontinuidades que afectan el disfrute adecuado del servicio, tal y como lo muestra la Gráfica 4. Si bien es cierto que hay un 66,7 % que considera que se presta el servicio de manera suficiente, lo que más señala la comunidad es la discontinuidad 61,4%, debido a los racionamientos

originados por los daños recurrentes en las líneas de conducción y de distribución. Igualmente, se identificó con los datos de la Tabla 3, que en las comunas sur y oriental es donde el servicio es menos oportuno (66,7 - 50%) o continuo (66,7 - 79,2%).

Gráfica 4. Satisfacción de los tiempos en la prestación del servicio de agua



Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada

Tabla 3. Satisfacción de los tiempos en la prestación del servicio por comunas

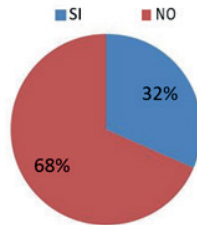
	C. Norte		C. Oriental		C. Sur		C. Occidental	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
Oportuno	93,3%	6,7%	50,0%	50,0%	33,3%	66,7%	66,7%	33,3%
Continuo	60,0%	40,0%	20,8%	79,2%	33,3%	66,7%	66,7%	33,3%
Suficiente	86,6%	13,4%	62,5%	37,5%	41,7%	58,3%	83,3%	16,7%

Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada.

Participación ciudadana

El análisis de los instrumentos aplicados también revela fuertes indicios de inconformidad respecto de los sistemas y mecanismos de participación e involucramiento ciudadano en la gestión del recurso del agua en Florencia. Como lo evidencia la Gráfica 5, el 68% de la población considera que no está participando en el proceso de gestión y prestación del servicio de agua potable. Asimismo, la Tabla 4 nos señala que los pobladores de la Comuna Norte son lo que mejor percepción tienen de su ejercicio participativo, mientras los de las comunas Sur y Occidental son lo que menos participan.

Gráfica 5. Participación porcentual en el proceso de gestión y prestación del servicio



Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada

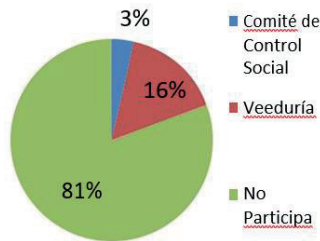
Tabla 4. Participación porcentual en el proceso de gestión y prestación del servicio por comunas

	C. Norte	C. Oriental	C. Sur	C. Occidental
SI	40,0%	33,3%	25,0%	16,7%
NO	60,0%	66,7%	75,0%	83,3%

Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada

Frente al cómo y qué tanto participa la comunidad, se debe resaltar el hecho que el 81% considera que no participa de ninguna manera (Gráfica 6). Al revisar los datos por comuna en la Tabla 5, sólo el 8,3% en la Comuna Oriental participa en el Comité de Control Social y, en las comunas Sur y Norte, a través de veedurías, el 16% siente que participa en el proceso. Por su parte Comuna Occidental es la determina no participar de ninguna manera (100%), lo cual es indicativo de la prestación de un servicio público sin la más mínima participación comunitaria.

Gráfica 6. Porcentaje de cómo participa la comunidad en el proceso de gestión



Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada

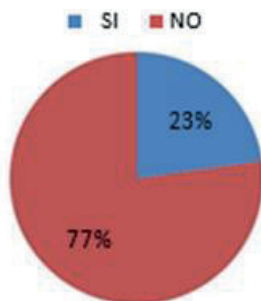
Tabla 5. Porcentaje de cómo participa la comunidad en el proceso de gestión por comunas

	C. Norte	C. Oriental	C. Sur	C. Occidental
Comité de Control Social	0%	8,3%	0%	0%
Veeduría	20,0%	12,5%	25,0%	0%
No Participa	80,0%	79,2%	75,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada

En la Gráfica 7 se observa qué grado de conocimiento tienen los líderes comunales en Florencia sobre el control social de este servicio: 77% expresa no conocerlos, lo cual es un indicador deficiente y preocupante sobre la legitimidad de los mecanismos. De nuevo la Comuna Occidental registra ninguna participación, pues el 100% no conoce, en absoluto, los mecanismos de control social (Tabla 6).

