

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO AL AGUA POTABLE. CASO:
RÍO DE ORO, CESAR.

CAMILO ALFREDO QUINTERO BUITRAGO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ, D.C., 2010

Análisis de la política pública de acceso al agua potable. Caso: Río de Oro, Cesar.

Monografía de Grado

Presentada como requisito para optar al título de
Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Presentada por:

Camilo Alfredo Quintero Buitrago

Dirigida por:

Abdón Alejandro Poveda Gómez

Semestre I, 2010

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. LOS DERECHOS VS. EL MERCADO	3
2. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE ACCESO AL AGUA POTABLE EN COLOMBIA	13
2.1 EVOLUCIÓN DE LOS SPD DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	13
2.2 ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR	15
2.3 LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS, LA REGULACIÓN, LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	17
2.4 “EMPRESARIZACIÓN” Y PRESTACIÓN DE LOS SPD	19
2.4.1 El control Social	20
2.5 CONTRADICIONES INHERENTES AL MODELO	20
3. PROVISIÓN DEL AGUA POTABLE Y GARANTÍA DE DERECHOS EN EL MUNICIPIO DE RÍO DE ORO, CESAR.	21
3.1 PERCEPCIÓN GENERAL DE LA POBLACIÓN SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SPD DE AGUA POTABLE EN EL MUNICIPIO.	22
3.2 RECURSO ETNOGRÁFICO - FUNCIONARIOS DE LA EMCAR E.S.P.	29

3.3 RED DE ACUEDUCTO	37
3.4 CONSIDERACIONES FINALES	38
4. CONCLUSIONES	41
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. Modelo actual de Prestación del Servicio público de agua potable.	7
Gráfico 2. Usuarios del Servicio de acueducto. Año 2006.	36
Cuadro 3. Usuarios del Servicio de acueducto. Año 2006.	37

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Formato de Entrevistas. "Entrevista Sobre La Percepción Del Ciudadano Frente A La Prestación Del Servicio Público De Agua Potable En Río De Oro, Cesar."

Anexo 2. Entrevistas. 30 Entrevistas, hechas con el formato Anexo 1.

INTRODUCCIÓN

Desde el principio de los tiempos, el ser humano ha sentido la necesidad de mejorar sus condiciones de vida, en su afán por satisfacer sus necesidades básicas, como medida de rigor, motivada por sus instintos naturales para asegurar la supervivencia y la preservación de la especie. Es así como las comunidades se organizan para diseñar e implementar estrategias que satisfagan dichas necesidades.

En tal sentido el Estado asume la responsabilidad administrativa de proveer los servicios que la población requiere teniendo como prioridad los sectores de mayor vulnerabilidad. Esta es la razón de ser de las políticas públicas.

En este contexto, el agua ocupa un papel preponderante en aras de garantizar un digno ejercicio de la vida, en tanto este elemento natural es indispensable no sólo para el consumo humano, animal y vegetal sino para usos de tipo industrial y agrícola entre otros, por lo cual se le considera como un servicio público fundamental.

La presente investigación se enmarca en el cumplimiento de la política pública del agua potable, análisis y evaluación de su eficacia en el contexto del municipio de Río de Oro en el departamento del Cesar, basada en el interés que como politólogo me asiste de propender porque las políticas públicas estén orientadas al beneficio de la sociedad en general y no al de intereses particulares.

Para este efecto se partió del análisis de los principales componentes de la política pública de agua potable en Colombia, para establecer las implicaciones que su desarrollo tiene en el contexto específico del municipio mencionado.

Conviene anotar, que luego de realizar el trabajo de campo, la experiencia empírica distanció en forma parcial la investigación de los propósitos inicialmente planteados en el proyecto de monografía, sin que se haya afectado la esencia de la misma, dada la complejidad conceptual de la política pública de agua potable en nuestro país.

Así pues, en el desarrollo de este trabajo, previo estudio del marco regulatorio relacionado, se realizó un análisis descriptivo cualitativo de la estructura administrativa, organizacional y operativa para la prestación de los servicios

públicos domiciliarios a cargo de la empresa de administración cooperativa EMCAR en el municipio de Río de Oro.

Esta investigación permitió entrever la manera en que los pilares de la política pública de agua potable en Colombia, son contradictorios entre sí, aunque se encuentren motivados por el altruismo y el bienestar colectivo, por cuanto la mediatización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios -en teoría, buscando una mejor asignación de recursos y eficiencia de tipo fiscal-, convierte el agua en una mercancía transable, que desnaturaliza su razón de ser, creando un escenario de exclusión del servicio de acceso al agua lo cual, en últimas, no tiene otro resultado que poner en riesgo la salud pública del municipio de Río de Oro, y por ende la vida de su población.

1. LOS DERECHOS VS. EL MERCADO.

El Estado Colombiano, entendido como un Estado Social de Derecho es el garante natural de la prestación de los servicios públicos. Entre el Estado y sus ciudadanos se da un contrato que les otorga a éstos, unos derechos y también unas responsabilidades. Para efectos de esta investigación, es pertinente dar cuenta de los derechos y obligaciones que se desprenden de las relaciones entre el Estado y la sociedad frente a la prestación del servicio público de agua potable.

La prestación de los servicios públicos, por su esencia, responde a un objetivo de carácter público, en tanto es la comunidad quien hace uso de los mismos. El agua, por su parte, representa por antonomasia lo público al tiempo que la dotación del agua se asume como un servicio público con el carácter de domiciliario, cuyo objeto es satisfacer las demandas de la sociedad, con la calidad, oportunidad y continuidad que garanticen el bienestar de las personas en particular y de la sociedad en general.

De acuerdo con la normatividad vigente en nuestro país, el Estado está obligado a proveer a los ciudadanos servicios públicos domiciliarios, garantizando así los derechos y la promoción del bienestar de las personas, en la medida en que los servicios corresponden a la finalidad social del Estado.

La Constitución Política de 1991 que en su artículo número 365 expresa:

Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.¹

Así las cosas, y tal como lo señala Abdón Alejandro Poveda Gómez en su libro:

La cuestión de los servicios públicos está indisolublemente ligada al desarrollo humano. La solidaridad, el respeto por la dignidad humana y el trabajo, son elementos fundamentales en la búsqueda de los propósitos relacionados con el bienestar de las personas, la

¹Ver República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 365. Documento electrónico.

democratización de la sociedad y de la economía, así como de las oportunidades de acceso a los beneficios del mismo.²

Lo anterior ubica la prestación del servicio público en el plano de los derechos fundamentales de la persona, en tanto el acceso a dicho servicio, es reconocido como imprescindible para un adecuado desarrollo de la vida humana y a su vez responde al interés colectivo, por encima del interés individual, toda vez que Colombia es un Estado Social de Derecho.

Dicho esto, es necesario dejar claro que “lo público de los servicios no se define en la calidad de quien los presta, sino en la misión o la razón de ser el servicio”³.

Dada la importancia de la provisión del agua potable en relación con la garantía y materialización de derechos fundamentales de la persona, particularmente a la vida digna y a la salud, la cuestión se abordará desde la categoría de política pública.

En la década anterior, el Estado mediatizó el acceso al agua potable bajo la dinámica de las leyes del mercado, limitando en la práctica el acceso al servicio sólo a los ciudadanos con capacidad de pago, lo cual de entrada, menoscaba el interés colectivo por el cual se debe regir toda actividad Estatal. Las empresas prestan el servicio público domiciliario a cambio de un pago en dinero por la cantidad consumida. El acceso de los más pobres debe ser garantizado por los subsidios generados con los sobre precios que se cobran a los estratos altos, la industria, el comercio y los servicios, así como los que destina el Estado con cargo a recursos de la tributación local y de las transferencias de la Nación.

La génesis de la mediatización se remonta a 1994, año en que el Congreso colombiano aprobó la ley 142 con el objetivo de reglamentar la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Esta ley, motivó distintos avances en términos institucionales políticos y culturales, tales como:

²Ver Poveda, Alejandro. *Servicios Públicos Domiciliarios. La Calidad de Vida: Un Derecho fundamental de la persona.* 1995. p. 21.

³Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios. La Calidad de Vida: Un Derecho fundamental de la persona.* p. 21.

- El deber de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de participar más activamente en el control social de los mismos.
- El deber de éstos para tomar acciones frente al prestador del servicio público en su calidad de clientes.
- El deber de los municipios por medio del personero, de ejercer funciones de control y vigilancia de los servicios públicos y gozar de capacidad sancionatoria.

Estos avances, propenden por una prestación de los servicios públicos domiciliarios al alcance de todos los habitantes del territorio nacional de una manera mucho más eficiente.

Tales avances institucionales, sustentados en un enfoque neoliberal, suponen una modernización del Estado a partir de la reducción del tamaño del mismo, delegando responsabilidades propias en entes externos a él, en aras de un poder de gestión más amplio y eficiente. Sin embargo, la mediatización del interés privado de lucro implícita en la provisión del servicio de agua potable, llamada a cumplimiento por la ley 142 de 1994, genera una contradicción transversal, pues le quita al Estado la responsabilidad de proveer a sus ciudadanos el servicio público, y delega la misma en empresas con una finalidad comercial, las cuales, por principio, tienen como primer objetivo minimizar recursos y maximizar utilidades, supeditando el bienestar y completo desarrollo de la sociedad.

Uno de los grandes cambios introducidos por la ley 142 a la actividad de la prestación de los servicios públicos, radica en la definición de la tarifa plena a cobrar por dicha prestación. La tarifa es “el precio del servicio que incluye todos los costos en que se ha incurrido para llevar hasta el consumidor un servicio público”⁴. Tal situación cambió la dinámica de definición de tarifas en Colombia. A la luz de la antigua aprehensión Estatal de la naturaleza pública de los servicios, los cuales tenían en cuenta la imposibilidad de algunos sectores de la población de pagar en su totalidad por la prestación del servicio, por su bajo nivel de ingresos, se manejó un sistema de tarifas costeables por el Estado. En principio, las tarifas eran fijadas por la

⁴Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios. La Calidad de Vida: Un Derecho fundamental de la persona*. p. 30.

