

**LA GESTIÓN PÚBLICA DEL SERVICIO DE AGUA EN UN MARCO  
DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN FLORENCIA, CAQUETÁ**

**PAOLA ANDREA VILLANUEVA PARRA**

**COD. 72101217**

**Director Trabajo de Grado:**

**PhD. HUGO FERNDANDO GUERRERO SIERRA**

**MAESTRÍA EN ESTUDIOS Y GESTIÓN DEL DESARROLLO**

**FACULTAD CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES**

**UNIVERSIDAD LA SALLE**

**BOGOTÁ - 2015**

## **RESUMEN**

Este trabajo abordó el tema sobre el estado actual de la gestión pública del agua y la participación comunitaria en un marco de desarrollo sostenible, en el municipio de Florencia, Caquetá. Primero se hizo una revisión teórica sobre el agua como bien público, el desarrollo sostenible y la gestión pública enfocada en la Nueva Gestión Pública, como sustento del análisis. Se seleccionaron las entidades de mayor injerencia en el tema, Alcaldía de Florencia, Servaf y Corpoamazonia y se aplicó entrevista estructurada al funcionario asignado, sin respuesta por parte de la Alcaldía. Se hizo una caracterización de lo organizacional, la articulación y el funcionamiento de las entidades. Se realizó el análisis de los factores socioeconómicos y culturales que inciden en la gestión pública del agua, a través de la revisión documental y, finalmente, se recolectó y analizó información sobre los mecanismos de participación y la percepción sobre la gestión pública del agua, mediante encuesta aplicada a una muestra del 30% del total de Presidentes de Juntas Comunales. Determinándose que en Florencia la administración municipal, 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, autónoma y regida por el derecho privado; con ausencia de un control real, donde la participación ciudadana y el desarrollo sostenible son sólo formalismos que no se aplican en la realidad.

## **ABSTRACT**

This paper discusses the current state of water governance and community participation within a framework of sustainable development, in the municipality of Florencia, Caqueta. First he became a theoretical review on water as a public good, sustainable development and public management focused on the New Public Management, as support of the analysis. Greater interference entities were selected on the subject, Mayor of Florencia, Servaf and Corpoamazonia structured interview and the assigned officer, no response from the Mayor was applied. A characterization of the organizational, coordination and operation of the bodies was made. Analysis of socioeconomic and cultural factors that affect the public water management was performed through document review and finally collected and analyzed information on the mechanisms of participation and the perception of the public water management by survey of a sample of 30% of Presidents of Community Boards. Determined that the municipal administration in Florencia, within a traditional governance model, public service has provided drinking water through out sourcing, through a mixed economy company, autonomous and governed by private law; with no real control, where citizen participation and sustainable development are just formalities do not apply in reality.

## **PALABRAS CLAVES**

<b>ESPAÑOL</b>	<b>INGLÉS</b>
Gestión Pública	Public Management
Servicio Público del Agua	Water Utility
Desarrollo Sostenible	Sustainable Development
Participación comunitaria	Community Participation
Gobernabilidad	Governance

**Clasificación JEL:** H41; R58

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi director de trabajo de grado, el profesor Hugo Guerrero, mi profunda gratitud, por sus valiosos aportes, por toda su paciencia, tolerancia y por creer en mí.

Al Director de la Maestría “Estudios y Gestión del Desarrollo”, profesor Jairo Isaza, por su incondicional apoyo para seguir adelante, siempre dispuesto a colaborar, un gran ser de luz.

A mi hermosa familia, que con su amor y comprensión me dieron fuerzas para continuar ante las adversidades de salud y de tiempo que se me presentaron.

A las entidades y personas que me abrieron las puertas y me facilitaron la información pertinente.

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	7
1. EL AGUA COMO BIEN PÚBLICO	11
1.1 EL CONTEXTO MUNDIAL SOBRE EL AGUA	11
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO DEL AGUA	13
2. HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE	17
2.1 DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS	17
3. LA GESTIÓN PÚBLICA	19
3.1 GESTIÓN PÚBLICA TRADICIONAL VS NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	19
3.2 GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA	23
3.3 COMPONENTES SEGÚN EL DNP	25
3.4 GESTIÓN PARTICIPATIVA	28
4. GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA CON DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA. CASO DE ESTUDIO APLICADO.	30
4.1 ANÁLISIS SOBRE EL MANEJO DEL AGUA COMO BIEN PÚBLICO	32
4.1.1 Organización Institucional	32
4.1.2 Articulación Institucional	37
4.1.3 Funcionamiento	38
4.2 ANÁLISIS DE FACTORES SOCIOECONÓMICOS Y CULTURALES QUE INCIDEN EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA EN FLORENCIA	41
4.3 PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA	46
4.3.1 Nivel de satisfacción sobre la prestación del servicio del agua	48
4.3.2 Participación Ciudadana	51
4.3.3 Desarrollo Sostenible	54
CONCLUSIONES DEL ESTUDIO SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA CON DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA	59
RECOMENDACIONES	60
BIBLIOGRAFÍA	61

## ÍNDICE DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
<b>Tabla 1.</b> División político y administrativa zona urbana municipio de Florencia.	30
<b>Tabla 2.</b> Cuadro comparativo funcionamiento institucional de Servaf, Alcaldía de Florencia y Corpoamazonia.	38
<b>Tabla 3.</b> Deslizamientos e inundaciones registrados en el municipio de Florencia.	44
<b>Tabla 4.</b> Total barrios seleccionados por comuna aplicación encuesta en Florencia.	46
<b>Tabla 5.</b> Satisfacción de los tiempos en la prestación del servicio de agua por comunas.	50
<b>Tabla 6.</b> Participación porcentual en el proceso de gestión y prestación del servicio por comunas.	51
<b>Tabla 7.</b> Porcentaje de cómo participa la comunidad en el proceso de gestión por comunas.	52
<b>Tabla 8.</b> Grado de conocimiento sobre el control social del servicio del agua por comunas.	53
<b>Tabla 9.</b> Grado de conocimiento sobre las fuentes hídricas que alimentan o suministran el recurso del agua para el acueducto.	55

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

	<b>Pág.</b>
<b>Gráfica 1.</b> Organigrama Empresa de Servicios Públicos de Florencia.	33
<b>Gráfica 2.</b> Organigrama Alcaldía de Florencia.	34
<b>Gráfica 3.</b> Organigrama Corporación para el Desarrollo del Sur de la Amazonia.	36
<b>Gráfica 4.</b> Factores de poblamiento en el municipio de Florencia.	47
<b>Gráfica 5.</b> Nivel de satisfacción de la comunidad con el servicio del agua.	48
<b>Gráfica 6.</b> Cobertura prestación del servicio de agua.	49
<b>Gráfica 7.</b> Calidad en la prestación del servicio de agua.	49
<b>Gráfica 8.</b> Satisfacción de los tiempos en la prestación del servicio de agua.	50
<b>Gráfica 9.</b> Percepción sobre las tarifas por los costos del servicio.	50
<b>Gráfica 10.</b> Participación porcentual en el proceso de gestión y prestación del servicio.	51
<b>Gráfica 11.</b> Porcentaje de cómo participa la comunidad en el proceso de gestión.	52
<b>Gráfica 12.</b> Grado de conocimiento sobre el control social del servicio del agua.	52
<b>Gráfica 13.</b> Porcentaje de Presidentes de Junta, consultados para elegir el Comité de Control Social.	53
<b>Gráfica 14.</b> Porcentaje de conocimiento sobre la existencia de fuentes hídricas.	55
<b>Gráfica 15.</b> Porcentaje de conocimiento sobre el desarrollo sostenible.	56
<b>Gráfica 16.</b> Porcentaje de sostenibilidad de la prestación de servicio de agua.	56
<b>Gráfica 17.</b> Grado uso racional del agua.	57
<b>Gráfica 18.</b> Grado de responsabilidad de las entidades en la preservación del agua.	57
<b>Gráfica 19.</b> Grado de responsabilidad de las entidades en la prestación del servicio público del agua de forma eficiente y oportuna.	58

## INTRODUCCIÓN

La gestión pública del agua en un marco de desarrollo sostenible presupone un cambio de lo tradicional, así como un reto hacia la externalización de los servicios públicos, ya que como lo manifiesta Ramió (2010:31) «la ausencia de control real y de evaluación de las externalizaciones genera una pérdida total del control de la agenda (el conocimiento se evapora) por parte de las administraciones públicas y, además, estos servicios suelen tener problemas de eficacia y de eficiencia (ante la ausencia de control, las organizaciones privadas prestadoras del servicio suelen bajar la calidad y bajar los costes)».

Otro desafío es lograr la participación ciudadana activa, y el mismo autor (Ramió, 2010:32) señala que «por otra parte uno de los logros de la participación ciudadana debería ser su contribución en decidir que se debe externalizar o no y, también, como mecanismo complementario de control y, en especial, de evaluación de las externalizaciones».

De acuerdo con lo anterior, es necesario construir una gestión pública donde la administración municipal debe asumir 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.

Para alcanzar el propósito de la gestión pública del agua con desarrollo sostenible, se debe partir de la Constitución del 91 que estableció el desarrollo sostenible 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.

Además, es importante resaltar el hecho de que Florencia es un 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 68,73% de alcantarillado, la falta de una planta de tratamiento de aguas residuales; una tasa de deforestación entre 2002 y 2007 de 1950.29 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, desde luego, vienen afectando la calidad de vida del habitante florenciano y la conservación de sus recursos hídricos desde hace varias décadas.

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, lo que hacen necesario su estudio sistemático y situacional que permitan indagar el estado actual en el que se encuentra, la satisfacción de la población frente al manejo del mismo, el ejercicio de lo público realizado por las instituciones competentes, la participación ciudadana y la sostenibilidad del recurso.

Es decir, investigar sobre la gestión pública del agua en el municipio de Florencia con desarrollo sostenible es pertinente para verificar que la administración cumple con su papel de liderazgo para garantizar junto a la empresa prestadora del servicio público del agua, eficiencia, equidad, democracia y sostenibilidad del recurso hídrico.

De esta manera, esta tesis busca responder la pregunta de investigación que surge de esta presentación: ¿Cuál es el estado actual de la gestión pública del agua y la participación comunitaria en un marco de desarrollo sostenible en el municipio de Florencia, Caquetá?.

Y los objetivos que se quieren alcanzar son: 1. Caracterizar la organización institucional, la articulación y funcionamiento en cuanto a planificación, ejecución, evaluación, control y rendición de cuentas de las entidades oficiales y empresas que tienen competencia en la prestación del servicio de agua en Florencia. 2. Analizar los factores socioeconómicos y culturales que inciden en la gestión pública del agua en Florencia. 3. Verificar la implementación de los mecanismos de participación y la percepción de la comunidad sobre la gestión pública del agua que realizan actualmente las instituciones competentes y las administraciones municipales y el desarrollo sostenible.