Gráfica 7. Grado de conocimiento sobre el control social del servicio del agua



Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada

Tabla 6. Grado de conocimiento sobre el control social del servicio del agua por comunas

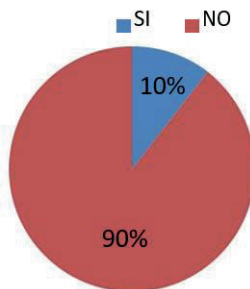
	C. Norte	C. Oriental	C. Sur	C. Occidental
SI	20,0%	29,2%	25,0%	
NO	80,0%	70,8%	75,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada

Por otra parte, en promedio, como lo demuestra la Gráfica 8, el 90% de las comunas no fueron consultados para elegir el Comité de Control Social. Esto indica una exclusión de los grupos poblacionales y de los sectores de opinión en cuanto a las decisiones sobre acce-

so, calidad y cobertura, y también en cuanto a la conservación del recurso hídrico.

Gráfica 8. Porcentaje de Presidentes de Junta consultados para elegir el Comité de Control Social



Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada

Aquí se observa la baja capacidad de inclusión participativa del gobierno municipal en cuanto los objetivos de eficacia y eficiencia en la prestación de un servicio público vital. Existe una ausencia de los mecanismos de participación democrática, en el tema específico de la prestación del servicio de agua, pues ni siquiera el Comité de Control Social puede considerarse legítimo, por cuanto la mayoría de la población desconoce su existencia y sólo una ínfima minoría representativa es la que participa en su elección.

Al respecto, el Vocal de Control, en entrevista estructurada que se aplicó en este estudio, demuestra bastante desconocimiento sobre la función principal de dicho comité y manifiesta que sólo son convocados a modo informativo para conocer de las acciones a ejecutar, sin que medie una intención consultiva ni propositiva sobre los temas. Igualmente, coloca de manifiesto que, en los últimos dos años, ni siquiera han vuelto a ser convocados cuando, de acuerdo al reglamento, deben celebrarse un mínimo de cuatro reuniones al año. Frente a la pregunta respecto de la forma en que fueron seleccionados los miembros del Comité, el entrevistado se limitó a indicar que simplemente el Concejo Municipal elige a dos personas y los demás miembros son elegidos por el gerente de Servaf en asocio con la Alcaldesa. Aduce que, normalmente, quienes son seleccionados por los Presidentes de Junta suelen ser amigos de la administración para que no coloquen problema. También argumenta que de los 10 miem-

bros que conforman el Comité, solo acuden 2 o 3 regularmente a las, ya pocas de por sí, reuniones programadas.

Por otra parte, no se concede la real importancia establecida en la Ley al Vocal de Control contemplada en el artículo 64, y el municipio no cumple con una labor amplia y continua de concertación, capacitación y asesoramiento permanentes para que opere debidamente el Comité de Control como lo indica el artículo 65. Sobre esta situación el municipio de Florencia, Servaf y Corpoamazonia, deberían reconocer la importancia de los mecanismos de participación ciudadana como lo señala Ramió (2010), al decir que dichos mecanismos se deberían entender como una contribución necesaria en formula complementaria de control y evaluación de los servicios externalizados. Por su parte, y en el mismo sentido, la CLAD (1998) resalta que es muy importante el control social para la evaluación de los servicios públicos y para participar en la gestión pública de los mismos.

En tanto, un Comité de Desarrollo y Control Social debe estar conformado por personas con capacidades para liderar y orientar a la comunidad, y con capacidad de impulsar el cumplimiento estricto de la normatividad establecida en la ley sobre el control social de los servicios públicos. Para este efecto, el Concejo Municipal debe expedir acuerdos donde se establezca un manual de participación y capacitación que obligue al municipio a cumplir con la adecuada instrumentación de la participación ciudadana; todo ello con el fin de optimizar una real gestión pública participativa que garantice la eficiencia en la prestación del servicio público de acceso al agua.