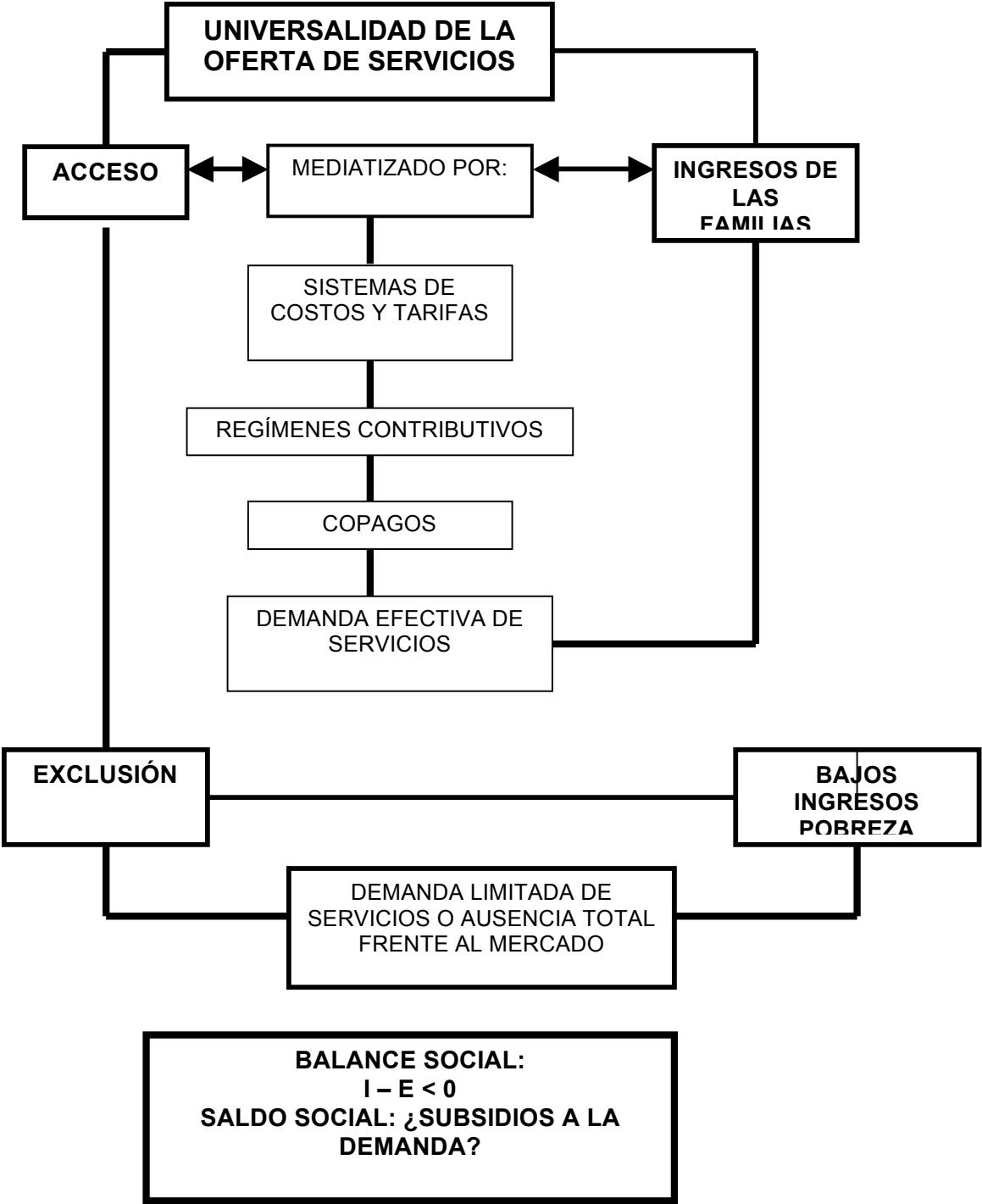
Junta Nacional de Tarifas (JNT), creada por el Decreto 3068 de 1968. Con respecto a la JNT, Pardo, Uribe y Vásquez, citando a Samuel Jaramillo, anotan:

Este organismo, introducirá esquemas tarifarios novedosos para la época, particularmente mecanismos de tarifas diferenciales que implican subsidios cruzados entre diversos usuarios (de distinto estrato y entre consumidores residenciales y otros.) En dicho esquema, las empresas definirían las tarifas dentro de los límites dados por la Junta Nacional de Tarifas, la cual deberá aprobarlas antes de cobrarlas a los usuarios o de ser modificadas.⁵

Con la nueva normatividad introducida por la ley 142 de 1994, el Estado renuncia a su responsabilidad de legítimo garante de la provisión de servicios públicos, y hace transición de un modelo de prestación con base en la ley de oferta, sustentado en el principio de universalidad que asegura a todos los ciudadanos el acceso al agua, a un modelo de prestación orientado por la ley de Demanda, que por el contrario crea un escenario de exclusión, permitiendo sólo el acceso al agua a aquellas personas con capacidad de pago, toda vez que la provisión del servicio se mediatiza. A continuación se presenta un gráfico explicativo del modelo de prestación introducido por la ley 142 de 1994.

⁵Ver Pardo, Camila; Uribe, Consuelo y Socorro Vásquez. "Modelos de provisión de servicios públicos domiciliarios. Una mirada a través del caso de Bogotá." Universitas humanística, Pontificia Universidad Javeriana. N° 059, Vol. XXXI. (Enero 2005) 65 – 81.

Gráfico 1. Modelo actual de la prestación del servicio público de agua potable.⁶



Fuente: Ver Poveda, Alejandro. *Servicios Públicos Domiciliarios*. Universidad Javeriana. 2003. P. 14.

Con la entrada en vigencia de la ley 142 de 1994, la dinámica de definición de tarifas cambió totalmente pasando de ser determinada por la ley de la oferta a la ley de la demanda del mercado.

Así pues, las metodologías tarifarias son definidas por la Comisión Reguladora de Agua (CRA), con base en criterios como la eficiencia económica y suficiencia financiera. La tarifa según Pardo, Uribe y Vásquez:

Es una función de los costos de generación, transmisión, distribución y comercialización. A su vez, dichos costos dependen de la demanda, el cambio climático, -en tanto éste, se convierte en un factor de presión psicológica que justifica alzas en los precios del SDP de Agua Potable- la infraestructura disponible y del orden público⁷.

Ahora bien, es evidente que una dinámica en que la demanda del servicio va a determinar el precio de la tarifa, reitera la contradicción antes planteada, pues tal situación actúa en detrimento del interés colectivo, siendo éste por principio, un pilar del Estado Social de Derecho.

En su afán teórico por servir de garantía del interés general, la ley definió, unos *Principios Rectores del Control* sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entre ellos el del agua potable. En el artículo número 45 de dicha ley, se define lo siguiente:

El propósito esencial del control empresarial es hacer coincidir los objetivos de quienes prestan servicios públicos con sus fines sociales y su mejoramiento estructural, de forma que se establezcan criterios claros que permitan evaluar sus resultados. El control empresarial es paralelo al control de conformidad o control numérico formal y complementario de éste.⁸

En teoría, este artículo no va en contravía con la naturaleza de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, pues, enfatiza en que los intereses del prestador deben estar acordes con los intereses de los usuarios, que en fin de cuentas debe ser el bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Sin embargo, como hemos comentado hasta ahora y como veremos en el último Capítulo, en la praxis, la realidad es distinta.

Ahora bien, el contenido normativo que enmarca el derecho de los ciudadanos al acceso al agua potable, está consagrado principalmente en la

⁷Comparar Pardo, Uribe y Vásquez. "Modelos de provisión de servicios públicos domiciliarios. Una mirada a través del caso de Bogotá". pp. 65 – 81.

⁸Ver Congreso de Colombia. "Ley 142 de 1994". Título IV, Capítulo I, Artículo 45.

Constitución Política y en la ley 142 de 1994. Adicionalmente, de acuerdo con estudios elaborados por la Defensoría de Pueblo, ese contenido normativo se comprende en dos grandes bloques. En un primer “bloque de constitucionalidad” y en otro de “subregla jurisprudencial”.

Según la Corte Constitucional, el bloque de constitucionalidad ha sido definido como “el conjunto de normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados para el control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato de la propia Constitución”⁹. Lo anterior supone que toda normatividad proferida con respecto al derecho al acceso al agua potable en tratados y convenios internacionales es parte integral de la Constitución. Esto se sustenta en el artículo 93 de la Carta magna, el cual expresa que “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”¹⁰.

Por otra parte, está el bloque de “subreglas jurisprudenciales”, que permite hacer una delimitación del contenido normativo del derecho humano al agua potable, a partir de las sentencias de la Corte Constitucional sobre este tema, de acuerdo con el mismo estudio de la Defensoría del Pueblo.

Vale la pena precisar que por Derecho Humano al Agua Potable entendemos aquel derecho que tiene por fin “garantizar a cada ser humano una cantidad mínima de agua de buena calidad y suficiente para la vida y la salud; es decir, que permita satisfacer necesidades esenciales como la bebida, la preparación de alimentos, la higiene y la producción de cultivos de subsistencia”¹¹.

De lo anterior se deduce que el acceso al agua potable es indispensable para poder llevar un nivel de vida en condiciones dignas para los seres humanos, y es una de las razones por las cuales el Estado está en la obligación de garantizar una provisión del servicio de agua potable, mediante una administración de los poderes

⁹Ver Higuera, Angélica. *Derecho Humano al Agua*. p. 15.

¹⁰Ver Higuera. *Derecho Humano al Agua*. p. 16.

¹¹Ver Higuera. *Derecho Humano al Agua*. p. 17.

públicos que incluya a todas las capas sociales, y especialmente atienda los sectores desfavorecidos de la población.

Tal es así, que la Corte Constitucional en un pronunciamiento hecho en la sentencia T-413 de 1995, resalta la relación indisoluble mencionada anteriormente, existente entre el acceso al agua potable y el desarrollo humano, sumando además, el estrecho vínculo con “el derecho a la salud, al medio ambiente sano, a la alimentación, a la vivienda adecuada y al derecho colectivo a la prestación eficiente del servicio público de acueducto y alcantarillado”¹².

Para hablar un poco sobre el aspecto jurídico en el plano internacional, vale la pena decir que la concepción del agua como recurso necesario para un digno y libre desarrollo de la vida humana ha sido asumida como derecho fundamental de las personas. Para el año de 1999, el Consejo Europeo, en la Declaración de Madeira sobre el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Hídricos, resaltó el principio de que “ninguna persona debe ser privada de la cantidad de agua necesaria para satisfacer sus necesidades básicas”¹³.

Para el año 2000, mediante la Resolución sobre el Derecho al Agua, El Consejo Europeo sobre el Derecho al Medio Ambiente, creado en 1974 en la ciudad de Estrasburgo, también se expresa al respecto afirmando que el derecho al agua “no puede dissociarse de los derechos humanos reconocidos, e invita a los gobiernos a aplicar el derecho al agua en beneficio de todos, reconociéndolo, explícitamente, como un derecho concreto, exigible judicialmente y no sólo como una aspiración o un objeto político”¹⁴.

De nuevo se hace evidente la manera en que desde el contexto internacional, se mantiene en la ley la tendencia a concebir el agua como un bien colectivo, que exige al Estado, hacer una provisión adecuada y digna a los ciudadanos haciendo uso de su aparato regulatorio y los poderes públicos.

Sin embargo, nuestro país se encuentra inmerso en una contradicción, en tanto esos derechos taxativamente expresos en la Constitución de 1991, y

¹²Ver Corte Constitucional. “Sentencia T-413 de 1995”. 1995. Documento electrónico.

¹³Ver Higuera. *Derecho Humano al Agua*. p. 19.

¹⁴Ver Higuera. *Derecho Humano al Agua*. P. 19.

posteriormente reglamentados en la ley 142 de 1994, ven disminuido su alcance y efectividad, en tanto la tendencia estatal imperante desde la década de los Noventa, ha sido la de privatizar y delegar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, situación que pone en riesgo la calidad, justicia y equidad en las que debe estar enmarcada la provisión del servicio mencionado, para todos los ciudadanos, por cuanto la delegación de la prestación del servicio de acceso al agua potable en un tercero, transfiere a éste la responsabilidad de garantizar una prestación integral.