Para lograrlo, el estudio se centró en tres aspectos fundamentales, los cuales a su vez corresponden a los tres primeros capítulos elaborados mediante el análisis y discusión de la literatura existente: 1. “El agua como bien público” a beneficio de la sociedad, 2. “Hacia un desarrollo sostenible”, ya que la gestión del agua presupone la necesidad de un enfoque de desarrollo cuyo eje sea el ambiente y no el ser humano, es decir, aprovechamiento del recurso pero con preservación y conservación ambiental, y 3. “La gestión pública” del agua para la ejecución de las políticas públicas de forma equitativa y participativa en la búsqueda de satisfacer las necesidades de la población y conseguir el desarrollo sostenible local para beneficio de todos.

En el capítulo cuatro, “La gestión pública del agua con desarrollo sostenible en el municipio de Florencia” se aborda el caso de estudio, para ello, primero se realiza el análisis sobre el manejo del agua como bien público a través de la revisión documental y la entrevista estructurada a directivos de las instituciones competentes como la Empresa de Servicios Públicos de Florencia “SERVAF SA ESP”, Alcaldía de Florencia y la Corporación para el Desarrollo del Sur de la Amazonia “Corpoamazonia”, caracterizando su organización institucional, articulación y funcionamiento.

En segunda medida, a través de la revisión documental, se realiza el análisis de los factores socioeconómicos y culturales que inciden en la gestión pública del agua en Florencia y finalmente con la aplicación de la encuesta al 30% de los presidentes de juntas de acción comunal y la entrevista estructurada al vocal del Comité de Control, se analiza la

participación social y la percepción sobre la gestión pública del agua con desarrollo sostenible.

Por último, se presentan las conclusiones del estudio sobre el estado actual de la gestión pública del agua con desarrollo sostenible en el municipio de Florencia y se realizan las respectivas recomendaciones.

# 1. EL AGUA COMO BIEN PÚBLICO

## 1.1 EL CONTEXTO MUNDIAL SOBRE EL AGUA

*«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 más 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 explotación de los recursos naturales, de tal forma que actualmente está en riesgo la conservación del recurso y esto se constituye en una amenaza presente que no garantiza el disfrute de los recursos en el futuro.

Especialmente en el desarrollo de este trabajo nos referimos 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 con la mentalidad del extractivismo como forma de desarrollo, la demanda del agua es enorme para estas prácticas. Por tanto, hoy se debate en Colombia la preocupación de cómo el actual Plan Nacional de Desarrollo no contempla medidas drásticas que frenen el deterioro en los páramos, los macizos, los cauces de los ríos y todos aquellos escenarios que sirven a la criminal acción de la minería, y por el contrario una de las llamadas locomotoras de la economía y el desarrollo colombiano prioriza la extracción más que la conservación de los recursos.

Es claro que esta es una problemática socioambiental sobre la cual existe una preocupación general en el mundo. Gutiérrez (2010), investigador de la Universidad Nacional Autónoma

de México (UNAM), ha señalado en el documento sobre el derecho al agua y su relación con el medio ambiente 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».

Así mismo, de acuerdo a los diferentes informes, debates y conferencias realizados a nivel mundial acerca del uso del agua, por organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), espacios como el Foro Mundial del Agua, conferencias internacionales sobre el Agua y Desarrollo Sostenible (París, 1998), sobre la Escasez del Agua y Sequía (Madrid, febrero 2010), entre otros, existe consenso respecto a que es 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) 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 gobierno 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, especialmente en Caquetá, donde a pesar de la abundancia ahora se ha convertido en un factor de amenaza para la vida de los seres humanos. Básicamente hemos alterado el equilibrio ecológico con la deforestación y contaminación imparables, las cuales podemos comparar como si fueran las defensas del cuerpo frente a las enfermedades eventuales, es decir, fenómenos como La Niña en medio del calentamiento global ha sorprendido con las defensas bajas a nuestra región: en efecto, donde habían 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 las necesidades y deseos de diferentes usuarios y partes interesadas (Dourojeanni, *et al.*, 2002: 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 justicia social.

## **1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TEMA**

Es importante subrayar que en el proceso de toma de decisiones para lograr una verdadera gestión integrada del agua, se debe tener en cuenta el tema de las políticas públicas orientadas al objetivo de este trabajo, donde el agua se define como bien público y existe

por parte del Estado la reglamentación para garantizar la prestación eficiente del servicio y el acceso al mismo en condiciones de dignidad y sostenibilidad.

Según el glosario del portal web del DNP, 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 o 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 las fuentes del recurso hídrico pasando por la gestión pública externalizada hasta su uso y consumo racional, que requiere su utilización y aprovechamiento un enfoque y una cultura de sostenibilidad que garantice su conservación y preservación a las generaciones presentes y futuras como elemento esencial y vital para el ser humano, su desarrollo y su supervivencia.

Un bien público por esencia cumple una función social, pero un bien privado tiene un ánimo de lucro, convirtiéndolo en excluyente y con intereses individualistas que buscan la explotación de los servicios públicos sin responsabilidad social y ambiental, dejándolos a merced del mercado. Sin embargo, la gestión o prestación es por lo general responsabilidad del Estado y también puede ser provisto por el sector privado sin dejar de ser un bien público.

Ahora bien, de acuerdo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las políticas públicas en Colombia se conciben acertadamente en un enfoque sostenible, donde existen políticas y normatividad que buscan direccionar y regular todo los asuntos públicos relacionados con el agua, sin embargo 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 con la deforestación y contaminación, y se ha avanzado poco en el tratamiento de las aguas residuales manteniendo la concepción generalizada que las fuentes hídricas sirvan de depósitos de las agua negras y de residuos sólidos. Es decir, se

requiere examinar qué tanto las políticas públicas como instrumento de gestión útil en el marco de la Nueva Gestión Pública se encuentran orientadas a dirigir los asuntos públicos en forma más eficaz y con legitimidad social.

Velásquez (2009) 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, inacciones, 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: 156).

Como se puede observar, ésta definición está constituida por una sumatoria de elementos y ubica la participación de manera probable, no la garantiza, mientras que en la interpretación citada por Chinchilla (2010), brinda más claridad y síntesis:

Para la profesora Cano, 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).

Una política pública efectiva puede entenderse entonces, como un conjunto de respuestas a las demandas de soluciones de problemas públicos, deben ser acciones y decisiones formuladas de manera coherentes, bien focalizadas y convenientemente viables y concertadas, más en los servicios públicos, para que la eficacia directiva de los gobiernos sea real con la participación social de los diversos actores.

En este sentido, en materia de servicios públicos, Colombia ha ido transformando la política pública, de acuerdo al estudio realizado por 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, perdiendo el Estado su función de garante y manteniendo su intervención a través de la regulación, control y vigilancia de acuerdo a la Constitución.

En la normatividad vigente, es importante resaltar que para la gestión de los servicios públicos, según el artículo 39 de la Ley 142 de 1994, se autoriza la celebración de contratos de concesión para el uso de recursos naturales o del medio ambiente y contratos de administración profesional de acciones. En materia de control, se establecen las Comisiones de Regulación, el Control de Gestión y Resultados y el control social de los servicios públicos domiciliarios que ordena los Comités de Desarrollo y Control Social donde debe darse participación a los usuarios y, en nuestro caso, las autoridades municipales deben garantizar una adecuada instrumentación de la participación ciudadana y la defensa de los usuarios.

También la ley citada en su artículo 25, establece que «Quienes presten servicios públicos requieren contratos de concesión [...], para usar las aguas, [...] y deberán obtener los permisos ambientales y sanitarios [...], e invertir en el mantenimiento y recuperación del bien público explotado [...]».

## 2. HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

### 2.1 DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

El desarrollo sostenible es pertinente para el abordaje de la problemática, 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, sin tener en cuenta la finitud de los recursos naturales, amenazándolos y repercutiendo directamente en la calidad de vida de la gente, como ocurre actualmente con el uso irracional del agua.

Además, de acuerdo con lo contemplado en la Carta Política de 1991, reconocida por algunos como una ‘Constitución Verde’ según Ortiz, *et al.* (2002) «los deberes del Estado colombiano se resumen en la responsabilidad de garantizar el derecho colectivo a un medio ambiente sano, cuya expresión más privilegiada es el desarrollo sostenible [...], que busca conciliar los intereses del crecimiento económico con la preservación del medio ambiente».

Al respecto, resulta pertinente dar una mirada breve a los conceptos sobre el desarrollo sostenible. El más generalizado a nivel global, 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, una concepción de la sostenibilidad que adopta una visión más adecuada de la vida humana es la que plantea Sen (2009) 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» y agrega que 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.

Frente al reto de la sostenibilidad, Colombia ha realizado algunos desarrollos en la estructura del Estado a partir de la Constitución de 1991 que incorporó los derechos de tercera generación o derechos colectivos y del ambiente, y en su artículo 79 estableció 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 la 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).

Y actualmente, el gobierno nacional dentro de las reformas más recientes transformó este ente en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y uno de los pilares para el desarrollo económico, social y cultural plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, es la sostenibilidad, que de acuerdo a la evaluación realizada por el DNP, del 83% de cumplimiento del plan, tan sólo el 60% se logró en materia de sostenibilidad ambiental (Segura, 2014).

### **3. LA GESTIÓN PÚBLICA**

#### **3.1 GESTIÓN PÚBLICA TRADICIONAL VS NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

Indudablemente realizar el estudio de la gestión pública del agua con desarrollo sostenible, implica por lo menos abordar las dos últimas propuestas sobre el problema, 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 con la falta de capacidades estratégicas del Estado, en este caso observable a nivel local en un municipio del Caquetá, Florencia. En esta ciudad dicho servicio fue entregado hace más de 20 años a una empresa, Servaf, de economía mixta mediante un convenio privatizador en los comienzos de los 90.

Por tanto, es necesario entender la importancia estratégica de la nueva gestión pública, partiendo de 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 durante los años 90, para Ramió (2001: 3), «después de numerosos intentos fallidos de modificación de los parámetros weberianos que han dominado, y que aún dominan, en nuestras administraciones públicas, han aparecido de manera rotunda en los años noventa un conjunto de perspectivas reformadoras bajo el título integrador de Nueva Gestión Pública».

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 «burocrático-piramidal» de administración, con una «estructura basada en normas centralizadas», y pretendió convertir el gobierno en una empresa, reduciendo el tamaño del Estado y 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 desarrollados la primera reforma del Estado moderno, dio como resultados la meritocracia y profesionalización de la alta burocracia, pero que a nivel de América Latina no ha sido posible por las prácticas clientelistas y de corrupción.

Surgió entonces como alternativa la Nueva Gestión Pública en los años 90, según Ramió (2001: 3), como un «conjunto de perspectivas reformadoras», agrupadas de acuerdo al autor, en dos corrientes significativas, la neoempresarial y la neopública.