Percepción respecto de la sostenibilidad del recurso en Florencia - Caquetá

Indagar en el conocimiento de la población respecto del servicio del agua y las bocatomas sirve para referenciar sentido de pertenencia y conservación social del recurso en un marco de desarrollo sostenible. En efecto, el análisis de los instrumentos arroja que en tres de las comunas (Norte, Oriental y Sur) entre el 80 y el 100% expresa conocer cuáles son las fuentes hídricas, mientras que en la Comuna Occidental el 66.7% dice no tener conocimiento (ver Tabla 7). Este resultado demuestra un posible escenario propicio para avanzar en la tarea de preservación de los recursos de la mano del acompaña-

miento social; sin embargo, la conciencia de la población respecto de la riqueza acuifera de la región se explica, en buena medida, más por la idiosincrasia del habitante de recrearse en los ríos y quebradas de la jugosa hidrografía de Florencia, que por las acciones educativas promovidas desde la Administración o la empresa prestadora del servicio.

Tabla 7. Conocimiento sobre las fuentes hídricas que alimentan o suministran el recurso del agua para el acueducto

	C. Norte	C. Oriental	C. Sur	C. Occidental
SI	80,0%	75,0%	100,0%	33,3%
NO	20,0%	25,0%		66,7%

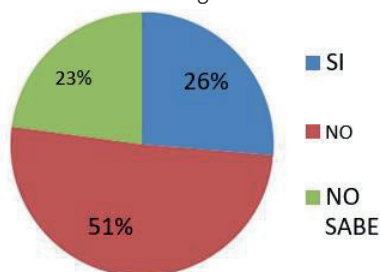
Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada

Florencia fue fundada, y ha crecido sobre un ecosistema de ríos, quebradas, caños, humedales y lagunas más tarde rellenados. Nacimientos y moyas por doquier que en el transcurso de su historia demográfica fueron deteriorados y acabados y luego convertidos en asentamientos poblacionales. Sin embargo, sólo el 30% expresa tener conocimiento de este proceso. En esa línea, incentivar el conocimiento de la ciudadanía respecto de este fenómeno, creando conciencia respecto del daño ambiental hídrico causado por los asentamientos poblacionales, se hace pertinente para evidenciar el daño ambiental fruto de años de desarrollo poco planificado de la ciudad.

Por otro lado, al indagar a sobre el concepto de desarrollo sostenible, aproximadamente el 70% manifestó no tener ningún conocimiento sobre el tema. En cuanto, que manifestó tener conocimiento respecto de la categoría conceptual, se evidenció, de manera general, una idea superficial o errónea. En su mayoría, asimilaron el concepto con respuestas como: “es el mantenimiento del acueducto”, “son los servicios públicos”, “es prestar el servicio sin suspensión y subsidiar estratos 1 y 2”, “es cuando una empresa no se sostiene, se acaba o desaparece”. Por otro lado, algo que si se logró evidenciar es que al menos la mitad de la población considera que no existe garantía de acceso al agua para las próximas generaciones, es decir, no es sostenible (ver Gráfica 9). Sin embargo, la falta de conocimiento de la otra parte de la muestra, revela la necesidad urgente de iniciar programas de capacitación y sensibilización popular sobre estos temas,

así como de los mecanismos de participación que fortalezcan la preservación y uso responsable de los recursos hídricos.

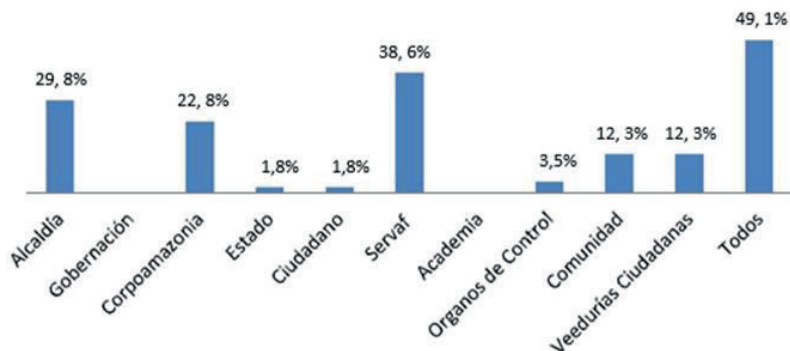
Gráfica 9. Conciencia frente de la sostenibilidad de la prestación de servicio de agua



Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada

En cuanto a la percepción del uso adecuado del agua, en su mayoría se pudo corroborar que la mayor de la población considera que su uso es responsable. No obstante, las cifras oficiales obtenidas demuestran que casi la mitad del agua usada en la ciudad no logra ser contabilizada efectivamente por Servaf o la Administración, lo cual demuestra un alto grado de informalidad en el consumo (deficiencia de la infraestructura, fugas, fraudes entre otros). Se estima que la capacidad de abastecimiento de agua puede alcanzar para suplir a 350.000 habitantes, sin embargo, por las pérdidas tan altas y la mala administración, no es posible llegar efectivamente con el servicio a los 166.342 habitantes que integran la población del Florencia.

También es importante referenciar la percepción de responsabilidad de los actores respecto de la preservación y cuidado del recurso. En este sentido, es importante apuntar que tan solo la mitad de los encuestados consideran que el involucramiento en el cuidado del agua es un asunto integral que tenga todos, mientras el resto asume esto como una tarea individualizada o de otros. En su mayoría, la responsabilidad se atribuye socialmente a Servaf, Alcaldía y Corpoamazonia, como lo demuestra la Gráfica 10.

Gráfica 10. Grado de responsabilidad de los actores en la preservación del agua

Fuente: Elaboración propia. Datos encuesta aplicada

En síntesis, se encontró que es muy bajo el grado de conocimiento popular que existe sobre la idea de la sostenibilidad y gestión participativa, lo que explica, en parte, la falta de conciencia sobre el creciente daño ambiental hídrico causado por los asentamientos poblacionales, principalmente, los subnormales. Las personas suelen actuar reactivamente para resolver sus necesidades inmediatas de vivienda ante la falta de planeación territorial y de alternativas formales por parte del municipio. Del mismo modo, muy pocos muestran interés, tanto los ciudadanos como las autoridades, en la búsqueda participativa de alternativas que garanticen el acceso al agua a las futuras generaciones. En específico, los ciudadanos interpretan la responsabilidad de la preservación del recurso hídrico como algo a ataño a otros, especialmente a actores institucionales. No obstante, este contexto puede interpretarse propositivamente, pudiéndose configurar un punto de partida para avanzar en una educación ambiental y una gestión integrada en la prestación del servicio y preservación de las fuentes hídricas, con ciudadanos que logren adoptar una visión más equilibrada entre el uso de los recursos y su preservación.

Aportes conclusivos.

En Florencia la administración, dentro de un modelo de gestión pública tradicional, viene prestando el servicio público del agua potable de manera externalizada a través de una empresa de economía mixta, que funciona de manera autónoma y que se rige por el derecho privado, con ausencia de un control real, donde la participación

ciudadana y el desarrollo sostenible son tan solo formalismos que no se aplican materialmente.

En la Constitución Política, en la Ley de Servicios Públicos (Ley 142 de 1994) y el Sistema Nacional Ambiental Colombiano (Ley 99 de 1993), se ve con claridad la relación entre políticas de población, calidad de vida y armonía con la naturaleza, y esta línea de principios y objetivos, se ve reflejada en los planes las entidades: Alcaldía de Florencia, Servaf y Corpoamazonia. No obstante, como puede observarse en el recorrido del trabajo, no se aplica la sostenibilidad en la prestación del servicio, debido al modelo gerencial comercial, cuyo interés es el negocio con los clientes. En el modelo de gestión pública tradicional en el que funciona el Municipio, no existe garantía de asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de la empresa Servaf, bien sea por prácticas clientelistas o por el desconocimiento de los derechos de los ciudadanos en el ejercicio del control. Tampoco se ofrece la oportunidad, legalmente reconocida, de que los usuarios puedan proponer a Servaf los planes y programas que consideren necesarios para resolver las actuales deficiencias que existen en la prestación del servicio público domiciliario de agua potable en Florencia. La participación de la comunidad sólo será posible cuando se dé tránsito de un modelo tradicional burócrata, que actualmente está combinado con un enfoque empresarial, a un nuevo modelo de orden neopúblico que refuerce el concepto de ciudadanía y garantice la dirección, control y evaluación participativa de las autoridades públicas.