Hasta aquí, podemos afirmar que en la práctica existe un obstáculo latente, en aras del desarrollo de una conciencia política dentro de la población, pues el Estado, a lo largo de las últimas dos décadas, ha intentado definir una política pública -inoperante hasta ahora- de acceso al agua potable, bajo dos enfoques con objetivos que difieren entre sí, por naturaleza.

Sin embargo, aún cuando en general, el marco regulatorio de los servicios públicos domiciliarios propone claramente una tendencia hacia la privatización de los SPD, Poveda afirma lo siguiente:

La Constitución Política y apartes de la misma ley 142 de 1994 le dan al ciudadano la capacidad de ejercer un control que va más allá de las formas pasivas de queja o reclamo. Se trata de ejercitar un tipo de control político sobre la prestación de los servicios a que hacemos referencia. No se trata, entonces, de aquella forma de control que el consumidor ejerce en el acto de la compra, respecto del bien o servicio que ha adquirido por un precio determinado.¹⁵

Cabe anotar, que aún cuando el carácter de tal cambio normativo debería ser entendido más como un deber que como una posibilidad de participar más activamente en el proceso de toma de decisiones, aún es prematuro asumir que exista una aprehensión cultural de tales normas en términos de conciencia política. De un lado, porque el ciudadano común tiene un conocimiento limitado de los mecanismos de participación de los cuales puede hacer uso, tales como la acción de tutela, las acciones populares y las acciones de cumplimiento, para hacer ejercicio del control arriba enunciado y, de otro lado, el ciudadano no percibe la relación de corresponsabilidad frente a la prestación del servicio de agua potable, dado que el enfoque mercantilista que impera en la prestación del servicio y por ende, la

¹⁵Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios. La Calidad de Vida: Un Derecho fundamental de la persona.* p. 25.

desnaturalización del servicio público, lo inducen a manejar una lógica impersonal frente al tema, condicionada por el vínculo netamente económico entre él y el ente prestador del servicio público. El usuario no entiende como propio, el rol fiscalizador que debería jugar en la dinámica del acceso al agua potable. De hecho, “en su imaginario media para él una relación comercial con un extraño, un agente de mercado con quien le es difícil negociar políticamente o descontar una cuota burocrática o electoral”¹⁶.

¹⁶Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios*.. p. 30.

2. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE ACCESO AL AGUA POTABLE EN COLOMBIA.

Una vez entendida la naturaleza de los S.P.D. de la que hablamos en el capítulo anterior, vale la pena decir que una de las virtudes del Estado, es que este último, es el ente que tiene como objetivo principal, garantizar el libre desarrollo de la vida humana, en aras del bienestar de sus ciudadanos, sin pretender con esta afirmación, abogar por una visión de un Estado paternalista. Sin embargo, en la actualidad, la realidad es distinta.

El presente capítulo parte del análisis de los antecedentes de lo que se puede denominar la organización institucional y funcionamiento de la prestación de los servicios públicos en Colombia, con el objeto de entender e interpretar la evolución del sector de los servicios públicos domiciliarios¹⁷ de agua potable y saneamiento, así como en lo fundamental el funcionamiento del mismo hoy.

2.1. EVOLUCIÓN DE LOS SPD DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.

Si bien, es complejo remitirse exactamente a una fecha, para establecer la Génesis de la provisión de los servicios públicos, se cree que ésta, “se inició con la Colonia, y se consolidó en el país en el Siglo XIX, con la oferta de acueducto, la construcción de vías adoquinadas y el alumbrado público”¹⁸.

Por su parte, el Coordinador Nacional de las Ligas de Usuarios de Servicios Públicos, Oscar Gutiérrez Reyes, señala al respecto:

Las primeras empresas de servicios surgen a causa de la presencia de inversión extranjera en la explotación de recursos naturales, el nacimiento de pequeñas industrias, la concentración de la población y el ingreso al país de algunos de los principales inventos del capitalismo. Dentro de las pioneras están las de acueducto y alcantarillado, las de aseo aparecen posteriormente¹⁹.

¹⁷Servicios públicos domiciliarios, en adelante SPD.

¹⁸Ver Pardo, Uribe, y Vásquez. “Modelos de provisión de servicios públicos domiciliarios. Una mirada a través del caso de Bogotá” pp. 65 – 81.

¹⁹ Ver Gutiérrez, Oscar. “Algunos apuntes sobre la Historia de los Servicios Públicos en Colombia”. 2006. p. 5.

Poco más tarde, gracias al proceso natural de desarrollo del país, los servicios públicos fueron haciéndose populares, debido a la desruralización relativa del territorio y el avance correlativo de la “urbanización”. Tal fenómeno, reclama el necesario desarrollo de unos servicios que atiendan a la población, particularmente allí donde se presentan procesos de concentración humana. Sin duda alguna, la organización de la población en espacios urbanos obedece fundamentalmente a la búsqueda de servicios públicos a menor costo unitario, más que a la de empleo o seguridad, por ejemplo.

A su vez, las autoras Camila Pardo, Consuelo Uribe y Socorro Vásquez, agregan:

Entre los años 1575 y 1900, los servicios públicos domiciliarios estaban dirigidos a zonas urbanas, y como tales se constituyeron en un indicador de los niveles de ingreso de las familias. En la primera mitad del siglo XIX, la provisión fue local, financiada con capitales privados y en algunos casos extranjeros. En este período, la presencia Estatal era mínima, a causa de la debilidad de los fiscos municipales y de la baja injerencia nacional en este tipo de actividades²⁰.

Unos mejores niveles de educación y de ingresos de la población para la época, derivaron en una sociedad un tanto más crítica, que exigió mejoras en la calidad de los servicios, haciendo visibles las primeras protestas en pro de un servicio de agua más sano a través de tratamientos como el filtrado.

En efecto, la población asentada en las grandes ciudades para ese entonces, expresa su inconformidad al recibir unos SPD deficientes. Tal como lo señala Gutiérrez:

Los primeros paros cívicos en Colombia –los cuales, tendrían lugar entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX- tienen origen entonces, en la pésima prestación del servicio. En Manizales, por ejemplo, hubo un movimiento conocido como “el paro del zancudo”, que se generó porque la empresa prestadora del servicio de alcantarillado de lo que disponía era de unos cuantos tubos que conducían las aguas sucias, a unos inmensos charcos, donde se criaban miles de zancudos²¹.

Adicional a esto, las empresas, jugaban un papel importante, en su calidad de únicas prestadoras, a lo cual, Pardo, Uribe y Vásquez se refieren así:

²⁰Ver Pardo, Uribe, y Vásquez. “Modelos de provisión de servicios públicos domiciliarios. Una mirada a través del caso de Bogotá” pp. 65 – 81.

²¹Ver Gutiérrez. “*Algunos apuntes sobre la Historia de los Servicios Públicos en Colombia*”. p. 6.

Dada la posición oligopólica de las empresas proveedoras de los Servicios Públicos Domiciliarios, la oferta, tradicionalmente ha sido menor a la demanda, con el fin de inflar artificialmente las tarifas, aún a costa de perder clientes, pues el mantenimiento de nuevas redes habría hecho menos rentable el negocio²².

La situación en la que se desarrolló la actividad de la prestación de los S.D.P en Colombia desde su gestación, no dista mucho de la realidad actual, teniendo en cuenta que hoy por hoy, el Estado no es el primer prestador del servicio, tras haber delegado tal responsabilidad en aquellos entes privados, que certifiquen que cumplen con los requisitos para proveerlo.

Sin embargo, tales capacidades de monopolio mencionadas anteriormente, fueron determinantes, según Pardo, Uribe y Vásquez, para que:

El Estado entre como mediador entre el proveedor y los usuarios, llevando al modelo al extremo en que el propio Estado se convirtió en el proveedor. La transición a este modelo, se dio entre los años 1900 y 1920 y una de sus características más relevantes fue que la financiación estatal no provino de los municipios sino de los departamentos, que eran fiscalmente fuertes²³.

A partir de allí, el Estado fue proveedor por excelencia de los servicios públicos domiciliarios. Entonces se desprendieron logros positivos en el campo de los S.P.D, teniendo en cuenta que “el efecto de la participación de la administración pública no se hizo esperar: Entre 1951 y 1964 la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado alcanzó el 65% y 64%”²⁴, respectivamente.

2.2. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR.

De acuerdo con el planteamiento del profesor Abdón Alejandro Poveda, en su libro *Servicios Públicos Domiciliarios*, la ley 142 de 1994 abre paso a una nueva institucionalidad, que define un esquema de tres niveles diferenciados. Según Poveda, dicho esquema, plantea el siguiente escenario de prestación de los S.P.D:

²²Ver Pardo, Uribe, y Vásquez. “Modelos de provisión de servicios públicos domiciliarios. Una mirada a través del caso de Bogotá” pp. 65 – 81

²³Ver Pardo, Uribe, y Vásquez. “Modelos de provisión de servicios públicos domiciliarios. Una mirada a través del caso de Bogotá” pp. 65 – 81.

²⁴Ver Pardo, Uribe, y Vásquez. “Modelos de provisión de servicios públicos domiciliarios. Una mirada a través del caso de Bogotá” pp. 65 – 81.

Mientras, la definición de políticas y la inspección, vigilancia y regulación competen exclusivamente a la Nación, el control social, compete como derecho y como obligación a los usuarios actuales y potenciales de los servicios; a su vez, la atención al usuario, es decir, la producción operación y distribución de los servicios es de la competencia de quienes se dedican a su gestión y prestación, sean éstos de carácter estatal, privado o comunitario.²⁵

Esta nueva institucionalidad genera un cambio en la concepción de los servicios públicos, pues necesariamente, se transforma y simplifica la prestación de éstos en “una actividad que define dos partes en el negocio: alguien que presta el servicio y alguien que lo utiliza en su propio beneficio”²⁶ y a su vez, le resta importancia a “aquellas actividades que atañen directamente al papel del Estado en materia de protección de los derechos y garantías sociales, así como del papel de la sociedad en defensa de sus ingresos y de sus garantías económicas, sociales, ambientales y políticas”²⁷.

La ley 142 de 1994 como elemento político y jurídico comprensivo del “marco regulatorio” definió unas responsabilidades específicas para los diferentes niveles y entidades comprometidas en la prestación de los SPD, con el fin de garantizar la aplicación de la política pública en este campo, hacia la consolidación del modelo de mercado acorde con la política monetaria.

Los 3 niveles diferenciados, que derivan de la institucionalidad organizacional de los S.P.D. son los siguientes: Un nivel político, un nivel de control social y un nivel de gestión.

Sin duda, la definición de tales responsabilidades inscritas dentro del marco regulatorio del sector dan cuenta de la intención Estatal de fortalecer los mecanismos del mercado en la prestación de los SPD, bajo el esquema político de la “modernización”, de forma tal que la presencia del Estado sea la mínima “necesaria” a fin de no producir distorsiones que frenen la inversión privada. La ciudadanía en su calidad de cliente o consumidor(a) de los servicios adquieren un nuevo “status” en cuanto concierne a esa calidad “superior” de cliente, de la cual se derivan responsabilidades tales como el control de la ejecución del contrato de prestación de

²⁵Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios..* p. 34.