El enfoque «neoempresarial» es el más implementado por las administraciones públicas, y lo 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: 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 intermediaria que *venden* servicios. En este enfoque, se confunden los medios con los fines, basados en un contrato comercial y no social-político como debe ser, y preocupa que el estado social de derecho se supedite a las obligaciones comerciales y a la disminución de las responsabilidades públicas.

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: 4), en el cual 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

«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: 5). En este enfoque, se advierte que pueden existir actores oportunistas con intereses particulares económicos y burocráticos, y que la falta de conocimientos técnicos y políticos puede llevar al fracaso.

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 anteriores de la nueva gestión pública, pero que en la práctica de los gobiernos locales muchas veces se queda en el papel, por cuanto no existe una política pública viable para desarrollar las capacidades estratégicas y gerenciales de los mandatarios y autoridades territoriales. Al respecto, el DNP (2007) 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: 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 Moreno (2007), «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,[...]».

Como puede verse en los anteriores planteamientos, 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 ésta colaboración público-privada establecida para la prestación del servicio del agua y por eso se tendrá en cuenta el concepto de externalización.

En este sentido, Ramió (2010: 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 de la mayoría de los actores de la sociedad civil.

En conclusión, a pesar de que en Colombia se ha venido desarrollando la autonomía política local y la relativa descentralización, se han adoptado instrumentos a través del DNP, y se ha legislado y emitido normatividad sobre servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, en la mayoría de municipios, como es el caso de Florencia, la realidad política, institucional y social, refleja una prestación de servicios como el agua de forma externalizada, que requiere ser estudiada y buscar alternativas de gestión pública dentro de

modelos neopúblicos que garanticen buenos servicios y derechos ciudadanos con capacidad estratégica, liderazgo y gobernanza por parte de la administración pública.

### **3.2 GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA**

Hablar de la gestión pública implica tener en cuenta los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, para poder aproximarnos a la cuestión sobre la capacidad-eficacia directiva de las entidades prestadoras de los servicios públicos, como es el caso del agua en Florencia, debido a que es posible que la forma de gobernar este problema haya servido de solución o, por el contrario, observar si dicha forma de gobernar haya sido causa de los problemas particulares en el proceso de prestación del servicio. Se requiere, además, indagar sobre en qué medida se ha desarrollado o no una dirección de la gestión pública en consideración al proceso social, es decir, si ha existido o no un proceso de dirección como acción colectiva donde participan múltiples actores ejerciendo interlocución y practicando un modo de interrelacionamiento entre los grupos sociales y con el gobierno, como lo ha planteado Aguilar (2007) en su ensayo “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”.

Por tanto, siguiendo al autor, es necesario examinar si existe una mayor o menor «inclusión de los grupos marginados de la deliberación pública, una mayor simetría y mayor racionalidad (tanto dialógica/argumentativa como técnica) entre los participantes en su interlocución, y una mayor valoración de los comportamientos pacíficos» (Aguilar, 2007: 8), o sea, se quiere examinar las formas de participación en el proceso de prestación de los servicios públicos del agua en Florencia de los diversos actores como usuarios, líderes comunitarios, veedurías, asociaciones, comités, en el ejercicio del control social, la toma de decisiones compartidas, políticas de acceso, calidad y cobertura, y en la conservación del recurso hídrico hacia un desarrollo sostenible para el municipio.

El citado autor define los conceptos de gobernabilidad y gobernanza así:

En respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de restablecerla y asegurarla, dos han sido las líneas generales de respuesta: la gobernabilidad y la gobernanza. Son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan ambos con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios y, en nuestra opinión, la gobernanza integre el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección (Aguilar, 2007: 4).

Es decir, la gobernabilidad y su opuesto la ingobernabilidad se entienden, como «la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad» (Aguilar, 2007: 4). Se refiere a la capacidad de un gobierno o de una gerencia para ejercer su capacidad y eficacia directiva sobre los asuntos pertinentes y de su competencia. Se señala que el enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental y que no tiene en cuenta un enfoque social, por cuanto se pueden tomar decisiones directivas pero pueden no tener los efectos deseados para la convivencia y supervivencia social de los gobernados. O sea que la gobernabilidad es una parte importante pero en la situación actual de crisis en países como Colombia y en regiones como el Caquetá, caracterizada por un crecimiento de las demandas sociales protagonizadas por múltiples activistas y organizaciones y por la escasez de respuestas gubernamentales, no es suficiente el actuar unilateral del gobierno en este caso local.

Frente a esto Aguilar (2007: 7) plantea que la gobernanza «se refiere al proceso social de definición del sentido de dirección y la capacidad de dirección de una sociedad» y aunque es complementaria de la gobernabilidad al mismo tiempo hace parte de ella, es decir, «gobernanza quiere decir justamente la existencia de un proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores» (Aguilar, 2007: 7). Se entiende también que la gobernanza corresponde a un proceso de descentralización y concertación, el desarrollo de nuevas capacidades de gestión ante las nuevas demandas, que a su vez implica la práctica e institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana como las consultas populares, el presupuesto participativo, los referendos, que permiten la interlocución y la inclusión de los actores sociales y no solamente la dirección del gobierno central.

Por su parte, otros autores, se han dedicado al estudio de las capacidades, para Dror (1990) el problema de los gobiernos a la hora de enfrentar los desafíos y retos de la dirección tomada por sus sociedades frente a un mundo cambiante es un problema de la capacidad para gobernar, donde de acuerdo a su modelo de los «Tanques Pensantes», se requiere que tanto el líder como su equipo sean los más idóneos con perfiles de experiencia y capacitados.

De manera similar Matus (1993) plantea que para conseguir la eficacia política de su triángulo de gobierno (1. El proyecto de gobierno, que es el plan apuesta hacia la solución de los problemas con resultados esperados. 2. La capacidad de gobierno se refiere a aspectos personales como la calidad y experticia del liderazgo con sus características, y a aspectos institucionales que se refiere a la experticia en los estratos político, tecnopolítico, técnico y burocrático del estado. 3. La gobernabilidad es la confrontación en la práctica de las opciones de éxito o acierto del proyecto frente a las circunstancias o presiones fuera de control.), uno de los tres aspectos fundamentales es también la capacidad de gobernar, entendida como capacidades individuales de liderazgo de los miembros del equipo y capacidades institucionales de los diversos niveles y ramas del estado.

También existen las capacidades individuales, entendidas según Sen (1981) como los derechos que cada persona tiene sobre un conjunto de bienes, los cuales depende de las características legales, políticas, económicas y sociales de la sociedad y de la posición del individuo en la misma hacia el logro del bienestar y la felicidad.

### **3.3 COMPONENTES SEGÚN EL DNP**

La Constitución Política de 1991, definió los deberes y fines del Estado y asignó las *competencias* a cada nivel de gobierno, en el caso del nivel municipal, en su artículo 331 establece que «Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que

determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes», y para el cumplimiento de las mismas se deben ejercer teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En materia de servicio de agua potable y saneamiento básico es competencia del municipio «garantizar la provisión de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, [...] por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos por la Ley» (DNP, 2007:17).

Para poder cumplir con el papel y las competencias asignadas, el DNP (2007) afirma que «*la planificación* se convierte en el primer momento de la gestión, ya que a través de ella se identifican, ordenan y armonizan –de manera participativa y concertada– el conjunto de estrategias seleccionadas para alcanzar determinadas metas, según la problemática y las oportunidades analizadas».

Se debe realizar cumpliendo con ciertas características como la prospectiva fijando un rumbo a largo plazo, la integralidad que tenga en cuenta todos los componentes de la gestión para que sea sostenible, la optimización de procesos y eficiencia en la asignación de recursos en favor de proyectos estratégicos, la articulación interinstitucional para no duplicar esfuerzos, la participación efectiva y la concertación en beneficio de todos, la integración a través de alianzas estratégicas para mejorar posibilidades, la flexibilidad que permita la adaptabilidad frente a una realidad que es cambiante, y la evaluabilidad para conocer el avance de cumplimiento en el plan y el impacto de lo ejecutado (DNP, 2007:22-23).

Otro de los componentes de la gestión pública es la *Organización Administrativa*, entendida como la estructura, los procesos, las personas, los recursos que de forma organizada y articulada se relacionan y se definen actuando como una unidad para facilitar

el cumplimiento de las competencias asignadas y el logro de los objetivos y metas propuestos (DNP, 2007). Y donde el talento humano es el principal *recurso* para el cumplimiento de metas, el crecimiento y el desarrollo, es quien da vida a la organización y la dinamiza.

Otros recursos son los físicos y tecnológicos, están definidos como las herramientas, los bienes o elementos que se requieren para el logro de la gestión y las competencias asignadas, y los recursos financieros representados en los ingresos que financian tanto el funcionamiento de la organización como los planes, programas y proyectos (DNP, 2007).

Para el DNP (2007), la *ejecución* es el proceso que se realiza a través de la gestión de proyectos, este debe ir acompañado de un *control* de forma permanente para evitar desviaciones, verificar el cumplimiento de los planes y tomar los correctivos necesarios.

De acuerdo al DNP (2007) existen diferentes tipos de control: El control interno, «proceso continuo realizado tanto por la autoridad máxima de una entidad como por cada servidor público, para proporcionar la efectividad en el uso de los recursos y el cumplimiento de objetivos previstos y la normativa vigente dentro de la entidad territorial» (DNP, 2007:61).

«El control disciplinario en una entidad es el garante del correcto ejercicio de la función pública» (DNP, 2007:61), se encuentra reglamentado por el Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002 y se aplica a los servidores públicos. El control fiscal, ejercido por la Contraloría General de la República de forma selectiva, vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan recursos del Estado, se encuentra normado por la Ley 42 de 1993 (DNP, 2007).

Y, el control social, considerado como «un derecho y un deber de los ciudadanos o grupos sociales» (DNP, 2007:61) para garantizar una gestión efectiva sobre los recursos y los proyectos, se considera un mecanismo de participación ciudadana donde la comunidad de forma directa se organiza en veedurías, comités de vigilancia, comités de control social, entre otros, e inciden sobre las decisiones que la afectan.

A la vez, se requiere realizar *seguimiento* porque «provee información, sobre el progreso de una política, programa o entidad, para comparar los avances logrados frente a las metas propuestas[...], proporciona elementos para la acción correctiva y establece responsabilidad entre los ejecutores y sus resultados» (DNP, 2007:62). Para ello, se debe diseñar el sistema de *evaluación* donde se establezcan las metas y resultados esperados, los indicadores, las acciones, recursos y responsables, que permita de forma clara hacer seguimiento, control y evaluación al plan, para medir los logros, avances y analizar los efectos, para tomar los correctivos necesarios y mejorar la gestión (DNP, 2007).