Si continúa la externalización de la prestación del servicio público o si se crea una empresa estatal a partir de 2018, año en que vence el convenio de 25 años con Servaf, la administración debe garantizar un control estratégico, participación comunitaria y una política de desarrollo sostenible en el servicio del agua. Lo anterior, con el fin de garantizar bienestar social, calidad de vida y aprovechamiento de los recursos, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas. Es necesario pasar de un criterio netamente comercial facilitado por la carencia de un control de gestión sobre la empresa y por el desinterés en promover los mecanismos de participación ciudadana, a un modelo que aplique criterios de eficiencia, sostenibilidad e inclusión. Este objetivo se logra implementando reformas en la prestación del servicio y promoviendo educación ambiental en el uso y aprovechamiento responsable de los recursos hídricos.

En aras de articular acciones de forma más directa, es recomendable que Corpoamazonia tenga participación en los órganos directivos de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, para que así ejerza su papel de coordinación, control y seguimiento ambiental de las actividades relacionadas con los usos del agua.

Bibliografía

Alcaldía de Florencia. (2008). Plan de Desarrollo “Unidos por Florencia” 2008-2011. Florencia: Secretaría de Planeación Municipal, Alcaldía de Florencia.

Alcaldía de Florencia (2012). Plan de Desarrollo “Prosperidad para los Florencianos” 2012-2015. Florencia: Secretaría de Planeación Municipal, Alcaldía de Florencia.

Alcaraz, F. (2012). Factores globales y relieve. Working Paper. Murcia: Universidad de Murcia

Brown, L. (2010). Esta es una Civilización en Declive. Bogotá: Redacción El Tiempo.

CLAD (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento elaborado por el Consejo Científico del CLAD. Recuperado de <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina>

Corpoamazonia. (2010). Caracterización Ambiental para el Plan Departamental de Agua. Caquetá: Corpoamazonia.

Chinchilla, T. (2010). ¿Qué son “políticas públicas”? Periódico El Espectador. 7 de octubre. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/columna-228461-son-politicas-publicas>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). *Gestión Pública Local*. Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). *Glosario*. Portal WEB DNP. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Glosario.aspx>

Dourojeanni, A. Et, al. (2002). *Gestión del Agua a Nivel de Cuencas: Teoría y práctica*.

Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 47. Santiago de Chile: CEPAL

Gutiérrez, R. (2010). El derecho al agua y su relación con el medio ambiente. En: Carmona, J y Hori, J. *Derechos Humanos y Medio Ambiente*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Ley 99 DE 1993. *Ley General Ambiental de Colombia*. Congreso de Colombia. Bogotá

Ley 134 DE 1994. *Ley de los Mecanismos de Participación Ciudadana*. Congreso de Colombia. Bogotá.

Ley 142 de 1994. *Ley de Servicios Públicos Domiciliarios*. Congreso de Colombia. Bogotá

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). *Noticias: Todos por el Agua*. Recuperado de: <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1367&conID=8942>

Moreno, C. (2007) Los Límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. En *Revista de Ciencia Política*. 27 (2) 131-153. Santiago de Chile: Universidad Pontificia Católica de Chile

Naciones Unidas. (2003). *Resumen Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo hídrico del mundo: Agua para todos, agua para la vida* Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129556s.pdf>

Quintero, C. (2010). *Análisis de la Política Pública de Acceso al Agua Potable. Caso Río de Oro, Cesar*. Repositorio tesis de grado. Bogotá: Universidad del Rosario

- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 21. 1-24 Caracas: CLAD
- Ramió, C. (2010). La Gestión Pública en Tiempos de Crisis. En: *Revista Venezolana de Gestión Pública*. 1 (1) 17-34. Caracas: Universidad de Los Andes
- Segura, C. (2014). Cumplió Santos el Plan de Desarrollo 2010-2014? *Periódico El Espectador*. 1 de octubre. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/cumplio-santos-el-plan-de-desarrollo-2010-2014-articulo-519879>
- Sen, A. (2009). La Idea de la Justicia. Bogotá: Santillana Ediciones Generales.
- SERVAF (2017). ¿Quiénes somos? Recuperado de: <https://www.servaf.com/wps/empresa.html>
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. En *Revista Desafíos*. 20 (2) 150-187. Bogotá: Universidad del Rosario