²⁶Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios..* p. 31

²⁷Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios..* p. 32.

servicios; en este caso, la Ley garantiza el ejercicio del “Control Social” por parte de los usuarios, lo cual supone un grado elevado de educación y desarrollo político de la ciudadanía, proceso en el cual no se compromete de manera concreta el Estado.

2.3. LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS, LA REGULACIÓN Y LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA.

De acuerdo con el profesor Idalberto Chiavenato, en su libro *Teoría General de los Sistemas*, entendemos a la sociedad como “un sistema abierto, en el cual se generan Entradas o Inputs; -que para efectos de esta investigación no son otra cosa que información o demandas hechas por una población. Tales demandas ingresan a una Caja Negra; o en este caso, el Estado, siendo el lugar donde las entradas llevan las perturbaciones al interior para ser procesadas y de allí surgen Salidas o Outputs, como resultado final de la operación o procesamiento del sistema”²⁸. Estas últimas son entendidas como bienes o servicios a proveer por el Estado, que han de tomar forma en políticas públicas de provisión, regulación, inspección y vigilancia de los SPD, que deberán ser conocidas y aprehendidas por el colectivo, de manera tal que sean efectivas finalmente y mejoren el nivel de vida de la población.

Así pues, dicha política pública, se vuelve tangible desde los siguientes espacios: A nivel político, el Estado se reserva para sí, toda actividad de inspección, vigilancia y control, así como la regulación de los Servicios Públicos. Para ello, se sirve de los ministerios del Gobierno, los cuales definirán los lineamientos de política que serán vigilados y controlados por la Superintendencia.

A su vez, “el Estado (en cabeza de la Nación) actúa en tres campos concretos de la gestión política de los S.P.D: a) La Planeación y el diseño de las políticas sectoriales, b) La suprema inspección, vigilancia y control y c) la Regulación”²⁹.

²⁸Comparar Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración. Enfoque Sistémico de la Administración*. McGraw-Hill. 1998. p. 715.

²⁹Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios*. p. 35.

Para el primer campo, tenemos que sus responsabilidades competen por un lado, al Presidente de la República y a los Ministerios, en el nivel ejecutivo, y al Congreso de la República en cuanto a lo normativo. Específicamente, para efectos del servicio que aquí nos atañe, es el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el encargado de definir la política sectorial.

En cuanto al campo de la inspección y control de los SPD, por mandato constitucional, la responsabilidad reside en el Superintendencia de Servicios públicos. Vale la pena decir que en teoría, tales responsabilidades competen a las funciones del Presidente de la República, pero para el caso específico de los SPD, la competencia será de la entidad ambiental y desarrollo territorial.

La Superintendencia de Servicios Públicos es “un organismo de carácter técnico el cual fue creado por la Constitución Política de 1991 para que, por delegación del Presidente de la República, ejerza el control, la inspección y la vigilancia de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios”³⁰.

Las funciones de regulación Estatal son ejecutadas por “organismos de carácter técnico, especializados denominados Comisiones de Regulación, las cuales están adscritas a un Ministerio, según su especialidad y las decisiones se toman con base en la opinión de los expertos que las conforman”³¹.

Tales entidades son la Comisión Reguladora de Agua Potable (CRA). Esta es “una Unidad Administrativa Especial, adscrita hoy al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, inicialmente al ministerio de Desarrollo, con independencia técnica, administrativa y patrimonial”³², que tiene como finalidad regular el servicio mencionado, determinando los lineamientos que deben regir la eficiente prestación del servicio, “expidiendo metodologías tarifarias que deben ser cumplidas por todas las empresas de acueducto alcantarillado y aseo”³³. La otra institución es la Superintendencia de Servicios Públicos la cual fue creada con el fin

³⁰Ver Superintendencia de Servicios Públicos. “¿Qué es la Superintendencia?” Recurso electrónico.

³¹Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios*. p. 36.

³²Ver Comisión Reguladora de Agua. “¿Qué es la CRA?”. Documento electrónico.

³³Ver Comisión Reguladora de Agua. “¿Qué es la CRA?”. Documento electrónico.

de controlar que dichos lineamientos tengan una cobertura Estatal y sean aplicados en todas las entidades territoriales del país.

El modelo de regulación utilizado en Colombia, tiene origen en la sociedad Anglosajona, situación que desde el punto de vista del funcionamiento institucional puede acarrear inconvenientes que –como ya había sido comentado al cierre del Capítulo I, vuelven el modelo inoperante, básicamente por haber sido diseñado, ejecutado y evaluado a partir de un desarrollo histórico y cultural ajeno al Colombiano. Tal es así que “la regulación Anglosajona, por su parte, se refiere al hecho de ajustar los elementos del mercado (individuos, necesidades, satisfacciones, oferta, demanda y en general el juego de las diversas unidades económicas) al funcionamiento de un modelo económico específico”³⁴.

2.4. “EMPRESARIZACIÓN” Y PRESTACIÓN DE LOS SPD

La ley 142 de 1994, creó un nuevo escenario para la prestación de los S.P.D., en tanto determinó que el Estado, no sería el único ente en capacidad de prestar dicho servicio. Tal es así, que dicha ley, amplió el espectro de la prestación a:

- Empresas de Servicios Públicos (De naturaleza privada)
- Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.
- Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

La empresarización corresponde al nivel de gestión, pues es aquí donde el prestador del servicio público de agua potable-, ya inmersos en una dinámica y naturaleza de empresa mercantil y comercial-, es constituido bajo la figura de sociedad por acciones.

³⁴Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios*.. p. 37.

Una de las justificaciones del modelo de gestión imperante, tiene origen, - como señala Poveda:

Al adoptar la forma empresarial se facilita el cumplimiento del objetivo de eficiencia que plantea la Constitución Política. Al encomendar la prestación de los servicios a *empresas* antes que a *funcionarios públicos*, puede exigirse con más facilidad la responsabilidad a los administradores, si no satisfacen ciertos *indicadores de gestión*.³⁵

Así pues, la prestación de los servicios públicos domiciliarios supone un carácter territorial. Estos, son la “manifestación de la materialización de las relaciones entre el Estado y la Ciudadanía, dentro del marco de un espacio territorial concreto, en una jurisdicción administrativa y técnico-económica definida”³⁶.

2.4.1 El control social. Ahora bien, en cuanto al nivel del Control Social, es pertinente afirmar que éste, reside en los ciudadanos, usuarios actuales y potenciales de los servicios públicos. Para hacer ejercicio de ese control social existe el mecanismo denominado *Comités de Desarrollo y Control Social*. Para tales comités, deben contar con un “vocal de control”, quien a su vez, deberá ser parte de la Junta Directiva de la empresa prestadora del servicio público.

2.5. CONTRADICCIONES INHERENTES AL MODELO.

De nuevo, nos enfrentamos a una contradicción entre enfoques, abordada en el capítulo anterior, donde la instauración de un modelo de gestión de prestación de servicios públicos, con base en las leyes del mercado, pretendiendo que este último haga una asignación de recursos perfecta, va en dirección opuesta a la finalidad social del Estado. En palabras de Poveda:

En el caso de economías como la nuestra, la regulación parte del reconocimiento “tácito”, no explícito de la presencia de factores de distorsión que no pueden ser manejados por la mano mágica del mercado, como lo reclama la ortodoxia de los modelos neoliberales cuya premisa es precisamente la desregulación, que permite al mercado de manera eficiente recursos en un ambiente de equilibrio.³⁷

³⁵Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios*. p. 42.

³⁶Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios*. p. 44.

³⁷Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios*. p. 38.

De hecho, el proceso de regulación institucional debería estar ligado a la finalidad social del Estado, más aún cuando es evidente que el mercado por sí sólo no puede hacer una asignación de recursos perfecta, y es en esos casos que la *Mano Invisible* de Adam Smith pierde su magia, cuando es útil y casi necesario, echar mano de instrumentos institucionales creados por el Estado, para corregir las imperfecciones del mercado.

3. PROVISIÓN DEL AGUA POTABLE Y GARANTÍA DE DERECHOS EN EL MUNICIPIO DE RÍO DE ORO, CESAR.

El modelo de provisión del agua potable en Río de Oro tiende a ajustarse al marco regulatorio y a las condiciones propias de un esquema de mercado, pero dentro de un escenario en el cual prevalecen los viejos vicios políticos de captura del Estado (que incluso se dan sobre organizaciones como la empresa prestadora de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de Río de Oro, EMCAR, que son de carácter comunitario con pequeña participación del municipio y son presa de la “negociación política”) sumado al juego asimétrico de intereses económicos y políticos frente a la “rentabilidad” de los bienes ambientales.

Ahora bien, es preciso anotar que, después de haber estudiado los Informes de Morbilidad y Mortalidad de los años comprendidos entre 2004 y 2008, obtenidos en el Hospital Local de Río de Oro durante el trabajo de campo, fue posible determinar que los perfiles epidemiológicos del municipio, no tienen una relación directa con el consumo de agua contaminada ó no potable.³⁸

3.1 PERCEPCIÓN GENERAL DE LA POBLACIÓN SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SPD DE AGUA POTABLE EN EL MUNICIPIO.

Durante el estudio de campo realizado entre la población y las entidades públicas del municipio de Río de Oro, elaboré unas entrevistas semi-estructuradas con el objetivo de determinar la percepción político-administrativa que tiene la población, con respecto a la prestación del servicio de acueducto en general.

Para tal propósito, se hizo una entrevista informal a personas de diferentes estratos sociales en el municipio, por ser una herramienta efectiva a la hora de conocer de primera mano, el imaginario político que caracteriza a la población frente al servicio de acueducto, a la empresa prestadora del servicio de acueducto y a los derechos y deberes que tiene.

³⁸ Ver Anexos.

El modelo de entrevista elaborada es el siguiente:

Cuadro 1. Modelo de entrevista.

ENTREVISTA SOBRE LA PERCEPCIÓN DEL CIUDADANO FRENTE A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE EN RIO DE ORO, CESAR.	
1.	¿Sabe usted quien es el responsable de la prestación del servicio público de agua potable en el municipio?
2.	¿Cómo se hace el cobro del servicio? (frecuencia, periodicidad, procedimientos, la tarifa es justa)
3.	¿De quién depende que el servicio público de acueducto se preste de manera adecuada?
4.	¿Sabe usted cómo funciona la empresa prestadora del servicio público de acueducto?
5.	¿Sabe usted quién decide sobre las tarifas que se cobran por la prestación del servicio?
6.	¿Sabe usted en qué se invierte el dinero que es recaudado con el cobro de la tarifa por el servicio público de acueducto?
7.	¿Por qué cree usted que se debe cerrar una llave cuando no se está haciendo uso del agua?
8.	¿En su casa, usted o su familia hacen mantenimiento a las redes de acueducto?
9.	¿Usted ha hecho o hace reclamaciones ante las autoridades por la manera en que recibe el servicio de acueducto?
10.	¿Cómo cree usted que recibe el servicio?
11.	¿Cree usted que la tarifa que paga es por la prestación del servicio de acueducto o por el líquido que recibe?