Como último factor de la gestión pública, el DNP (2007) define la *Rendición de Cuentas*:

[...] práctica social y política de interlocución entre los gobiernos y la ciudadanía, con el fin de generar transparencia, condiciones de confianza entre ciudadanos y gobernantes, y fortalecer el ejercicio del control social a la administración pública. La administración pública debe garantizar la información, los espacios de interlocución y los mecanismos, para que la ciudadanía y sus organizaciones puedan evaluar, vigilar la gestión pública, construir opinión y hacer propuestas para mejorar el desempeño de la administración (DNP, 2007:65).

### **3.4 GESTIÓN PARTICIPATIVA**

Frente al crecimiento de las nuevas demandas sociales y en la transición del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, podemos decir que los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la legislación vigente, se ha venido quedando rezagada su aplicación práctica y se continúa con una gestión pública tradicional basada más en la gobernabilidad que en un enfoque social del gobierno como lo propone Aguilar (2007) dentro del nuevo concepto de gobernanza.

En efecto, la Constitución de 1991 que definió el Estado Social de Derecho y promulgó la democracia participativa y posteriormente la Ley 134 de 1994 dictó «*las normas fundamentales por las que se rige la participación democrática de las organizaciones*

*civiles*» (artículo 1°), siendo uno de los principales objetivos permitir que los ciudadanos puedan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sus resultados. Lo cual es pertinente en esta investigación buscando conocer cuáles son las formas de participación democrática que se ejerce en el municipio de Florencia, especialmente en la gestión pública del agua con desarrollo sostenible y sobre las decisiones tomadas frente a la externalización de servicios públicos.

Al respecto, Ramió (2010: 32), señala que «uno de los logros de la participación ciudadana debería ser su contribución en decidir en qué se debe externalizar o no y, también, como mecanismo complementario de control y, en especial, de evaluación de las externalizaciones» y por otra parte, la CLAD (1998: 7) señala «que la mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control» y establece que una de ellas es «el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán de la gestión de los mismos».

Esto es importante porque legitima la gestión pública ante los ciudadanos cuando estos participan y optimizan la eficiencia en la prestación de los servicios pasando de una democracia representativa a una participativa, por cuanto los dueños de la empresa prestadora no serían sólo los accionistas sino cada uno de los ciudadanos como actores sociales y no simplemente como usuarios.

Es decir, los mecanismos de participación ciudadana se pueden definir como instrumentos legitimadores diseñados para garantizar la democracia participativa, su fundamento está en que los ciudadanos tengan acceso con iniciativas en las decisiones sobre los bienes o servicios públicos externalizados, descentralizados o centralizados.

## **4. GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA CON DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA. CASO DE ESTUDIO APLICADO**

La investigación del presente caso de estudio, aplicado a la gestión pública del agua con desarrollo sostenible, fue realizada en Florencia, capital del departamento del Caquetá.

Florencia, puerta de entrada a la amazonia colombiana, pertenece a la estrella hídrica ubicada al sur del país, con una población de 166.342 habitantes según proyecciones DANE, bañada principalmente por los ríos San Pedro, Orteguzza, El Hacha y Bodoquero, y la ciudad 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, mientras la ciudad está definida de la siguiente manera (Tabla 1):

**Tabla 1.** División político y administrativa zona urbana municipio de Florencia.

COMUNA	NO. BARRIOS
NORTE	51
SUR	39
ORIENTAL	80
OCCIDENTAL	19
TOTAL BARRIOS: 189	

Fuente: Secretaría de Planeación Municipal, Plan de Desarrollo 2012-2015

De acuerdo al Plan de Desarrollo (2012-2015: 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 actual de la gestión pública del agua con desarrollo sostenible, en Florencia, se desarrolló con el objetivo 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 la 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”; buscando caracterizar su organización institucional, articulación y funcionamiento en cuanto a planificación, ejecución, evaluación, control y rendición de cuentas, de manera comparativa.

Es de aclarar que mediante oficios de la Universidad de la Salle dirigidos a las Secretarías de Planeación y de Obras Públicas de la Alcaldía de Florencia, se solicitó espacio para la realización de las entrevistas estructuradas y la revisión de los documentos. Sin embargo, al no obtener respuesta alguna, a pesar de las diversas visitas realizadas a sus despachos, se hizo necesario tomar la información de la página institucional de dicha entidad. (Igualmente manifestar que una funcionaria de la Alcaldía informó sobre las dificultades que la Administración se encontraba atravesando ante los requerimientos de diversos órganos de control y judiciales, que originaron la aprensión de la Alcaldesa, de varios funcionarios y 11 concejales del municipio por presuntos casos de corrupción, por lo cual se encontró poca disposición para acceder a la información).

En segundo lugar, a través de la revisión documental de archivos históricos y datos estadísticos consultados en las páginas institucionales, se realizó el análisis de los factores socioeconómicos y culturales que inciden en la gestión pública del agua en Florencia.

Finalmente, se aplicó la encuesta al 30% de los presidentes de juntas de acción comunal, se creó una base de datos de los barrios con nombres, teléfono y dirección, y se tabularon y graficaron los resultados. También se realizó la entrevista estructurada al vocal del Comité

de Control Social, para hallar elementos que permitieran el análisis de la participación social y la percepción sobre la gestión pública del agua con desarrollo sostenible.

#### **4.1 ANÁLISIS SOBRE EL MANEJO DEL AGUA COMO BIEN PÚBLICO**

El análisis sobre el manejo del agua como bien público, se enfocó en las tres entidades que funcionan en el municipio y que se han considerado tienen la mayor responsabilidad institucional y competencia legal frente al asunto, como son la Empresa de Servicios Públicos Servaf S.A. ESP, la Alcaldía de Florencia y Corpoamazonia.

Con la aplicación de la entrevista estructurada a los funcionarios competentes y asignados por sus superiores para dar respuesta, se obtuvieron los siguientes resultados:

##### **4.1.1 Organización Institucional**

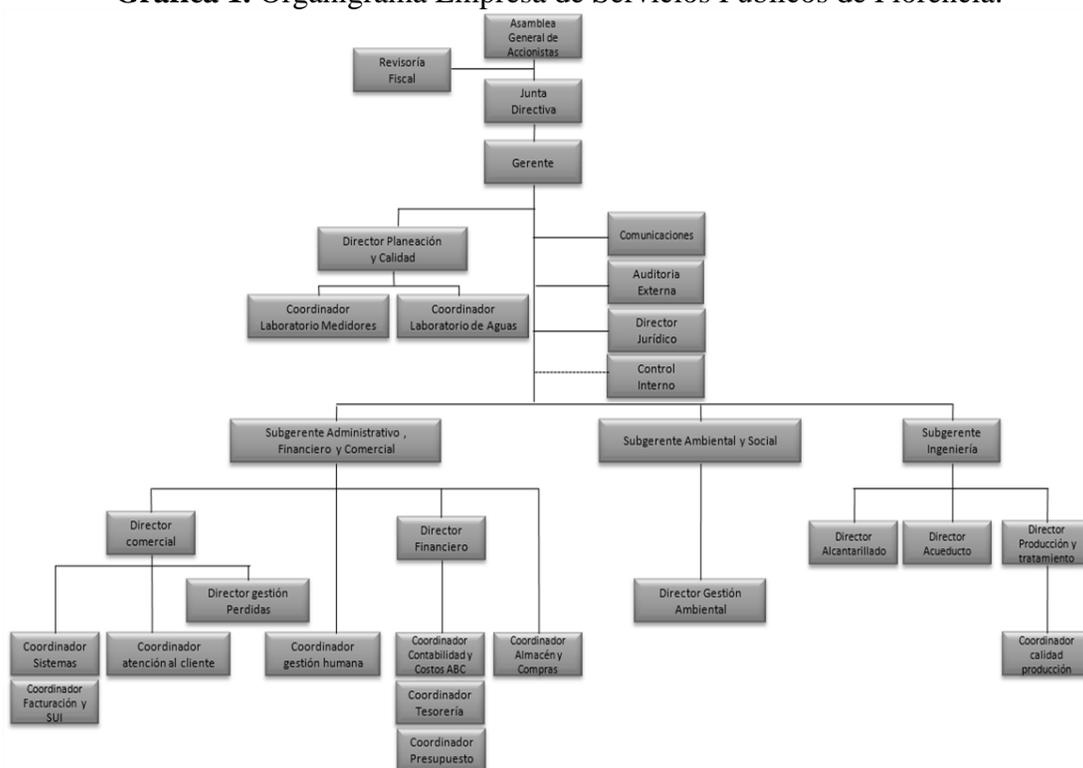
Inicialmente, el 31 de mayo de 1990, se suscribió entre el municipio de Florencia y la firma consultora Fernando Silva, el contrato para el Estudio del Desarrollo del Instituto ISERVA (Instituto de Servicios Varios), mediante el cual se fijaron los lineamientos y las pautas para la administración, operación 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.), y 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%. 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.

La compone 144 empleados de planta, 15 son a término indefinido, 129 a término fijo y 33 contratistas, existe poca estabilidad laboral que facilita el juego político. La empresa se encuentra organizada de la siguiente manera (Gráfica 1):

**Gráfica 1.** Organigrama Empresa de Servicios Públicos de Florencia.



Fuente: Subgerente Administrativo, Financiero y Comercial, Doctor Miguel Pastrana.

Se evidencia que la prestación del servicio del agua fue entregada hace más de 20 años a Servaf, empresa de economía mixta, mediante un convenio privatizador en los comienzos de los 90. 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.

La información de la Alcaldía de Florencia fue tomada de su página institucional, debido a que no fue posible realizar la entrevista. Se pueden ver sus funciones con respecto al Concejo; en relación con el Orden Público y su conservación; en relación con la Nación, el Departamento y las Autoridades Jurisdiccionales; en relación con la Administración Municipal como dirigir la acción administrativa, el cumplimiento de funciones y manejo de la planta de personal, y con relación a la ciudadanía como garantizar la prestación de los servicios públicos, la participación ciudadana y la rendición de informes de gestión.

La Alcaldía de Florencia para el cumplimiento de sus fines se encuentra organizada en una estructura piramidal (Gráfica 2): 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.

**Gráfica 2.** Organigrama Alcaldía de Florencia.



Fuente: Página Institucional Alcaldía de Florencia, [www.florencia-caqueta.gov.co/dependencias](http://www.florencia-caqueta.gov.co/dependencias)

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. Son 274 cargos de planta y xxx contratistas.

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

Revisando 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.

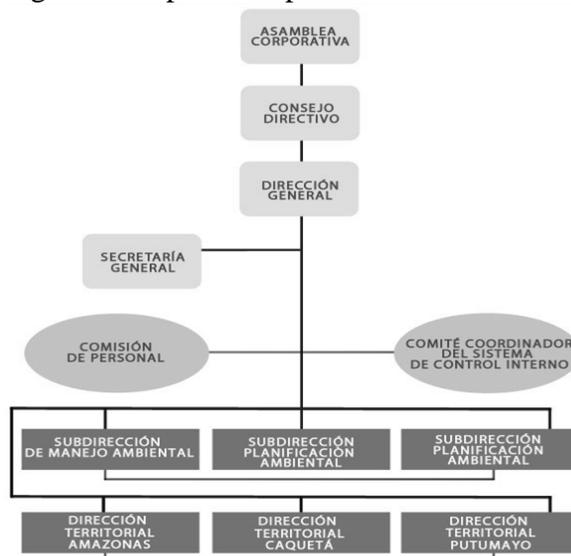
Lo anterior evidencia que no se realiza control de la gestión ni vigilancia, por parte de la administración municipal, en materia de la prestación del servicio de agua potable y, por tanto, se encuentra que es la misma empresa Servaf que además de prestar el servicio, se ocupa de resolver las peticiones de la comunidad. Además de su estructura piradimal jerarquizada, eliminó institutos descentralizados y creó Secretarías de Despacho para centralizar la toma de decisiones.

Y, 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 informa 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.

**Gráfica 3.** Organigrama Corporación para el Desarrollo del Sur de la Amazonia.



Fuente: Informe de Gestión 2014, elaborado por Corpoamazonia.

La información suministrada para caracterizar la organización administrativa de Corpoamazonia es muy puntual a modo general, no fue posible 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 del aprovechamiento de los recursos no renovables con desarrollo sostenible. Y esto tiene relación directa con el tema de la prestación del servicio de agua con desarrollo sostenible.

#### 4.1.2 Articulación Institucional

Tal como lo indica 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 en materia de servicios públicos requiere la comunidad.

#### 4.1.3 Funcionamiento

**Tabla 2.** Cuadro comparativo funcionamiento institucional de Servaf, Alcaldía de Florencia y Corpoamazonia.

	<b>SERVAF</b>	<b>ALCALDÍA</b>	<b>CORPOAMAZONIA</b>
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.	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 va al Concejo.	Se elabora plan de acción por cada departamento y se asigna presupuesto por el CD
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 y realizar los ajustes respectivos.	De acuerdo a la ley, se realiza anualmente. Y se socializa en audiencia de rendición de cuentas.	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, m <sup>3</sup> vendidos, m <sup>3</sup> 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 hallazgo de la falta de coordinación interinstitucional 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 subjetiva política. De acuerdo al funcionario de Servaf, la Alcaldía no ejerce control alguno sobre las acciones adelantadas en la empresa, participa 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 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 y, como ya se había mencionado, 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, por cuanto que todo es remitido y manejado directamente por la empresa prestadora del servicio, Servaf, las cifras y la información que existe es la suministrada por dicha empresa.

Tal 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 y en la calidad de la prestación a la comunidad, además las prácticas de clientelización política han llevado a tener la planta de personal como 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.

La información suministrada por Corpoamazonia es escasa y corta, pero se logra observar que su funcionamiento se encuentra dirigido a la aprobación y cumplimiento de planes puntuales en el tema ambiental como requisito para el cumplimiento de la normatividad existente, sin que se observe un interés en realmente desarrollar una gestión del servicio del agua con desarrollo sostenible y, 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.

No existe una gestión pública efectiva del agua con desarrollo sostenible en el municipio de Florencia.

Finalmente, podemos señalar que las entidades comprometidas en el manejo del agua en Florencia mantienen un modelo organizacional que garantiza poca gobernabilidad y gobernanza debido a su esquema que se nutre del modelo tradicional burocrático basado en estructuras y normas centralizadas y jerarquizadas (CLAD, 1998), y en parte también se combina con la corriente neoempresarial, según Ramió, que enfatiza en la economía y 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 evolución democrática que debería tener el servicio de agua y se observa cómo evidentemente se reduce la relación administración-ciudadanos en una relación de vendedores de servicios-clientes compradores.

Por lo tanto, puede afirmarse que este municipio requiere organizar respuestas sistemáticas y concertadas a las demandas de soluciones problemáticas en materia de servicios públicos, reformando el modelo de prestación de servicios públicos ejerciendo un verdadero control de gestión, de tal manera exista en la estructura administrativa una política pública y una organización especial a través de una oficina de servicios públicos. La viabilidad de este cambio pasa por superar la vigencia del contrato de administración firmado en 1993 y cuya

duración va hasta el año 2017, y aprovechando la oportunidad de una nueva administración municipal si existiere voluntad política se podría avanzar con un enfoque orientado hacia lo neopúblico en el cual se refuerza el concepto de ciudadanía, el control de la externalización de los servicios públicos y que en última instancia pretende la existencia de ciudadanos satisfechos con la prestación de los servicios.

Y Corpoamazonia, debe pasar de ser un actor pasivo en el proceso de la prestación del servicio público del agua con desarrollo sostenible, 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 implique el desarrollo sostenible. Igualmente, dar cumplimiento real a la normatividad contenida en la ley ambiental como coordinadores del proceso de planificación y desarrollo medioambiental y 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).

## **4.2 ANÁLISIS DE FACTORES SOCIOECONÓMICOS Y CULTURALES QUE INCIDEN EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA EN FLORENCIA**

Florencia es la puerta de entrada a la Amazonia y se encuentra ubicada entre la cordillera oriental y la amazonia, lo cual le da una posición privilegiada ambientalmente ya que casi todo el territorio departamental corresponde a la gran cuenca amazónica, reserva de mega biodiversidad, de importancia mundial y de interés de la humanidad. Fundada el 25 de diciembre de 1902 como asiento poblacional y designada como capital del departamento del Caquetá, en el año 1950, Florencia representa un enclave de colonización e intervención amazónica en Colombia.

El departamento del Caquetá ha sido espacio receptor de procesos de colonización generados por las dinámicas socioeconómicas de otros lugares del país: La primera

colonización fue espontánea atraída por el boom del caucho, la quina y la explotación de la fauna. La segunda fue la colonización dirigida por políticas específicas del Gobierno Central con el fin de dinamizar la economía en los años 60, a través del Incora, la antigua Caja Agraria y el Idema, la cual ocasionó la tala indiscriminada de la selva para producir pasturas, ganadería y sementeras a cambio de titulación de tierras y créditos a familias, apareciendo a la vez grandes terratenientes como la hacienda Larandia y, por la misma dinámica económica del departamento, especialmente afectada por el boom de cultivos de uso ilícitos como la coca en los años 70. Todas ellas, han generado conflicto sobre el uso actual del suelo por la predominancia de actividades productivas de alto impacto ambiental basadas en la implementación de modelos agropecuarios exógenos y economías de extracción de los recursos naturales (Corpoamazonia, 2010).

Actualmente de esa colonización espontánea y dirigida, hemos pasado a una intervención en las zonas hidrográficas ubicadas en el piedemonte y la cordillera oriental, tanto en la zona rural como especialmente en la zona urbana de manera masiva en asentamientos subnormales. La información hace referencia sobre todo a la población vulnerable que se ha asentado a orillas de los cuerpos de agua como gran generadora de residuos contaminantes. Es así como de cerca de 200.000 habitantes que viven en Florencia, se ha registrado por parte de la Alcaldía Municipal que actualmente cerca de 3.800 familias se encuentran viviendo dentro de los cauces de los cuerpos de agua o dentro de la franja que prohíbe expresamente asentamientos humanos.

Los asentamientos subnormales, como receptáculos de migración y carentes de servicios, de acuerdo a estudios realizados por Corpoamazonia, como el POMCA del río Hacha y La Caracterización Ambiental para el Plan Departamental de Aguas, en su mayoría han surgido a manera de invasión, es decir, sin ninguna política de planeación y conformando un cinturón de barrios subnormales en el sector nororiental de la ciudad alrededor de las quebradas La Sardina y La Perdiz, y otro en el sector occidental en torno a la quebrada El Dedo y los ojos de agua del piedemonte. Esta fuerte presión demográfica viene incidiendo de manera directa en la contaminación del agua a través del vertimiento de residuos sólidos

y líquidos en las quebradas que desembocan en el río Hacha, fuente principal de abastecimiento para el municipio.

Este proceso de poblamiento a través de los asentamientos subnormales entraña una profunda problemática social. Caquetá, según cifras históricas y actuales de población desplazada, suministradas por Acción Social (2010), continúa estando entre los primeros expulsores de población y Florencia es una de las principales ciudades receptoras a nivel de Colombia. UNETE en su informe: “Identificación Rápida de Necesidades Humanitarias Florencia-Caquetá junio 22 al 26 de 2010”, manifestó que el 46.65% de la población del casco urbano de Florencia, aproximadamente 67.000 personas, son desplazados que llegaron entre 2003 y 2010; entre el 33% al 60% están asentados en los barrios afectados por inundaciones y deslizamientos, además de los migrantes campesinos que vinieron en 1981 (época de violencia de grupos M-19 y las Farc) y en 1996 forzados por las marchas campesinas organizadas por las Farc a raíz de la política de fumigación de cultivos ilícitos ejecutada por el llamado Plan Colombia.

El municipio, a través de la empresa de servicios públicos Servaf S.A ESP, suministra el servicio de agua potable y alcantarillado, y al igual que los asentamientos subnormales, las aguas negras son depositadas en las quebradas La Sardina, La Perdiz y El Dedo, que desembocan en el río Hacha, fuente de abastecimiento para la ciudad. Y el sistema parcial de alcantarillado se encuentra en estado deficitario y en diversas partes ha colapsado, de acuerdo a datos suministrados por la misma empresa para el año 2012, mientras que la cobertura de agua potable es del 99.29%, la de alcantarillado apenas alcanza el 68,73%, además, actualmente no se cuenta con una planta de tratamiento de aguas residuales y sin cobertura para la zona rural. Según sus informes de gestión se han invertido grandes recursos en programas para el uso eficiente del agua, pero con pocos resultados.

Los problemas directamente asociados al manejo y acceso al agua, de acuerdo al Plan de Desarrollo ‘Unidos por Florencia 2008-2011’, hacen referencia a la contaminación del recurso y su incidencia dentro de las enfermedades de más alta ocurrencia, es así como las enfermedades diarreicas agudas ocupan el segundo lugar seguidas por el dengue clásico y

dengue hemorrágico (ETV's Enfermedades Transmitidas por Vectores) y las enfermedades prevalentes de la infancia son la causa de muertes en menores de 5 años, destacándose las enfermedades diarreicas agudas y las infecciones respiratorias agudas. Así mismo, reporta que el índice de necesidades básicas insatisfechas para Florencia en el año 2008 asciende a un 61,5 % del total de su población y se estima que la ciudad de Florencia tiene un 40% del área ocupada sin legalización urbanística.