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía.

La primera pregunta *¿Sabe usted quien es el responsable de la prestación del servicio público de agua potable en el municipio?* pretendió saber si la población del municipio de Río de Oro conoce la entidad responsable de la prestación del servicio.

De 30 personas entrevistadas, 20 respondieron a la pregunta afirmando que la empresa encargada de la prestación es EMCAR E.S.P.

De las 10 restantes, 4 afirmaron no tener conocimiento de cuál es la entidad que presta el servicio de agua potable. Entre los 6 entrevistados restantes algunos respondieron que la responsabilidad de la prestación del servicio es del gerente de la empresa de los servicios públicos, y otros pocos respondieron que la responsabilidad es de la alcaldía municipal.

Esta primera pregunta permite concluir desde el punto de vista de la organización administrativa existente en el municipio, que la población tiene un conocimiento insuficiente de cuál es y cómo se llama la empresa prestadora del servicio público domiciliario.

A la segunda pregunta *¿Cómo se hace el cobro del servicio?* los entrevistados dieron respuestas bastante diferentes. De 30 entrevistados, 24 respondieron que el cobro de la tarifa se hacía por medio de recibos cada mes. 2 respondieron no tener conocimiento frente al tema, y los 4 restantes se refirieron directamente a que el cobro por el servicio se hace de manera injusta, sin dar mayores explicaciones al respecto. Sin embargo, dentro de las 30 entrevistas, encontramos que más del 50% se refirió a la mala calidad del servicio, afirmando que las tarifas en los últimos meses se ha incrementado y una persona respondió que la tarifa se cobra según los Metros cúbicos consumidos en el mes. Las respuestas sugieren 2 interpretaciones. La primera, responde a lo que se podría considerar como una respuesta típica en términos culturales, ya que en Colombia el ciudadano común tiene una imagen poco favorable de las instituciones Estatales, las entidades que las conforman y los servicios que éstas proveen. Por tal razón, la tendencia podría estar sesgada por un sentimiento negativo, por el simple hecho de hacer un pago al Estado por un servicio público. La segunda interpretación apuntaría a que efectivamente la empresa de servicios públicos hace un cobro muy elevado y presta un servicio deficiente.

Curiosamente dentro de la misma respuesta, 7 de los entrevistados y entrevistadas coincidieron en que el cobro de la tarifa se genera de acuerdo con la cantidad de consumo que cada usuario haga. Esto permite inferir que la población es consciente de que está recibiendo un servicio público domiciliario y que deberá pagar

mensualmente por la prestación del mismo, de acuerdo con la cantidad del recurso hídrico que consuma, aun si el ideal sería que el ciudadano tuviera claro que “es la calidad y no exclusivamente la cantidad la que define la base para medir la eficiencia de las empresas prestadoras de servicios públicos”³⁹.

En cuanto a la tercera pregunta *¿De quién depende que el servicio público de acueducto se preste de manera adecuada?* 18 de los entrevistados coincidieron en que la prestación del servicio de acueducto depende del gerente de la empresa prestadora del servicio. 8 personas respondieron que dicha prestación depende de la Alcaldía Municipal. De las 4 entrevistas restantes, una persona respondió: *debe ser un trabajo mancomunado desde el gerente de la empresa hasta de los operarios de la planta de tratamiento (PTAP)*, otra respondió “las directivas”, otra persona respondió: “de todos” y la última respondió: “del manejo que le dé el usuario”. Tales respuestas dan cuenta de cómo, en su imaginario político -entendido como las representaciones sociales de un grupo humano particular, que dan vida a sus instituciones lo caracterizan y diferencian de otro-, el ciudadano considera que no tiene responsabilidad frente a la prestación del servicio, por la manera en como la delega exclusivamente a la empresa prestadora del servicio o a la administración local, sin tener en cuenta que él también es co-responsable de que se haga una prestación adecuada del servicio; tiene el deber social de ejercer un control político, de acuerdo con lo consagrado en la ley Colombiana referente a los SPD y a los derechos fundamentales de la persona.

La cuarta pregunta *¿Sabe usted cómo funciona la empresa prestadora del servicio público de acueducto?* Tuvo como objetivo, conocer en qué medida la población tiene conocimiento de la manera como la empresa funciona desde el punto de vista administrativo y organizacional, para ejecutar la prestación del servicio público.

21 de los 30 entrevistados afirmaron no tener conocimiento de la manera cómo funciona la empresa. De los 9 restantes, 5 respondieron que la empresa funciona por medio de una junta directiva. Los últimos 4 dieron respuestas como: “la

³⁹Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios. La Calidad de Vida: Un derecho fundamental de la Persona.* p.50.

empresa funciona mal”, “a través de sectores”, “por medio de un alimentador de tanques de agua” y “por medio de recaudos que se reciben”.

Esta respuesta sugiere el desinterés y apatía de los ciudadanos frente a la prestación del servicio público de acueducto. Pude percibir un comportamiento negligente por parte de la población, pues no siente la necesidad de conocer cómo está organizada la institución encargada de prestar el servicio público. Siendo el consumidor final del servicio, el ciudadano común debería estar informado de este tipo de asuntos que suponen un compromiso de salud pública. En otras palabras, esta respuesta deja entrever la carencia de una cultura política ciudadana que dé cuenta de la participación ciudadana y el control político sobre las instituciones.

La pregunta número cinco ¿Sabe usted quién decide sobre las tarifas que se cobran por la prestación del servicio? estuvo orientada a obtener conocimiento de la población frente a quién tiene el poder de decidir sobre las tarifas cobradas por el consumo del recurso hídrico.

De esta respuesta también se encontró que 16 de los 30 entrevistados y entrevistadas no tiene conocimiento de quién decide sobre las tarifas que se cobran por la prestación del servicio, puesto que su respuesta a la pregunta fue un NO contundente. Sin embargo, dentro de las 14 respuestas restantes vale la pena resaltar que un par de entrevistados afirmaron que quien decide sobre las tarifas es la Superintendencia de Servicios Públicos; otros 11 entrevistados respondieron que quien decide sobre las tarifas es la empresa prestadora del SPD y hubo otro entrevistado quien afirmó que quien decide sobre las tarifas es la Comisión Reguladora de Agua (CRA). Es pertinente aclarar aquí, que si bien ninguna de estas dos últimas entidades mencionadas está encargada de determinar las tarifas a cobrar por las empresas prestadoras; la población entrevistada tiene algún nivel de información sobre la existencia de entidades relacionadas con el tema de la administración de los SPD. El Artículo 87 de la Ley 142 de 1994, “define el tema tarifario de los servicios públicos a partir del principio básico de la eficiencia

económica, que significa libertad en la asignación de la tarifa. La eficiencia hace que ésta se acerque al precio real en un mercado de competencia”⁴⁰.

La pregunta número seis, *¿Sabe usted en qué se invierte el dinero que es recaudado con el cobro de la tarifa por el servicio público de acueducto?* Confirmó la tendencia de las preguntas anteriores, con un NO como respuesta generalizada. Si bien, 11 de los entrevistados afirmaron no tener conocimiento de hacia dónde va el dinero recaudado por el cobro de tarifas, los 19 restantes hicieron alusión a que el dinero que se recauda está destinado al pago de nómina de la empresa, a la compra de químicos para hacer mantenimiento de las redes y la planta de tratamiento de aguas del municipio y al mejoramiento del mismo.

La pregunta número Siete, *¿Por qué cree usted que se debe cerrar una llave cuando no se está haciendo uso del agua?* Tuvo la intención de indagar sobre la conciencia y compromiso del cuidado y conservación del recurso hídrico por parte de la población. Las respuestas obtenidas, referentes al ahorro del agua, fueron positivas, pero sin una razón consciente que responda a una cultura de conservación y utilización racional del recurso hídrico. 27 de los entrevistados, afirmaron que la llave debía cerrarse para no malgastar el agua y hacer ahorro de la misma, sin embargo, fueron solo 7 las personas entrevistadas que dieron un argumento consciente que justificara dicha acción. Las pocas personas que lo hicieron, hablaron de los costos elevados en las tarifas en las que podrían incurrir. Las últimas 3 personas entrevistadas hicieron referencia a la necesidad de cerrar una llave cuando no se hace uso del agua para asegurar un mejor vivir a las generaciones futuras y la preservación del medio ambiente.

La pregunta número Ocho, *¿En su casa, usted o su familia hacen mantenimiento a las redes de acueducto?* 16 de las personas entrevistadas respondieron con un NO a la pregunta. Dentro de esas personas, 3 de ellas consideran que el hacer mantenimiento de las redes en casa, es responsabilidad de la empresa EMCAR. A su vez, 14 personas afirmaron que SÍ hacen mantenimiento de las redes en sus respectivas residencias.

⁴⁰Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios. La Calidad de Vida: Un derecho fundamental de la Persona.* p.50.

De esta pregunta se puede inferir que más de la mitad de la población entrevistada no hace ningún tipo de mantenimiento a las redes de acueducto en casa. Esta situación denota la poca conciencia de co-responsabilidad que existe entre el prestador y el usuario del servicio de agua potable. En otras palabras, en el imaginario de la población del municipio de Río de Oro, la responsabilidad de recibir y mantener el agua en condiciones adecuadas, sólo recae sobre el ente prestador, sin tener conciencia de su propia responsabilidad por necesidad e intereses de salud y bienestar.

La pregunta número Nueve, *¿Usted ha hecho o hace reclamaciones ante las autoridades por la manera en que recibe el servicio de acueducto?* tuvo como objetivo determinar hasta qué punto la población del municipio de Río de Oro hace uso de los mecanismos de participación a los que puede y debe acceder para efectos del ejercicio del control político sobre las entidades estatales y aquellas delegadas por el Estado para la provisión de los servicios públicos. Para el caso de esta pregunta, encontré una opinión dividida, pues 16 de las 30 personas entrevistadas respondieron no haber hecho reclamos y las 14 restantes afirmaron haber hecho algún tipo de reclamo en los años recientes.

Sin embargo, algunas de las personas que respondieron afirmativamente, argumentaron que la empresa prestadora no atendió al reclamo realizado personalmente. Y para el caso de quienes respondieron negativamente, algunas pocas consideran que no ha sido necesario hacer ningún tipo de reclamo porque el servicio se presta de forma adecuada.

La pregunta número Diez, *¿Cómo cree usted que recibe el servicio?* fue respondida por 17 personas en términos positivos. Estas personas anotaron que el servicio es “bueno” y se presta adecuadamente.

Sólo 3 personas respondieron que el servicio provisto por la empresa EMCAR E.S.P. es “malo” y 10 personas consideran que el servicio es “regular”, sin dar justificaciones al respecto.

Con respecto a la última pregunta, *¿Cree usted que la tarifa que paga es por la prestación del servicio de acueducto o por el líquido que recibe?* Podemos decir

13 de las 30 personas entrevistadas coincidieron en que la tarifa que pagan mensualmente corresponde a prestación del servicio y al líquido recibido. 6 personas creen que están pagando por el agua que reciben, 5 afirman que es sólo por la prestación del servicio prestado por EMCAR. Finalmente, 6 de las personas entrevistadas *No saben o no responden*. Aquí podemos observar, que los usuarios no tienen pleno conocimiento frente al tema de la prestación del servicio, en tanto, las empresas prestadoras, de acuerdo con la ley, las empresas de SPD deben cobrar una tarifa para cubrir los costos de utilización de las redes de acueducto para dicho fin, bajo la figura de usufructo de las redes de acueducto, lo que quiere decir que no se cobra por el agua sino por el servicio prestado. En otras palabras, la población encuestada no tiene claro que el líquido es proveído por la naturaleza y que de acuerdo con la ley, no se cobra el líquido como tal, sino el costo en que incurre la empresa por llevar el líquido a los puntos de consumo.

3.2. RECURSO ETNOGRÁFICO - FUNCIONARIOS DE LA EMPRESA EMCAR E.S.P.

Habida cuenta de la escasa o nula sistematización de los datos estadísticos, históricos y de procesos percibida en el municipio de Río de Oro, fue necesario obtener algunos testimonios de funcionarios de la EMCAR, con el fin dar mayor soporte al presente estudio.

Tras el desarrollo del trabajo de campo y las entrevistas realizadas a diferentes funcionarios de EMCAR E.S.P. entre ellos el actual Gerente y el Asesor jurídico de la empresa, fue posible llegar a varias conclusiones.

En los últimos 2 años, la empresa ha venido enfrentándose a diferentes inconvenientes de tipo político y administrativo, no sólo a nivel local sino departamental. En primer lugar, la actual administración de EMCAR, recibió la empresa hace poco más de un año y medio. De acuerdo con testimonios de los funcionarios mencionados, la empresa ha logrado hacerse viable y funcionar de

manera independiente, gracias a medidas correctivas tomadas por su actual administración.

De acuerdo con el Asesor jurídico de la empresa, Álvaro José Hernández Picón:

La administración anterior falló en gestión de la empresa, al hacer mal uso del dinero recibido del municipio por concepto de subsidios a la demanda en favor de los estratos 1 y 2 de la población riodorense; tal comportamiento se inscribe dentro de los vicios políticos a que se hace referencia arriba, al considerar que los recursos del Sistema General de Participaciones corresponden a transferencias que a título gracioso “gira” el municipio a favor de la Empresa. Se ignora la naturaleza de esos recursos que hacen parte de la tarifa que debe percibir la EMCAR por la prestación del servicio. Adicionalmente la EMCAR falló en la gestión técnica del servicio eludiendo mantenimiento de las redes y de la planta de tratamiento del agua, así como de la correcta operación de la planta, toda vez que los insumos (químicos) adquiridos y pagados no se involucraban en el proceso de “tratamiento” del agua; en concreto, tales insumos no llegaron a dicha planta para hacer efectivo el proceso. Finalmente, esas irregularidades llevaron a la empresa a tener un flujo de caja de 15.000 pesos, con el cual la recibimos.⁴¹

El funcionario Hernández sostuvo además que “actualmente existen varias investigaciones disciplinarias en desarrollo ante la Fiscalía por la mala gestión de antiguos funcionarios de la empresa”⁴². Pese a que hice solicitud de copias de dichos documentos para efectos de esta investigación, el Asesor Hernández manifestó su reserva profesional en entregar copias de dichos documentos por las consecuencias disciplinarias que ello podría acarrearle a él y a la empresa.

En términos de la prestación del servicio y el cobro de la tarifa por dicha prestación, el actual Gerente de EMCAR, Yesid Herrera, afirmó que “la empresa actualmente cobra unas tarifas bajas por la prestación del servicio, en aras de no afectar el nivel de ingreso de los habitantes del municipio”⁴³, quienes de hecho en su mayoría, se encuentran dispersos en el Nivel 1 socioeconómico, de acuerdo con datos obtenidos en la oficina del SISBEN en el Municipio. Lo anterior, supone un reto para el mantenimiento de las finanzas y la sostenibilidad de EMCAR, pues debe hacer un manejo aun más responsable de los recursos con que cuenta.

⁴¹Comparar Testimonio de Álvaro José Hernández Picón, Asesor jurídico de la empresa de SPD, EMCAR. Notas del Autor.

⁴²Comparar Testimonio de Álvaro José Hernández Picón, Asesor jurídico de la empresa de SPD, EMCAR. Notas del Autor.

⁴³Comparar Testimonio de Yesid Herrera, Gerente de la empresa de SPD, EMCAR. Notas del Autor.

Ante los condicionamientos del marco regulatorio y en particular a los que introduce el Plan Departamental de Aguas con la institucionalización de empresas regionales que desarrollan esquemas de tercerización de la prestación de los servicios, el Gerente Herrera comentó:

Esta situación, ha generado que empresas como Aguas del Cesar y a su vez, Aguas de Manizales, nos presionen, valiéndose de sus alcances políticos y su influencia en la Superintendencia de Servicios Públicos para que el Municipio, delegue la prestación del servicio a la empresa prestadora de SPD Aguas del Cesar, quien en diferentes oportunidades ha mostrado su interés en comprar a EMCAR.⁴⁴

Ahora bien, surge aquí la pregunta ¿Qué significa esto en relación con el cumplimiento de los propósitos de la política pública de agua potable?

Se genera un debate sobre entendiendo la razón de ser de los servicios públicos, como su hilo conductor, toda vez que se superpone el interés y bienestar del colectivo, por ser inherentes a la finalidad social del Estado, sobre el interés económico. En otras palabras, desde el punto de vista normativo y constitucional, si un prestador del servicio público de agua potable, no está en capacidad de hacer una adecuada prestación del servicio, debe ceder tal responsabilidad a otro operador que sí esté en condiciones de hacerlo, puesto que no se puede poner en riesgo la salud de la población ni socavar sus derechos y calidad de vida. Sin embargo, el escenario no sería disfuncional, de no existir las contradicciones del modelo imperante de prestación de SPD colombiano, pues finalmente, el escenario mencionado líneas arriba no es motivado por el interés colectivo, sino precisamente por el interés utilitario y económico de grandes prestadores de SPD como Aguas del Cesar.

Estas afirmaciones dan cuenta de la brecha entre los propósitos de fondo y la praxis de la política pública de agua potable, materializada en la ley 142 de 1994.

En primera instancia, la situación descrita por los funcionarios, presenta una serie de contradicciones, desde el punto de vista económico y desde el punto de vista político-social.

Desde una perspectiva económica, la Ley 142, contempla como un propósito de fondo de la política pública de agua potable, el propender por una gestión y

⁴⁴Comparar Testimonio de Yesid Herrera, Gerente de la empresa de SPD, EMCAR. Notas del Autor.

provisión más eficiente de los SPD, para lo cual, el Estado, deja de lado su papel de Único prestador, sustentado en el principio neoliberal de desregulación, invitando al sector privado a ejercer funciones que anteriormente eran concebidas como responsabilidades exclusivamente del Estado, debido a su naturaleza pública.

Así pues, se busca reducir el déficit fiscal, haciendo que la empresa privada eche mano de sus recursos para hacer una provisión, en teoría más eficiente.

En tal sentido, la Ley 142, expresa como una de las condiciones de los nuevos prestadores, garantizar la prestación a todos los habitantes del territorio nacional logrando un modelo de gestión autosostenible. Sin embargo, la situación descrita por los funcionarios, sugiere que este propósito no estaría siendo cumplido.

De acuerdo con el Artículo 34. De la Ley 142 de 1994, el cual se refiere a la Prohibición de prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas, se puede inferir que la afirmación hecha por los funcionarios de la empresa EMCAR, referente al cobro de una tarifa baja, para asegurar la prestación, contradice lo estipulado en dicha Ley, en tanto el ejercicio de la prestación del servicio de agua potable, contempla la prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo, de servicios adicionales a los que contempla la tarifa⁴⁵.

Desde el punto de vista de eficiencia económica, vista como la minimización de los recursos y la maximización de las utilidades o del bienestar de la población para este caso, la empresa EMCAR no estaría en condiciones de asegurar la provisión del servicio a la población, como la Ley ordena, razón por la cual el municipio está en obligación de hacer la prestación directamente o en su defecto, invitar a otras empresas prestadoras, que hayan demostrado la capacidad en la prestación del SPD, a hacerlo en el municipio.

La ventaja más clara que tiene la empresa Aguas del Cesar es que a la fecha, cuentan con las certificaciones respectivas exigidas por la Superintendencia de Servicios Públicos, para proveer los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Por su parte, el municipio de Río de Oro no ha podido obtener su certificación en el pasado reciente debido a inconvenientes de tipo técnico.

⁴⁵Ver Congreso de Colombia. “Ley 142 de 1994”. Recurso electrónico.

De hecho, una de las exigencias de la Superintendencia para expedir dicha certificación es la de que cada entidad territorial cargue al Sistema Único de Información de servicios públicos S.U.I. la información actualizada referente a Censo de Usuarios del servicio en cuestión, información sobre las tarifas cobradas por el prestador, Calidad del Agua entre otros datos.

Sin embargo, hacer tal actualización por parte de la administración de la empresa EMCAR ha sido complicada, debido a la falta de una conexión estable y adecuada al servicio de Internet. Luego de comprobarlo personalmente, esto último, no se debe a negligencia de EMCAR, sino a impedimentos de tipo técnico por no tener una conexión de fibra óptica adecuada que permita acceder a un mejor servicio de Internet. Esta es la razón principal por la cual la existencia de la empresa EMCAR está en riesgo.

Ahora bien, la implicación más importante que puede derivar de esta situación es que, si los operarios de EMCAR E.S.P. no obtienen la certificación por competencias, la empresa Aguas del Cesar inmediatamente asumiría por mandato de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios o del Departamento la condición de “operador especializado” de EMCAR, lo cual puede disminuir aun más el control político que los habitantes del municipio podrían llegar a ejercer sobre el ente prestador. De suceder esto, Aguas del Cesar, podría hacer un aumento arbitrario sobre la tarifa cobrada a los ciudadanos, lo cual generaría un impacto negativo sobre el nivel de vida de la población del municipio.

Una vez la EMCAR deje de prestar el servicio de Acueducto y Alcantarillado, las utilidades económicas adquiridas por la empresa que entre a sucederla no serían reinvertidas en el municipio, en primer lugar, porque su naturaleza jurídica y principio constitutivo dejaría de ser comunitario, permitiendo a la empresa sucesora, el traslado de la utilidades, fuera del municipio, en su calidad de “inversor externo”. En efecto, tal situación, crea un escenario propicio para la fuga de capitales. Por ende, la población del municipio de Río de Oro, no tendría posibilidad de hacer uso de bienes públicos construidos gracias al dinero recaudado por la prestación del servicio de Acueducto.

De acuerdo con el testimonio Hernández, “la empresa, tras haber superado los diferentes inconvenientes desde el punto de vista administrativo en años anteriores, ha logrado posicionarse en el municipio como una entidad autónoma y autosuficiente”⁴⁶.