Por otra parte, según el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), la tercera parte de Florencia se caracteriza por su sistema hídrico que inhabilita por riesgos de avalancha e inundación, situación que de acuerdo al Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca (POMCA) se debe a la intervención del hombre y la deforestación de la cuenca del río Hacha, especialmente de las microcuencas El Caraño, La Perdiz y El Dedo. En la parte alta los bosques nativos han dado paso a pasturas y cultivos de pancoger y la parte baja está totalmente urbanizada, la desestabilización de las microcuencas se manifiesta en avenidas torrenciales recurrentes y con períodos de retorno muy cortos que ponen en alto riesgo a un gran segmento de la población de Florencia. Por tal fenómeno, como se muestra en la Tabla 3, se evidencia el aumento de deslizamientos e inundaciones en periodos más cortos:

**Tabla 3.** Deslizamientos e inundaciones registrados en el municipio de Florencia.

FECHA	CONSECUENCIAS
17 de agosto de 1962	Barrio La Vega, única área poblada ubicada en el plano de inundación del río Hacha en esa época, 122 muertes, 112 familias damnificadas en el sector rural y 504 en el urbano.
4 de octubre de 1999	25 barrios, dejando 17 muertos, 3.070 familias damnificadas y pérdidas económicas avaluadas en 2.500 millones de pesos.
24 de mayo de 2003	10 barrios y 1.500 personas damnificadas, pero los efectos más desastrosos se produjeron en la infraestructura vial y en las redes del acueducto cuyos servicios fueron suspendidos por más de diez días.
14 de julio de 2003	1.030 familias damnificadas y se estima que las pérdidas económicas superaron los 1.500 millones de pesos.
7 de abril de 2004	Barrios bajos de Florencia, afectó 65 familias.
10 de junio de 2005	1.650 familias damnificadas.
22 de mayo de 2010	4.200 personas damnificadas, 2 niños muertos, 800 familias afectadas, 60 viviendas destruidas y 100 averiadas.
26 de mayo de 2014	Barrio Brisas del Hacha, 200 personas afectadas.

Fuente: Elaboración propia con información tomada del POMCA del Río Hacha, 2005 y medios locales de comunicación.

En los últimos tres planes de desarrollo, carta de navegación de las administraciones, en sus diagnósticos se refleja parte de la problemática a través de algunas cifras dispersas de acuerdo al sector, pero ninguno concreta acciones claras, integrales y tendientes a mitigar el daño causado por el hombre al recurso hídrico y la afectación del recurso sobre la comunidad. Esta situación amenaza con agravar la problemática ambiental ahora que se conocen las operaciones de sísmica en el sector rural, en el sitio llamado El Divino Niño, para la exploración y explotación de petróleo en plena cordillera oriental, en medio de la cuenca hídrica abastecedora del acueducto y en cercanías al casco urbano de Florencia.

Además, la administración municipal, la empresa de servicios públicos Servaf e instituciones como Corpoamazonia en asocio con la Universidad de la Amazonia han elaborado diversos planes en cumplimiento de la normatividad del estado en materia del agua, tales como el POMCA del río Hacha (Decreto 1729 de 2002), Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (Resol. 1433 de 2004), Programas de Ahorro y Uso Eficiente del Agua (Ley 373 de 1997), la Caracterización Ambiental para el Plan Departamental de Aguas (Decreto 3200 de 2008), Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS (Resolución 1045 de 2003), todos ellos aprobados pero en la realidad no han tenido operatividad, evidenciándose el problema de pasar del papel a la acción política, ya sea por falta de voluntad o por incapacidad para gobernar.

Todos estos factores socioeconómicos sirven de contexto a una problemática ambiental que amenaza el recurso del agua. La falta de planificación territorial demostrado en la ocupación subnormal generada por fenómenos de hecho como la colonización, la extracción de recursos, el desplazamiento forzado y los desastres naturales, tienen a Florencia en un círculo vicioso que el Estado no ha podido resolver, mientras el deterioro ambiental y la calidad de vida de la población crece vertiginosamente al no existir soluciones claras e integrales que tiendan a la superación de indicadores como el NBI, déficit de vivienda y cobertura en los servicios.

Frente a este panorama crítico, las tres entidades analizadas en el presente estudio, desarrollan su acción de forma descoordinada bajo el esquema de la improvisación, sin

armonía ni coherencia entre sus organizaciones y respectivo funcionamiento, que no permiten una eficiente protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables como el agua. La prestación del servicio no se planifica sino que se cumple como resultado de decisiones judiciales de obligatorio cumplimiento, vía derechos de petición, tutelas y acciones populares como consecuencia de los factores socioeconómicos que afectan el desarrollo del municipio.

#### 4.3 PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL 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 4), es decir, a 57 presidentes de las Juntas de Acción Comunal –JAC- seleccionados de la siguiente manera:

**Tabla 4.** Total 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

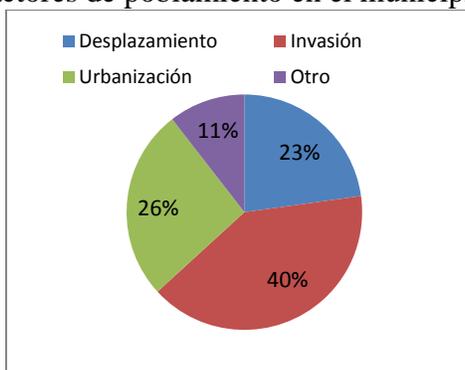
Fuente: Secretaría de Planeación Municipal, Plan de Desarrollo 2012-2015 y elaboración propia.

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, la creación y ordenamiento territorial es fundamental. Queda clara la característica poblacional de Florencia con un crecimiento subnormal y sin planificación

del 63% por ser una ciudad receptora del fenómeno supérstite del desplazamiento forzado, y solo un 26% formalmente urbanizado (Gráfica 4).

**Gráfica 4.** Factores de poblamiento en el municipio de Florencia



Fuente: Elaboración propia datos encuesta aplicada.

Se encontró que los actores encuestados representan 21.613 familias de las 4 comunas. En esta consideración cuantitativa de la población objeto de estudio, se evidenció que en la Comuna Oriental se encuentra asentada la mayoría de la población de Florencia y principalmente producto de invasiones, es decir, 10.857 familias, equivalente casi al 50% de la población identificada.

Sin embargo, durante el desarrollo del trabajo se presentó la oportunidad de conocer cómo funciona el servicio de agua en asentamientos subnormales que no están dentro de la cobertura de la empresa Servaf porque no se encuentran legalizados ni se cuantifican por la Alcaldía, asentamientos como Paloquemao, el Timy, Dos Quebradas, Nápoles, La Ilusión, Palmas del Edén y El Tiburón, todos de la Comuna de la Occidental, que aproximadamente equivalen a 5000 familias y que subsisten sin la presencia del Estado.

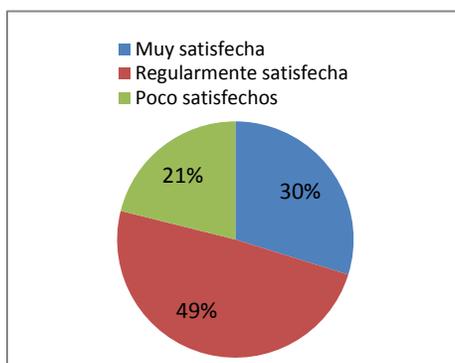
Se conoció cómo la comunidad del asentamiento Paloquemao se da su propia organización en cuanto a los servicios de agua, luz y vías, son cerca de 1300 familias y aquí puede observarse que las cifras de cobertura suministradas por Servaf distan de la realidad porque no tienen en cuenta a esta población que vive en los asentamientos subnormales.

#### 4.3.1 Nivel de satisfacción sobre la prestación del servicio del agua

Continuando con la investigación, se buscó indagar la apreciación o valoración general sobre la prestación del servicio de agua 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 5 muestra que solo el 30% se encuentra muy satisfecha frente al 70% regular o poco satisfechos.

**Gráfica 5.** Nivel de satisfacción de la comunidad con el servicio del agua.



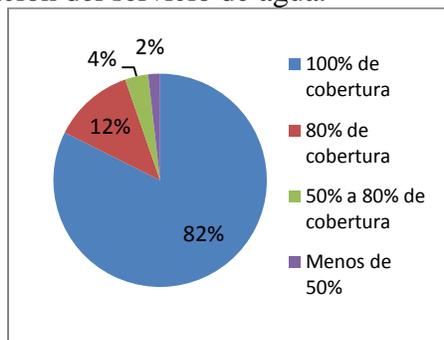
**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

Esto indica que la comunidad necesita un mejor servicio y contrasta con la afirmación oficial de la Administración y la Empresa Prestadora que manifiestan que en Florencia hay un muy buen servicio de agua.

El siguiente bloque de gráficas contempla los aspectos de cobertura, calidad, oportunidad y costos del servicio.

Como se observa en la Gráfica 6, hay 82% de barrios en el municipio de Florencia con cobertura del 100% pero con menos del 80% de cobertura se encontró el 18% (cerca de 4000 familias), datos que contradicen la información oficial que hablan del más de 99% de cobertura y que ratifican lo observado en territorio, asentamientos subnormales que existen sin la presencia del Estado.

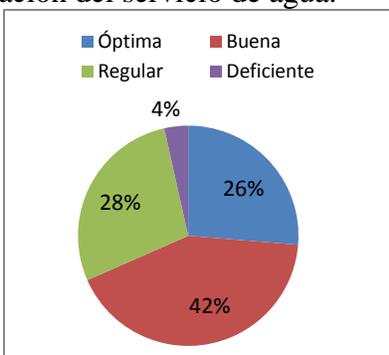
**Gráfica 6.** Cobertura prestación del servicio de agua.



**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

La Gráfica 7 nos muestra que el 32% de los Presidentes de Junta encuestados, considera regular o deficiente la calidad de la prestación del servicio de agua.

**Gráfica 7.** Calidad en la prestación del servicio de agua.

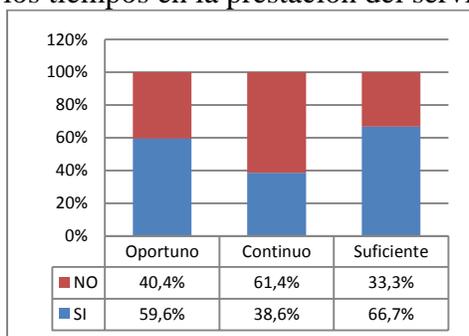


**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

Los tiempos en la prestación del servicio parece que evidencian racionamientos y discontinuidades que afectan a la población, como lo muestra la Gráfica 8, si bien es cierto que hay un 66,7 que considera se presta de manera suficiente. Lo que más considera la comunidad es la discontinuidad 61,4% por los racionamientos originados por los daños recurrentes en las líneas de conducción y de distribución.

Igualmente, se identificó con los datos de la Tabla 5, que en las comunas sur y oriental es donde el servicio no es totalmente oportuno (66,7 - 50%) ni continuo (66,7 - 79,2%).

**Gráfica 8.** Satisfacción de los tiempos en la prestación del servicio de agua.



**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

**Tabla 5.** Satisfacción de los tiempos en la prestación del servicio de agua por comunas.

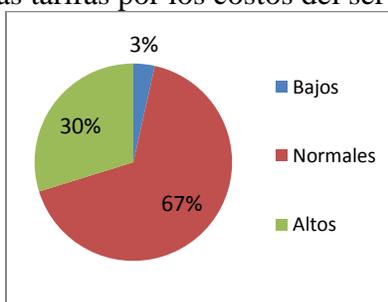
	C. Norte		C. Oriental		C. Sur		C. Occidental	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
Oportuno	93,3%	6,7%	50,0%	50,0%	33,3%	66,7%	66,7%	33,3%
Continuo	60,0%	40,0%	20,8%	79,2%	33,3%	66,7%	66,7%	33,3%
Suficiente	86,6%	13,4%	62,5%	37,5%	41,7%	58,3%	83,3%	16,7%

**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

Datos que concuerdan con las noticias locales, siendo así que durante el presente año los cortes del servicio se han vuelto periódicos por diversos motivos que aduce la empresa Servaf, y frente a esto la Administración Municipal tiene una actitud de indiferencia sin asumir responsabilidades y sin pronunciarse al respecto.

Por otra parte, existen muchas quejas sobre los costos pues parece que la gente así lo siente en medio de una riqueza hídrica como la tiene Florencia, sin embargo la Gráfica 9 arrojó el dato que el 67% considera normales los precios de las tarifas.

**Gráfica 9.** Percepción sobre las tarifas por los costos del servicio.



**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

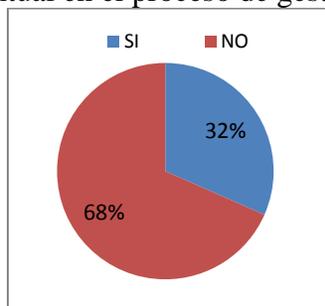
Existe una percepción negativa en la mayoría de la población frente a la prestación del servicio de agua, tal como lo demuestran los resultados reflejados en las gráficas anteriores, y que es necesario un mejoramiento en todos los factores y especialmente garantizando la continuidad del servicio que afecta especialmente a la población más vulnerable.

#### 4.3.2 Participación ciudadana

Aquí iniciamos la búsqueda de indicios, hechos o vacíos de la participación ciudadana y avanzaremos en este aspecto de la investigación con las siguientes tablas de datos y gráficas.

Evidentemente la Gráfica 10 muestra que el 68% considera que no está participando en el proceso de gestión y prestación del servicio de agua potable. Siendo la comuna norte la que más participa y las comunas que menos participan son la sur y la occidental (Tabla 6).

**Gráfica 10.** Participación porcentual en el proceso de gestión y prestación del servicio.



**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

**Tabla 6.** Participación porcentual en el proceso de gestión y prestación del servicio por comunas.

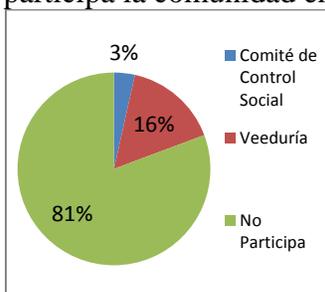
	C. Norte	C. Oriental	C. Sur	C. Occidental
SI	40,0%	33,3%	25,0%	16,7%
NO	60,0%	66,7%	75,0%	83,3%

**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 11). Al revisar los datos por comuna en la Tabla 7, 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. En efecto, siendo la comuna occidental la que en absoluto no participa (100%), lo cual es indicativo de la prestación de un servicio público sin participación comunitaria.

**Gráfica 11.** Porcentaje de cómo participa la comunidad en el proceso de gestión.



**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

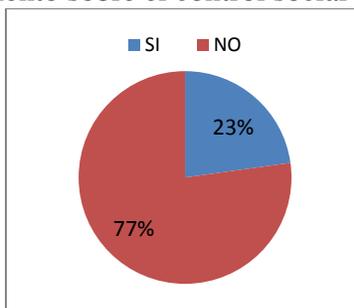
**Tabla 7.** Porcentaje de cómo participa la comunidad en el proceso de gestión por comunas.

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

**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

En la Grafica 12 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 quienes ejercen el control social. De nuevo la comuna occidental registra la reafirmación de ninguna participación, pues el 100% no conoce a los que ejercen el control social (Tabla 8).

**Gráfica 12.** Grado de conocimiento sobre el control social del servicio del agua.



**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

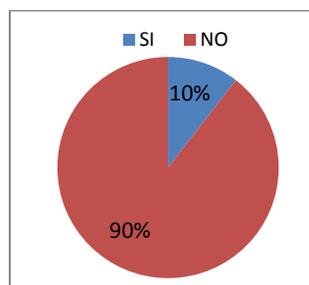
**Tabla 8.** Grado de conocimiento sobre el control social del servicio del agua por comunas.

	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.

En promedio, el 90% de las comunas no fueron consultados para elegir el Comité de Control Social (Gráfica 13).

**Gráfica 13.** Porcentaje de Presidentes de Junta, consultados para elegir el Comité de Control Social.



**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

Esto indica una exclusión de los grupos marginados y de los sectores de opinión, en cuanto a las decisiones sobre acceso, calidad y cobertura, y también en cuanto a la conservación del recurso hídrico. Aquí se observa la baja capacidad gubernativa del gobierno municipal referente a garantizar la eficacia y eficiencia en 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 se encuentra funcionando ni tiene legitimidad por cuanto la mayoría de la población desconoce su existencia y una minoría absoluta es la que participa en su elección.

Al respecto, el señor Álvaro Llanos, Vocal de Control, en la entrevista estructurada que se aplicó en este estudio, muestra bastante desconocimiento sobre la función principal de dicho comité y manifiesta que sólo son convocados a modo informativo para que conozca las acciones a ejecutar sin que haya una intención consultiva ni propositiva sobre los temas. Igualmente coloca de manifiesto que en los últimos 2 años ni siquiera han vuelto a ser convocados cuando de acuerdo al reglamento, mínimo al año se deben reunir 4 veces.

Frente a la pregunta sobre la forma en que fue seleccionado los miembros del Comité, se limita 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, quienes seleccionan los Presidentes de Junta amigos de la administración para que no coloquen problema. En total son 10 miembros del Comité pero tan sólo asisten 3 o 2.

Además, 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 dicha participación se debería entender como una contribución necesaria en cuanto mecanismo complementario de control y evaluación de los servicios externalizados y por su parte 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.

Un Comité de Desarrollo y Control Social debe estar conformado por personas con capacidades para liderar y orientar a la comunidad, y que exija el cumplimiento estricto de la normatividad establecida en la ley sobre el control social de los servicios públicos. Para este efecto, el Concejo Municipal debería 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 tendiente a optimizar una real gestión pública participativa que garantice la eficiencia en la prestación del servicio del agua.

#### 4.3.3 Desarrollo Sostenible

Qué tanto conoce la gente sobre el origen del servicio del agua y las bocatomas, sirve para referenciar sentido de pertenencia y conservación en relación con el desarrollo sostenible.

En efecto, sorprende que en 3 comunas, norte, oriental y sur entre el 80 y el 100% expresa que sí conoce cuáles son las fuentes hídricas, mientras que en la comuna occidental el 66.7% dice que no (Tabla 9). Este resultado demuestra un posible escenario propicio para avanzar en la tarea de preservación de los recursos y se explica más por la idiosincrasia del habitante de recrearse en los ríos y quebradas de la jugosa hidrografía de Florencia que por acciones educativas promovidas desde la empresa.

**Tabla 9.** Grado de conocimiento sobre las fuentes hídricas que alimentan o suministran el recurso del agua para el acueducto.

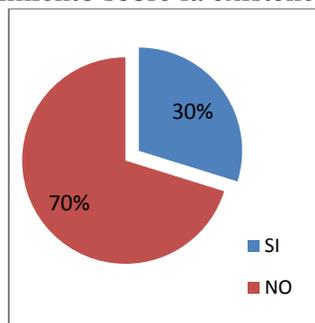
	C. Norte	C. Oriental	C. Sur	C. Occidental
SI	80,0%	75,0%	100,0%	33,3%
NO	20,0%	25,0%		66,7%

**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

El siguiente bloque de gráficas está orientado al aspecto clave y subjetivo del desarrollo sostenible y la gestión pública.

Realmente 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. Y el 70% expresa que no lo sabe según lo indica la Gráfica 14. Despertar la curiosidad de los comunales y precisar un poco el daño ambiental hídrico causado por los asentamientos poblacionales subnormales ha sido pertinente para evidenciar el daño ambiental causado a través de los años por el desarrollo de la ciudad.

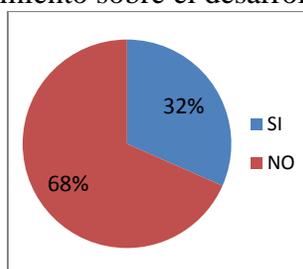
**Gráfica 14.** Porcentaje de conocimiento sobre la existencia de fuentes hídricas.



**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

Como puede verse en la Gráfica 15, el 68% desconoce totalmente sobre el tema del desarrollo sostenible y a pesar de que el 32% contestó sí saber, es bajo el grado de conocimiento popular que existe sobre este concepto, al momento de preguntarles sobre la definición de desarrollo sostenible, las respuestas fueron diversas 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”.

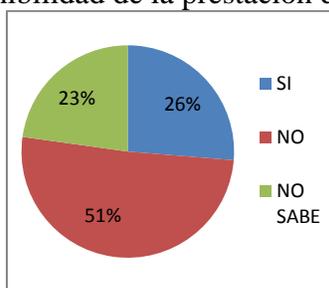
**Gráfica 15.** Porcentaje de conocimiento sobre el desarrollo sostenible.



**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

En el mismo sentido, más de la mitad de la población considera que no se está garantizando el agua para las nuevas generaciones y el 23% no sabe (Gráfica 16). Igual que en la anterior pregunta se busca encontrar la necesidad de capacitación popular sobre estos temas y su participación para lograr usar y preservar los recursos hídricos.

**Gráfica 16.** Porcentaje de sostenibilidad de la prestación de servicio de agua.

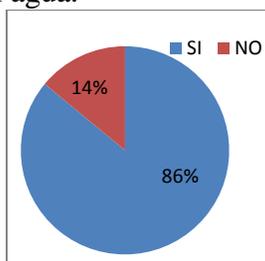


**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

Existe mucho desperdicio del agua y es necesario conocer qué dice la gente al respecto. Aunque el 86% dice utilizar racionalmente el agua en Florencia como lo muestra la Gráfica 17, el índice de agua no contabilizada por la empresa Servaf, asciende al 47,42% y las pérdidas por tuberías, por fugaz y por fraudes, asciende al 44%, es decir, a pesar de que se

produce agua para 350.000 habitantes, el agua no es suficiente por las pérdidas tan altas, sabiendo que Florencia está conformada por 166.342 habitantes.

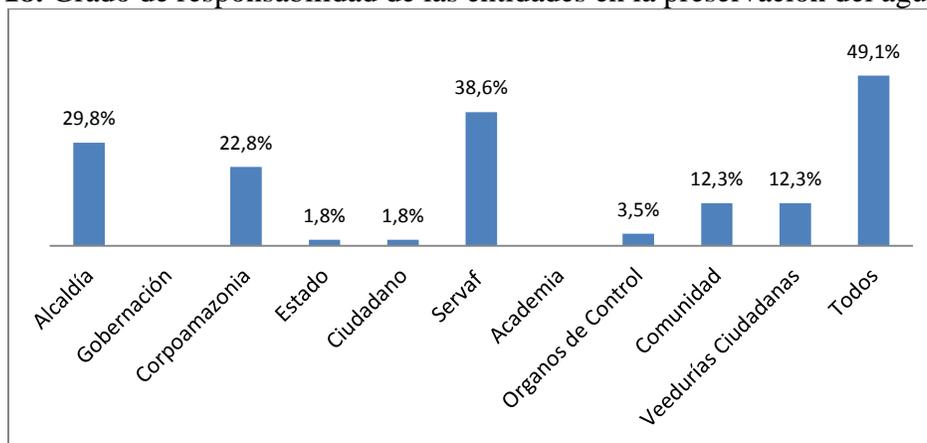
**Gráfica 17.** Grado uso racional del agua.



**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

De la misma forma, es importante la visión de los actores sobre este tema prospectivo. Si bien la encuesta reflejó una mirada dispersa de los responsables de preservar el agua, es de resaltar que en general parece existir una mejor conciencia ciudadana de preservación del agua con un 49,1% que cree que la responsabilidad es de todos (Gráfica 18). Pero la gente en general señala la responsabilidad de Servaf, Alcaldía y Corpoamazonia.

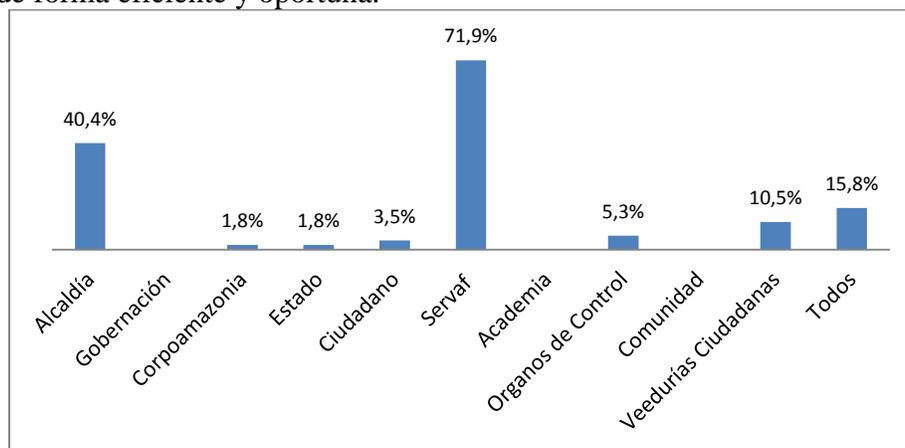
**Gráfica 18.** Grado de responsabilidad de las entidades en la preservación del agua.



**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

Por último, frente al grado de responsabilidad de las entidades en la prestación del servicio público del agua de forma eficiente y oportuna, los ciudadanos tienen claro que esta responsabilidad es de Servaf y la Alcaldía de Florencia. Hay un porcentaje relativo de 31.6% que cree que esta responsabilidad es también de todos, de las veedurías ciudadanas y de los órganos de control.

**Gráfica 19.** Grado de responsabilidad de las entidades en la prestación del servicio público del agua de forma eficiente y oportuna.



**Fuente.** Elaboración propia datos encuesta aplicada.

En síntesis, se encontró que es muy bajo el grado de conocimiento popular que existe sobre este concepto y eso explica en parte la falta de conciencia sobre el creciente daño ambiental hídrico causado por los asentamientos subnormales. Las personas actúan reactivamente para resolver sus necesidades inmediatas de vivienda ante la falta de planeación territorial y de alternativas por parte del municipio.

Muy pocos se interesan, tanto los ciudadanos como las autoridades, en que no se esté garantizando el agua para las nuevas generaciones y, por el contrario, esto explica la falta de motivación para ejercer la participación ciudadana. Por ejemplo, en la responsabilidad de preservar las fuentes hídricas se señala a Servaf y la Alcaldía, aunque se refleja en la encuesta una dispersión de dicha responsabilidad en diversas entidades y se encontró una tendencia colectiva de la responsabilidad cercana al 50%.

Lo cual puede significar 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. Aunque las personas tienen necesidades inmediatas por satisfacer, también es necesario aprender a pensar y actuar en escenarios futuros sobre esas mismas necesidades, lo cual implica una actitud de uso y preservación.

## **CONCLUSIONES DEL ESTADO ACTUAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA CON DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA**

- En Florencia la administración municipal, 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 se cumplen en el papel pero que no se aplican en la realidad.
- 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 de estas entidades, Alcaldía de Florencia, Servaf y Corpoamazonia. Pero, como puede observarse en la realidad socioeconómica y cultural reflejada en la encuesta, 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, por las prácticas clientelistas y el desconocimiento de los derechos de los ciudadanos para ejercer un verdadero control y mucho menos se ofrece la oportunidad legal 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.

## RECOMENDACIONES

- La participación de la comunidad sólo será posible cuando se pase del modelo tradicional burócratico que actualmente está combinado con el enfoque empresarial, que reduce la relación administración-ciudadanos a una relación de simples clientes y donde la administración municipal solamente cumple un papel de intermediaria y facilitadora para la venta de servicios, al nuevo modelo denominado neopúblico que refuerza el concepto de ciudadanía y garantice la dirección, control y evaluación 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 cuando se vence el convenio de 25 años con Servaf, en cualquiera de las dos opciones, la administración municipal debe garantizar un control estratégico, una participación comunitaria y una política de desarrollo sostenible en el servicio del agua, 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 estos criterios con eficiencia, sostenibilidad e inclusión, implementando reformas en la prestación del servicio y promoviendo una educación y capacitación ambiental de manera colectiva para el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos con responsabilidad social, en una región autodenominada como puerta de entrada a la Amazonia.
- En aras de articular acciones de forma más directa, sería recomendable que Corpoamazonia tenga participación en los órganos directivos de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para que ejerza su papel de coordinación, control y seguimiento ambiental de las actividades relacionadas con los usos del agua.

## BIBLIOGRAFÍA

Acción Social. 2010. *Dinámica del Desplazamiento Forzado*. Colombia: Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado.

Aguilar, L. 2007. *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Revista Reforma y Democracia, No. 39. 2 de septiembre de 2013. <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>

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.

Alcaldía de Florencia. 2000. *Plan de Ordenamiento Territorial Municipio de Florencia – Caquetá*. Florencia: Secretaría de Planeación Municipal, Alcaldía de Florencia.

Artunduaga, F. 1999. *Historia general del Caquetá* (4<sup>a</sup> ed.). Florencia: Compuser de Colombia.

Brown, L. 2010. *Esta es una Civilización en Declive*. Redacción El Tiempo.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 1995. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento elaborado por el Consejo Científico del CLAD. 18 de agosto de 2013. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina>

Contraloría General de la República (CGR). 2002. *Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo*. Dirección Académica: Luis Jorge Garay Salamanca. Colombia.

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

Corpoamazonia y Universidad de la Amazonia. 2005. *Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Hacha 2006 – 2025*. Florencia – Caquetá.

Chinchilla, T. 2010. *¿Qué son “políticas públicas”?*. Periódico El Espectador Online. 5 de septiembre de 2013. <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. 31 de agosto de 2013. <https://www.dnp.gov.co/Glosario.aspx>

Dourojeanni, A. y otros. 2002. *Gestión del Agua a Nivel de Cuencas: Teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 47.

Dror, Y. 1990. *Enfrentando el Futuro*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gutiérrez, R. 2010. *El derecho al agua y su relación con el medio ambiente*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). 10 de mayo de 2011. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2759/8.pdf>

Isaza, J. y Rendón, J. 2007. *Guía metodológica para la formulación y presentación de proyectos de investigación*. Bogotá: Universidad de La Salle, Apuntes de Clase, No. 5.

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

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

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

Matus, C. 1993. *El Plan como Apuesta*. México: Universidad Pedagógica de México, Revista PES, No. 2.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2013. *Noticias: Todos por el Agua*. 1 de septiembre de 2013. <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1367&conID=8942>

Naciones Unidas. 2003. *Resumen Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo hídrico del mundo: Agua para todos, agua para la vida*. Unesco. 11 de diciembre de 2010. <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*. 14 de abril de 2015. <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1886/80194999.pdf?sequence=1>

Ramió, C. 2001. *Los problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Revista Reforma y Democracia, No. 21. 16 de agosto de 2013. <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/los-problemas-de-la-implantacion-de-la-nueva-gestion-publica-en-las-administraciones-publicas-latinas-modelo-de-estado-y-cultura-institucional>

Ramió, C. 2010. *La Gestión Pública en Tiempos de Crisis*. Venezuela: Universidad de los Andes, Revista Venezolana de Gestión Pública, No. 1. 14 de agosto de 2013. <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/gestionpublica/article/view/747>

Segura, C. 2014. *¿Cumplió Santos el Plan de Desarrollo 2010-2014?*. Periódico El Espectador Online. 1 de octubre de 2014. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/cumplio-santos-el-plan-de-desarrollo-2010-2014-articulo-519879>

Sen, A. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press.

Sen, A. 2009. *La Idea de la Justicia*. Traducción de Hernando Valencia Villa. Colombia: Santillana Ediciones Generales.

SERVAF S.A. E.S.P. 2009. *¿Quiénes somos?*. Empresa de Servicios Públicos de Florencia. 21 de agosto de 2010. [http://servaf.com/pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=55](http://servaf.com/pt/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=55)

UNETE (United Nations Emergency Team). 2010. *Resumen Ejecutivo «Identificación Rápida de Necesidades Humanitarias Florencia-Caquetá junio 22 al 26 de 2010»*. Emergencias por Inundaciones y Deslizamientos. 15 de diciembre de 2010. [http://www.colombiassh.org/unete/IMG/pdf\\_Resumen\\_ejecutivo\\_Florencia.pdf](http://www.colombiassh.org/unete/IMG/pdf_Resumen_ejecutivo_Florencia.pdf)

Velásquez, R. 2009. *Hacia una nueva definición del concepto “política pública”*. Bogotá: Universidad del Rosario, Revista Desafíos, No. 20. 2 de septiembre de 2013. [www.revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377](http://www.revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377)