Al respecto, el funcionario afirmó en la entrevista que: “la empresa no recibe dinero de la Gobernación del departamento, para financiar su funcionamiento lo cual demuestra que goza de una visible autonomía. El Municipio, por su parte, hace un aporte mensual a la empresa, el cual está destinado a cubrir los subsidios a las tarifas para los estratos 1 y 2, de acuerdo con lo estipulado en la Ley”⁴⁷.

Además, logré obtener información sobre la conformación de la empresa EMCAR, con el fin de entender el funcionamiento y las responsabilidades legalmente constituidas para el servicio de la población del municipio. Fue posible conocer entonces, que la empresa está conformada bajo la figura de Administración pública cooperativa (APC), la cual está consagrada en la ley, específicamente en el Decreto Presidencial número 1482 de 1989, “Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones y se dictan medidas para el fomento de las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas”⁴⁸.

De acuerdo con lo establecido en dicho decreto en su artículo tercero, la empresa cuenta con una asamblea de constitución, la cual tuvo como objetivo inicial aprobar los estatutos y nombrar los órganos de administración y vigilancia.

En tal sentido, EMCAR cumple cabalmente con lo establecido en la ley colombiana, en tanto que cuenta con una Asamblea de constitución y su Consejo de administración respectivo.

⁴⁶Comparar Testimonio de Álvaro José Hernández Picón, Asesor jurídico de la empresa de SPD, EMCAR. Notas del Autor.

⁴⁷Comparar Testimonio de Álvaro José Hernández Picón, Asesor jurídico de la empresa de SPD, EMCAR. Notas del Autor.

⁴⁸Ver Presidencia de la República “*Decreto Presidencial No. 1482 de 1989*”: Recurso electrónico.

Así pues, la asamblea de constitución por su parte, está conformada por 9 socios. Y el Consejo de Administración está conformado por 5 de los 9 socios antes mencionados, denominados así:

- Un representante de la Alcaldía Municipal (Alcaldesa)
- Un representante de la Junta de Acción Comunal del barrio Los Cristales I etapa.
- Un representante de la Junta de Acción Comunal del barrio Jerusalem.
- Un representante de la Antena Parabólica El Rosario.
- Un representante de la Junta de Acción Comunal del barrio Los cristales I Etapa.

Uno de los objetivos de conocer esta información, es el de hacer un análisis desde el punto de vista de la ciencia política, intentado establecer las relaciones existentes entre la Alcaldía Municipal y la empresa de servicios públicos EMCAR, para determinar cuál podría ser el grado de injerencia política entre ambas entidades. Fue posible conocer que entre la Alcaldía y la empresa EMCAR, existe una relación estrecha. De acuerdo con lo establecido en la ley para este tipo de administraciones cooperativas, es obligatorio que dentro de la asamblea de constitución y del consejo de administración, esté un funcionario de la Alcaldía Municipal, en este caso, la alcaldesa actual Elsi Estella Ruedas Zapardiel.

De acuerdo con el testimonio del Asesor jurídico Hernández, es evidente que la Alcaldía tiene cierto grado de influencia en el proceso de toma de decisiones de EMCAR E.S.P. Sin embargo este poder de decisión no sobrepasa los límites de lo “normal”. En otras palabras, “la empresa colabora con las gestiones solicitadas por la Alcaldía, siempre y cuando las peticiones del municipio no van en contravía de las necesidades de la empresa”⁴⁹.

⁴⁹Comparar Testimonio de Álvaro José Hernández Picón, Asesor jurídico de la empresa de SPD, EMCAR. Septiembre de 2009. Notas del Autor.

Esto supondría a su vez, que en la práctica en el municipio de Río de Oro, Cesar existe una separación visible entre las relaciones políticas y las relaciones administrativas de la empresa prestadora del servicio de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico, EMCAR. E.S.P.

La empresa tiene una estructura organizacional encabezada por un Gerente, quien a su cargo tiene un Auxiliar Administrativo un contador y un revisor fiscal.

A partir de allí, la empresa se desagrega en dos secciones diferentes. Una Sección de Acueducto y Alcantarillado y una Sección de Aseo.

La sección de Acueducto y Alcantarillado cuenta con 2 fontaneros, 3 operadores de planta, una microbióloga y un celador.

Para el caso de la Sección de Aseo, el personal está compuesto por un conductor, 3 recolectores y un Supernumerario.

Ahora bien, continuando con el análisis que nos compete, se evaluó el *Diagnóstico Institucional del Municipio de Río de Oro*, elaborado en Enero de 2008 por la empresa Aguas de Manizales, con el objetivo de conocer sistema comercial de la empresa y el nivel de cobertura que ésta tiene.

Para el año 2006, el servicio de Acueducto registró el número de usuarios, distribuidos por estrato de la siguiente manera:

Gráfico 2. Usuarios del Servicio de acueducto. Año 2006.

Año 2006	
•	Bajo Bajo: 356
•	Bajo: 604
•	Medio – Bajo: 140
•	Medio: 6
•	Uso Residencial: 1106
•	Uso Comercial: 51
•	Uso Oficial: 14
Total Usuarios: 1171	

A su vez, para el año 2008 “la empresa registró 1224 usuarios del servicio de Acueducto, 1432 usuarios del servicio de Alcantarillado y 1416 al servicio de Aseo”⁵⁰.

Gráfico 3. Usuarios del Servicio de acueducto. Año 2006.

Año 2008	
•	Bajo Bajo: 386
•	Bajo: 613
•	Medio – Bajo: 139
•	Medio: 7
•	Uso Residencial: 1145
•	Uso Comercial: 64
•	Uso Oficial: 15
Total Usuarios: 1224	

En cuanto a la gestión comercial se encuentra que para el mismo año, “el número de predios que contaban con medidor es de 982 predios (80% de Cobertura), de los cuales 636 funcionan correctamente. Para estos usuarios, la empresa realiza el trabajo comercial y para los predios sin medidor se limita a la generación de facturas con una tarifa fija sobre 17M3”⁵¹. Vale la pena anotar que la falta de medidores en diferentes predios impide a la empresa hacer una contabilización estricta de la cantidad de agua consumida, situación que en últimas fomenta el consumo irresponsable del agua por parte de los usuarios.

En el mismo documento, se afirma que “para los predios con medidor se realiza un proceso de lectura crítica y la actualización del censo de usuarios se hace a través de la información de anomalías que puedan traer las personas que reparten las facturas, pero no existe un procedimiento tecnificado para esta labor”⁵².

⁵⁰Comparar. Municipio de Rio de Oro. “Programa de transformación estructural de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en el departamento del Cesar”. Departamento del Cesar, Enero 2008. p. 7.

⁵¹Comparar. Municipio de Rio de Oro. “Programa de transformación estructural de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en el departamento del Cesar”. p. 6.

⁵²Comparar. Municipio de Rio de Oro. “Programa de transformación estructural de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en el departamento del Cesar”. p. 6.

El proceso de lectura es elaborado la primera semana de cada mes. Este trabajo es realizado por 2 personas, encargadas de diligenciar manualmente una planilla con la información de consumo de cada predio. Aquí encontramos que debido a que la ejecución de dicha labor se hace manualmente, la medición puede generar inconsistencias a la hora de hacer el ingreso de datos tanto a las panillas como al sistema.

El proceso de impresión y envío de facturas es desarrollado por 2 funcionarios que hacen entrega de las facturas el primer día hábil de la tercera semana de cada mes.

En cuanto al proceso de contratación de la nómina de la empresa, fue posible conocer que la contratación se hace cada mes para todo el personal, y los respectivos contratos se crean bajo la figura de prestación de servicios. Adicional a esto, los trabajadores de la empresa deben hacer particularmente sus aportes correspondientes a los regímenes de Salud y Pensiones, requisito para poder hacer efectivo el cobro de su sueldo.

La EMCAR, cuenta con un manual de funciones y un reglamento interno. Sin embargo, para efectos de la evaluación de la gestión la empresa no maneja ningún tipo de indicadores de gestión para los diferentes procesos. En efecto, la Junta directiva hace seguimiento sobre el proceso de recaudo de tarifas, pero hasta ahí llega su alcance.

3.3. RED DE ACUEDUCTO

El sistema de acueducto del municipio de Río de Oro fue construido en el año de 1980. En 2004, de acuerdo con un informe desarrollado para el municipio por la empresa AQUADATOS, “el sistema tiene la capacidad de prestar el servicio de acueducto a un 95% de la población. A su vez, el sistema es abastecido por el agua

del Río de Oro, a través de la Bocatoma ubicada en la vereda El Gitano, las quebradas Marcelinas y la quebrada la Toma.”⁵³.

Usualmente, el río cuenta con un caudal suficiente para abastecer el municipio, sin embargo en algunas épocas secas del año, el caudal disminuye y es necesario reforzarlo con el objetivo de evitar cortes en el servicio.

De acuerdo con el mismo informe, Río de Oro cuenta con una cobertura de micromedición amplia. Sin embargo, para aquellos usuarios conectados a la red, que no tienen acceso a micromedidor, la lectura “se realiza a partir de un promedio de consumo establecido, donde el valor por metro cúbico depende del estrato o del tipo de uso del predio (Si es residencial o comercial)”⁵⁴.

3.4 CONSIDERACIONES FINALES

Ahora bien, en aras de comprender lo dicho a lo largo los 3 capítulos, vale la pena señalar que la política pública de agua potable en Colombia se centra en la garantía de la provisión del servicio público de agua potable, por corresponder a la naturaleza de los SPD, consagrada en la Constitución Política de Colombia. La política pública entonces, pretende garantizar dicha provisión mediante el proceso de empresarización de la prestación del servicio concebido como público domiciliario. Punto importante aquí es el papel direccionador que juega el capital privado, ya no en calidad de inversionista, sino como "operador especializado" del servicio en un escenario en el cual quien invierte es el Estado a escala local o las comunidades. Tal es el modelo que se expresa desde el "*plan departamental de aguas*" promovido desde el Plan de Desarrollo del presidente Álvaro Uribe Vélez y ejecutado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Esta problemática implica un uso distorsionado de los bienes públicos, diseñados para satisfacer necesidades básicas de la población y para garantizar un

⁵³Comparar Aquadatos. *Formulación de un programa de agua no Contabilizada – Municipio de Río de Oro. 2004*. p. 12.

⁵⁴Ver. Aquadatos. *Formulación de un programa de agua no Contabilizada – Municipio de Río de Oro. 2004*. p. 13.

digno ejercicio de la vida, convirtiendo al agua en un objeto de políticas públicas desarticuladas, orientadas todas ellas dentro del modelo de privatización, haciendo de un bien natural universal una mercancía transable, signada por la antítesis del principio fundamental de universalidad, la exclusión.

En este escenario el interés particular prevalece sobre el interés general, lo cual, a su vez, avanza en contra de la naturaleza y el deber ser de las instituciones políticas, creadas y animadas por los asociados para proveer servicios públicos que garanticen la vida digna. Tal situación deriva cíclicamente en el deterioro de las fuentes productoras de agua, toda vez que la cobertura vegetal de las mismas es sometida al régimen de mercado basado en la supuesta eficiencia y fundamentalmente en el beneficio o la ganancia, la cual se hace mayor cuanto más acelerada sea la cadencia de explotación ("beneficio" dice el lenguaje oficial) de los denominados recursos naturales.

En el caso de Río de Oro, la provisión del servicio en el centro urbano se da dentro de parámetros de calidad adecuada, aún cuando prevalecen algunos vicios del esquema de prestación del servicio, tales como uso no adecuado del agua, resultado de una deficiente ejecución y socialización de la política pública desde el nivel central, evidenciado en el nivel municipal.

Ahora bien, dado que la política pública de agua parece andar de manera desarticulada respecto del enfoque y la garantía de los derechos de la persona y de los colectivos y del ambiente, aparecen dos instancias de la ejecución de dicha política los cuales representan un alto riesgo frente a la salud humana y al derecho a la vida digna.

- De una parte, el sistema de alcantarillado de Río de Oro no prevé el tratamiento integral de los residuos sólidos, generando vertimientos contaminados y contaminantes a los cuerpos de agua, al tiempo que estos, incluyendo al Río de Oro, tienden a convertirse literalmente en "botaderos de basura". Esto fue evidenciado en las visitas al Municipio, observando que un largo trayecto del río, que bordea el casco urbano del pueblo, es utilizado como depósito de basuras, situación que ha generado

un impacto en el ecosistema y sus especies, afectando negativamente la salud pública.

- De otra parte, es muy común la apropiación del agua por parte de productores agropecuarios de la región, mediante la utilización Motobombas, restando caudal para el aprovisionamiento del acueducto lo que genera una situación crítica en épocas secas, como la que estamos viviendo en la actualidad y evidencia la inoperancia de la política pública, en la medida en que el agua no se concibe como un bien colectivo.

Adicional a esto, el grado de deterioro ambiental de las fuentes hídricas se agrava seriamente, dado que el municipio no ha asumido la responsabilidad que le corresponde en cuanto al Ordenamiento Territorial, particularmente en el campo de la definición y materialización de las rondas protectoras de las fuentes hídricas y la preservación del bosque. El Ordenamiento debe ser integrado como parte esencial de la política pública de agua. Esto último, surge de la responsabilidad del municipio en materia ambiental, de garantizar la sostenibilidad del acceso al líquido, razón por la cual debe definir claramente las rondas ambientales en las áreas de protección, entendidas como fuentes productoras de agua.

Sin embargo, aun si el hacerlo aumentaría el nivel de preservación ambiental en Río de Oro y a su vez elevaría la tarifa del SPD de agua potable, dada la respectiva modernización del sistema de prestación del servicio, el costo político en que incurrirían los dirigentes del municipio también se elevaría, limitando así la aceptación de sus decisiones y su gobernabilidad.

En conclusión, si el gobierno local no actúa como policía ambiental de primera instancia en aras de una corrección y protección ambiental en el municipio, se da espacio para que los ciudadanos hagan uso abusivo del agua en detrimento de la propia provisión del líquido para los usos prevalentes, es decir, para el consumo humano.

En el corto plazo es evidente que el buen nivel de satisfacción de la demanda de agua en el Municipio garantiza tanto la salud como una de las condiciones de vida (tal vez la fundamental) de los pobladores, sin embargo, en el mediano y largo plazo,

el manejo inadecuado que se ha venido dando al agua, puede dar al traste con lo logrado hasta ahora; el hecho de romper la condición principal del equilibrio financiero y económico de la prestación del servicio pone en riesgo la sostenibilidad de la empresa y de los sistemas de acueducto y alcantarillado del municipio.

La ecuación del costo político se “resuelve” mediante una operación de “resta”, haciendo caso omiso de los criterios de suficiencia financiera y eficiencia económica que deben regir el cálculo y la imposición de la tarifa; se trata de reducir artificial y artificiosamente el costo de producción, distribución y comercialización de los servicios, a fin de “garantizar” tarifas bajas al usuario, por debajo del costo real. El resultado de la ecuación del costo político es la reducción de la capacidad de producción del servicio, por deterioro de los sistemas a causa de la ausencia de mantenimiento y operación adecuados, así como de reposición oportuna de las infraestructuras que se “agotan” en el proceso.

4. CONCLUSIONES

Las deficiencias que en materia de política pública de agua potable muestra la experiencia empírica, además de los problemas que ellas generan en la sociedad, han llevado a que desde varias ópticas se pida la construcción de una política pública de agua: vale decir, *la interpretación que se da, es que no existe una política clara en materia en este campo*. De hecho, el Estado en Colombia cuenta con una política pública en materia de agua potable; el problema es que ésta no responde al enfoque de derechos que necesariamente supone el Estado Social de Derecho, sino que busca garantizar la plena prevalencia del mercado dentro de la racionalidad propia de los intereses del capital y de lo privado.

- Por naturaleza, en el escenario Colombiano es inconveniente sustentar el enfoque mediatizante del S.P. de agua potable en una supuesta modernización del Estado mediante delegación en un tercero, de la responsabilidad de garantizar un derecho fundamental, por un lado, debido a la falta de madurez institucional, y a que la importación de un enfoque desde otras latitudes, que si bien ha tenido resultados positivos, no garantiza tener el mismo éxito en cuanto a su aplicabilidad en nuestro país. Básicamente porque estos desarrollos responden a un devenir histórico y cultural, propio de una sociedad diferente a la colombiana, como por ejemplo la sociedad Anglosajona. Esta última “no reconoce más que el derecho privado, y los servicios públicos, antes que fin del Estado, son parte de la economía en tanto bienes de consumo que los demandantes están dispuestos a adquirir y a pagar, de acuerdo con el beneficio que les reporte, individualmente”⁵⁵.
- La política pública de acceso al agua potable en Colombia presenta deficiencias, en la medida en que *su desarticulación, tanto en la*

⁵⁵Ver Poveda. *Servicios Públicos Domiciliarios. La Calidad de Vida: Un Derecho fundamental de la persona*. p. 155.

formulación como fundamentalmente en su ejecución, impide ser aprehendida por el colectivo, en aras de entender la responsabilidad compartida entre el Estado y las personas, frente a su utilización.

- El modelo imperante de prestación del servicio público de agua potable en Colombia, *distorsiona la naturaleza y el carácter público del cual goza el recurso, pues al mediatizar su provisión,* se da la oportunidad a individuos diferentes del Estado, a utilizarla como una mercancía que puede ser vendida para obtener un lucro monetario.

- La tendencia de privatización de las políticas estatales, pone en riesgo el acceso de las personas al agua potable, toda vez que *la delegación a terceros y la empresarización del servicio incentivada por el Estado, le resta su responsabilidad de garante por excelencia, del bienestar colectivo,* y socava la calidad de vida de las personas, al afectar su capacidad de pago, en desmedro de sus derechos fundamentales.

- Tal situación, se convierte en *una amenaza latente para la preservación del recurso hídrico que deriva en un riesgo para la salud pública* y la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano, sin las cuales, no puede hacer un digno ejercicio de la vida.

- El presente estudio evaluativo, permitió comprender el funcionamiento de la política pública y *la necesidad de replantear elementos de la misma que se orienten a garantizar la prestación de servicios de calidad con sentido humano de desarrollo, equidad y responsabilidad social.*

BIBLIOGRAFÍA

Poveda, Alejandro. *Servicios Públicos Domiciliarios. La Calidad de Vida: Un Derecho fundamental de la persona*. 2da Edición. Bogotá: Dike, 1995.

Poveda, Alejandro. *Servicios Públicos Domiciliarios*. Bogotá: Universidad Javeriana, 2003.

Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración. Enfoque Sistémico de la Administración*. México: McGraw-Hill, 1998.

Molina, Angélica. *Derecho Humano al Agua*. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2005.

Artículos de publicaciones Periódicas no académicas

Pardo, Camila; Uribe, Consuelo y Vásquez, Socorro. “Modelos de provisión de servicios públicos domiciliarios. Una mirada a través del caso de Bogotá”. *Universitas humanística*, Pontificia Universidad Javeriana. N° 059, Vol. XXXI. (Enero 2005) 65 – 81.

Otros documentos

Aquadatos. “Formulación de un programa de agua no Contabilizada – Municipio de Río de Oro”. Río de Oro, 2004”. Documento suministrado directamente por la Empresa de servicios públicos de Río de Oro, Cesar, EMCAR.

Municipio de Río de Oro. “Programa de transformación estructural de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en el Departamento del Cesar”. Departamento del Cesar, Enero de 2008. Documento suministrado directamente por la empresa de servicios públicos de Río de Oro, Cesar, EMCAR.

Corte Constitucional. “Sentencia T-413 de 1995”. Bogotá, 1995.

República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Consulta realizada en Septiembre de 2009. Disponible en la página web www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91

Gutiérrez, Oscar. “Algunos apuntes sobre la Historia de los Servicios Públicos en Colombia”. Coordinador Nacional de las Ligas de Usuarios de Servicios Públicos. 2006. Consulta realizada en Septiembre de 2009. Disponible en la página web www.diplomadospd.com/txt/M_ApuntesHriaSPDenColombia.pdf

Superintendencia de Servicios Públicos. “¿Qué es la Superintendencia?” Consulta realizada en Septiembre de 2009. Disponible en la página web <http://www.superservicios.gov.co/home/web/guest/presentacion>

Comisión Reguladora de Agua. “¿Qué es la CRA?”. Consulta realizada en Septiembre de 2009. Disponible en la página web <http://www.cra.gov.co/portal/www/section-50.jsp#>

Presidencia de la República. “Decreto Presidencial No. 1482 de 1989”. Consulta realizada en Octubre de 2009. Disponible en la página web http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/decreto/1989/decreto_1482_1989.html

Cuadro 1. Modelo de entrevista.

ENTREVISTA SOBRE LA PERCEPCIÓN DEL CIUDADANO FRENTE A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE EN RIO DE ORO, CESAR.	
1.	Sabe usted quien es el responsable de la prestación del servicio público de agua potable en el municipio?
2.	Cómo se hace el cobro del servicio? (frecuencia, periodicidad, procedimientos, la tarifa es justa)
3.	De quién depende que el servicio público de acueducto se preste de manera adecuada?
4.	Sabe usted cómo funciona la empresa prestadora del servicio público de acueducto?
5.	Sabe usted quién decide sobre las tarifas que se cobran por la prestación del servicio?
6.	Sabe usted en qué se invierte el dinero que es recaudado con el cobro de la tarifa por el servicio público de acueducto?
7.	Por qué cree usted que se debe cerrar una llave cuando no se está haciendo uso del agua?
8.	En su casa, usted o su familia hacen mantenimiento a las redes de acueducto?
9.	Usted ha hecho o hace reclamaciones ante las autoridades por la manera en que recibe el servicio de acueducto?
10.	Cómo cree usted que recibe el servicio?
11.	Cree usted que la tarifa que paga es por la prestación del servicio de acueducto o por el líquido que recibe?

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía.