

**LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
DE ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO
EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR- GUAJIRA**

**ROSA ELENA PACHECO OCANDO
EMILIA MARIA SOCARRAS OLIVELLA
JOSE EFREN RODRIGUEZ MINDIOLA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
COMFAMILIAR DE LA GUAJIRA
ESPECIALIZACION EN GERENCIA PÚBLICA
RIOHACHA - GUAJIRA
2004**

**LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
DE ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO
EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR- GUAJIRA**

**ROSA ELENA PACHECO OCANDO
EMILIA MARIA SOCARRAS OLIVELLA
JOSE EFREN RODRIGUEZ MINDIOLA**

**Trabajo de grado presentado como requisito para obtener el titulo de
Especialistas en Gerencia Pública**

**Director
GONZALO ALBERTO PATIÑO
P.h.D. Economía**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
COMFAMILIAR DE LA GUAJIRA
ESPECIALIZACION EN GERENCIA PÚBLICA
RIOHACHA - GUAJIRA
2004**

RESUMEN

TITULO: LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICO DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR- GUAJIRA*

AUTORES: ROSA ELENA PACHECO OCANDO, EMILIA MARIA SOCARRAS OLIVELLA,
JOSE EFREN RODRIGUEZ MINDIOLA**

PALABRAS CLAVES: Agua potable (disposición final de residuos sólidos), Fórmulas tarifarias, micromedición, modernización empresarial, saneamiento básico, servicios públicos domiciliarios

DESCRIPCIÓN

El presente trabajo, contiene un análisis del marco constitucional y normativo de los servicios públicos en Colombia y su aplicación en un ente territorial que los presta directamente; la observación, el análisis y estudio del objeto, se abordó desde la perspectiva de la *gerencia publica*, a fin de determinar la aplicación de los referentes técnicos, administrativos, jurídicos, operativos y financieros , así como la vigencia e interpretación de las políticas públicas y los estándares de calidad definidos para el sector.

Al identificar los problemas que presenta la empresa, relacionados con comercialización, facturación, recuperación de cartera, micro medición y administración de recursos humanos, se formulan un conjunto de estrategias y un *modelo de gestión integral de prestación* de servicios públicos domiciliarios, planteando las siguientes recomendaciones:

1. Definición de un enfoque integral de la gestión empresarial, que parte de la aplicación adecuada de procesos administrativos: planeación, organización, dirección, administración, comercializar, financiar, operar, control.
2. Participación Privada financiación del servicio: Se requiere una gerencia moderna en las empresas de servicios públicos, superar el dilema de lo público y lo privado por un nuevo enfoque centrado en la comunidad, participación comunitaria, descentralización y modernización municipal.

Las intervenciones puntuales en las áreas problemas: Registró incorporación y clasificación de usuarios, Indicadores de gestión comercial, Proceso de facturación, Instalar micros y macro medidores, Tarifas, Recaudo y cartera.

*Proyecto de grado.

**Especialización en Gerencia Pública. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Gonzalo Patiño Benavides, Ph D en Economía.

SUMMARY

I TITLE: THE BENEFIT OF THE DOMICILIARY SERVICES PUBLIC OF AQUEDUCT SEWER SYSTEM AND TOILET IN THE MUNICIPALITY OF SAN JUAN OF CEASING - PEASANT^{*}

AUTHORS: ROSA ELENA PACHECO OCANDO, EMILIA MARIA SOCARRAS OLIVELLA,
JOSE EFREN RODRIGUEZ MINDIOLA^{**}

KEY WORDS: It dilutes drinkable (final disposition of solid residuals), Formulas would tariff, micromediation, managerial modernization, basic reparation, domiciliary public services

DESCRIPTION

The present work, contains an analysis of the constitutional and normative mark of the public services in Colombia and its application in a territorial entity that the ready one directly; the observation, the analysis and study of the object, you approaches from the perspective of the management it publishes, in order to determine the application of the relating technicians, administrative, juridical, operative and financial, as well as the validity and interpretation of the public politicians and the defined standards of quality for the sector.

When identifying the problems that it presents the company, related with commercialization, billing, wallet recovery, micro mensuration and administration of human resources, a group of strategies and a model of integral administration of benefit of domiciliary public services are formulated, outlining the following recommendations:

1. definition of an integral focus of the managerial administration that leaves of the appropriate application of administrative processes: planeation, organization, address, administration, to market, to finance, to operate, control.
2. participation Private financing of the service: A modern management is required in the companies of public services, to overcome the dilemma of the public thing and that deprived by a new focus centered in the community, community participation, decentralization and municipal modernization.

The punctual interventions in the areas problems: It registered incorporation and users' classification, Indicators of commercial administration, Process of billing, to install micros and macro meters, Rates, I Collect and wallet.

^{*}Proyecto de grado.

^{**}Especialización en Gerencia Pública. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Gonzalo Patiño Benavides, Ph D en Economía.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. EL PROBLEMA SECTORIAL	4
1.1 VULNERABILIDAD	5
1.2 HIPÓTESIS	7
1.3 JUSTIFICACIÓN	7
1.4 EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR	8
1.4.1 Referente histórico	8
1.4.2 Localización	8
2. MARCO REFERENCIAL	10
2.1 MARCO HISTÓRICO	10
2.1.1 El sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia	10
2.2 MARCO TEÓRICO	13
2.2.1 Estado social de derecho – Estado de bienestar – Finalidad	13
2.3 MARCO CONCEPTUAL	17
2.3.1 Los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico	17
2.4 MARCO CONSTITUCIONAL	19
2.4.1 Jurisprudencia y doctrina	19
2.4.2 Participación decisoria	19
2.4.3 Principios constitucionales de los servicios públicos domiciliarios	20
2.5 MARCO LEGAL	21
2.5.1 Desarrollos legislativos	21
2.5.2 Ley 142 de 1994. Regimen de los servicios públicos domiciliarios	23
2.5.3 Competencias y responsabilidades	26
2.5.4 La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	28

	pág.
3. PROBLEMÁTICA SECTORIAL EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	29
3.1 DIAGNÓSTICO SECTORIAL	29
3.1.1 El plan de aguas	30
3.1.2 El recurso agua	31
3.1.3 El marco regulatorio en materia tarifaria	31
3.1.4 La cuestión tarifaria: eje de la prestación de los SPD	32
3.1.5 Elementos tarifarios de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en Colombia	34
3.1.6 La regulación sobre tarifas de los servicios de acueducto y Alcantarillado	35
4. PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR (GUAJIRA)	39
4.1 PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR (GUAJIRA)	39
4.2 LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	42
4.2.1 Diagnóstico situacional – Conducta de entrada	42
4.2.2 Servicio de agua potable y saneamiento	44
4.2.3 Recolección y disposición final de residuos sólidos	46
5. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR – GUAJIRA	48
5.1 VARIABLES	48
5.1.1 Gestión de servicios	48
5.1.2 Gestión comercial	49
5.1.3 Gestión financiera	49
5.2 USO RACIONAL DEL AGUA	50
5.3 EDUCACIÓN EN HIGIENE	50
5.4 VIGILANCIA Y CONTROL	50

	pág.
5.4.1 Estrategias	51
6. RECOMENDACIONES	52
6.1 IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO INTEGRAL DE GESTIÓN EMPRESARIAL	52
6.2 ENFOQUE INTEGRAL DE LA GESTIÓN EMPRESARIAL	57
6.2.1 Planeación y dirección	57
6.3 INDICADORES DE GESTIÓN COMERCIAL	60
6.3.1 Proceso de facturación	60
6.3.2 Datos de facturación	61
6.3.3 Existencia de micros y macro medidores	61
6.3.4 Tarifas	61
6.3.5 Agua no contabilizada	62
6.3.6 Inspecciones	62
6.3.7 Recaudo y cartera	63
6.3.8 Cobranza	63
6.3.9 Plan para recuperar la cartera morosa	64
CONCLUSIONES	70
BIBLIOGRAFIA	75

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Coordinadas geográficas del municipio de San Juan del Cesar	9
Cuadro 2. Cobertura servicios públicos domiciliarios en el municipio San Juan del Cesar	42
Cuadro 3. Proyección de la demanda de agua en el municipio de San Juan del Cesar	45

INTRODUCCIÓN

La constitución política de Colombia redefinida en el año 1991, registra la evolución del concepto *Estado de Derecho* al concepto *Estado Social de derecho*, lo que significó para el ciudadano, la puesta en marcha de una serie de acciones orientadas a garantizar la materialización de los ejes fundamentales del Estado de bienestar como garantías de calidad de vida.

En el orden planteado, la Carta constitucional establece en el Art. 365 que “*Los servicios públicos domiciliarios son inherentes a la finalidad social del estado*” tal premisa básica, es el derrotero que viabiliza la adecuación de las estructuras del Estado hacia la modernización del sector expresada en la redefinición del marco normativo para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la formulación de políticas publicas sectoriales, la asignación de responsabilidades a nivel local y la concreción de unos indicadores de logros orientados a la optimización eficiencia y calidad.

Tal perspectiva, precisó el interés y la motivación de conocer desde los enfoques y contenidos de la gerencia publica, el estado de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico en el municipio de San Juan del Cesar – Guajira, a fin de determinar los niveles alcanzados en el proceso de transformación y modernización empresarial de

la entidad prestadora con el propósito de proporcionarle herramientas gerenciales adecuadas a la realidad de la localidad.

Con base en el marco normativo y constitucional de los servicios públicos domiciliarios y bajo el prisma de las herramientas de la gerencia pública, se define como **objetivo general** analizar la gestión en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio, con el fin de generar recomendaciones y propuestas tendientes a optimizar la gestión integral del ente prestador.

En el mismo sentido, como **objetivos específicos** se buscó conocer, apropiar y analizar la aplicación del marco normativo y los fundamentos regulatorios; de los servicios públicos; diagnosticar el estado actual de la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico y presentar recomendaciones y propuestas.

Metodológicamente el trabajo se realizó a través de fuente directa, combinando la realización de entrevistas al director, funcionarios de la parte administrativa, financiera, operativa, suscriptores y usuarios, con la observación directa al funcionamiento de cada área de gestión de la empresa, y a la información tomada en fuentes secundarias remitida por las auditorías externas de gestión y resultados a la superintendencia de servicios públicos domiciliarios.

Con el mismo propósito se abordó la compilación, análisis y aplicación de información relacionada con aspectos institucionales, administrativos, financieros, técnicos y comerciales de los entes prestadores de agua potable y saneamiento básico suministrada y validada a través del Sistema de Información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SIVICO),

Delimitados los referentes del tema de estudio, se procedió al análisis estratégico de la gestión empresarial de la entidad prestadora, a fin de formular las acciones correspondientes; orientadas a transformar la situación deficitaria actual en eficiente esquema de intervención

Por los contenidos y resultados, el trabajo realizado se convierte en herramienta valiosa para mejorar las dificultades que se presentan en las áreas administrativa y operativa del esquema de prestación, en cabeza del Municipio; brinda a directivos y a trabajadores, lineamientos de la nueva cultura en servicios públicos domiciliarios que se induce en Colombia con la carta del 91.

Su comprensión y uso será efectivo en la medida que se generen procesos socioeducativos orientados a implementar mejores prácticas administrativas en la prestación de los servicios públicos y en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

1. EL PROBLEMA SECTORIAL

“...La capacidad del Estado (...) se ve restringida por la situación en que se hallan las empresas de acueducto y alcantarillado, las cuales enfrentan grandes deficiencias institucionales y de financiamiento, que a la postre se convierten en la principal restricción no sólo para aumentar la cobertura del servicio, sino para mantener los niveles actuales de operación.

Los problemas institucionales están asociados a la falta de modernización en los procedimientos administrativos y a la escasa capacidad gerencial de los recursos humanos... “Las tarifas (...) no responden estrictamente a los costos, por lo general, se encuentran por debajo del costo medio; así, con estos ingresos, las empresas escasamente cubren la operación del servicio” (DNP 1994).

La situación descrita, presente en la empresa de servicios públicos domiciliarios del municipio de San Juan del Cesar y que afecta por igual a todos los prestadores de los municipios menores del país, se acentúa aun más, en razón a que a la pobre gestión empresarial postrada en ineficiencia, se le suma el desfase existente entre oferta y la demanda de agua y la crisis puntual de los recursos hídricos.

Un reciente estudio¹ de El Instituto De Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM- en relación con lo tratado, confirma que a pesar de que Colombia es uno de los países del mundo con mayor riqueza hídrica, buena parte de la población tiene problemas de abastecimiento. De hecho para los años 2015 a 2025, se alcanzaría un índice de escasez de agua superior al 20% y la población de las cabeceras municipales, entre 65 y 68%, se encontrarán en riesgo de desabastecimiento.

El estudio demostró que hay 11 municipios colombianos en donde se ubica el 3% de la población, presentan un índice de escasez de agua mayor al 20%. Las 11 cabeceras municipales mas afectadas son: San Andrés, la Victoria Valle, Saldaña, Lérída y Coello (Tolima)n Florida blanca y Bucaramanga (Santander), Zulia (Norte de Santander), Tunja (Boyacá), Sabana Larga (Atlántico) y Maria La Baja (Bolívar).

Al respecto, el estudio del IDEAM sugiere que situaciones como estas, podrían solucionarse mediante la extracción de agua subterránea, experiencia que es una realidad en muchas ciudades intermedias del país.

¹ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM . Estudio Nacional del Agua. 2004.

1.1 VULNERABILIDAD

El país en condiciones hidrológicas de un año seco, presenta alta vulnerabilidad por disponibilidad de agua en cerca del 80% de los sistemas hídricos que abastecen las cabeceras municipales. El crecimiento y concentración del consumo en zonas donde la oferta es menor, la deforestación, la escasa gestión sobre las cuencas, y la ausencia en el tratamiento de aguas residuales, hacen que los sistemas de abastecimiento sean cada vez mas vulnerables a enfrentar problemas de disponibilidad del recurso hídrico, incluyendo las limitaciones por calidad, desabastecimiento, y racionamiento en un mayor número de municipios.

- **Aguas residuales.** Ante una situación de escasez hídrica, el tratamiento de aguas residuales adquiere importancia estratégica; precisamente en el 2003, con base en información suministrada por las autoridades ambientales, se encontró que solo 235 municipios (de los 1.086 del país) realizan algún tipo de tratamiento (de ellos solo el 14% funciona adecuadamente), esto equivale a decir que solo el 21.7% del total de municipios tiene sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Los vertimientos de aguas residuales de los centros urbanos se estiman en 71.97 m³/s, donde Bogotá representa 15%. Por departamentos la contribución a los vertimientos de aguas residuales se distribuye así:

Antioquia 13%, Valle del Cauca 10%, los demás departamentos están por debajo del 6%; el impacto que generan estos vertimientos varía a lo largo del país dependiendo del volumen vertido y la capacidad de asimilación de los cuerpos de agua y en todos los casos, va de la mano de una eficiente gestión de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Consecuente con lo anterior para abordar la problemática de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable, alcantarillado y aseo en el municipio de San Juan del Cesar – Guajira se tomaron como referencia los siguientes aspectos: el marco constitucional vigente en Colombia a partir de la constitución de 1991 y los desarrollos legislativos contenidos en la Ley 142 de 1994 y sus reformas, el marco regulatorio del sector establecido por la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA-; los lineamientos de inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.; los criterios y procedimientos en la formulación de políticas para la prestación de servicios públicos domiciliarios y la .situación actual de la empresa prestadora de los servicios públicos domiciliarios en el Municipio de San Juan del Cesar Departamento de la Guajira.

1.2 HIPÓTESIS

La inexistencia de una cultura gerencial en las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios en los pequeños municipios es el nexo causal entre la desorganización administrativa, la mala calidad en la prestación de los servicios, la incapacidad de atender los retos de la demanda, las crisis financieras. Esta última le impide alcanzar mayores niveles de eficiencia, eficacia y optimización, (*sinónimos de calidad*), colocando en grave riesgo la continuidad en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el Municipio de San Juan del Cesar Guajira.

1.3 JUSTIFICACIÓN

A inicios de la década de los noventa, el sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia se caracterizaba por precaria cobertura de los servicios, insuficientes niveles de inversión, mala calidad de los servicios prestados, déficit financiero y operativo de las empresas, bajos niveles de eficiencia, altos niveles de agua no contabilizada y escasa cultura de pago por parte de los usuarios.

Tal comportamiento, (presente también en la empresa de servicios públicos domiciliarios de San Juan del Cesar – Guajira), llevó a la reformulación de las políticas públicas del sector y a la redefinición del marco constitucional y

normativo, hacia estándares universales de eficiencia y calidad; para ello, se adecuó la infraestructura Estatal y se establecieron funciones y competencias del nivel central al municipio.

La evolución de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, da cuenta hoy de la puesta en marcha de una nueva cultura que recoge los principios rectores de la gerencia moderna y los postulados del bienestar asociados a la noción de *Estado Social de Derecho*.

No obstante, son muchos los municipios y prestadores que no han asumido los retos que esta definición contiene ni el imperativo señalado en el ordenamiento normativo. Esta indiferencia ha llevado a los entes prestadores a estados de postración extrema, prácticamente imposibilitados para prestar servicios óptimos, eficientes y de primerísima calidad.

En ese contexto, se enmarca hoy la prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en el Departamento de la Guajira, y de manera particular en el Municipio de San Juan del Cesar, planteándole a los *especialistas en la gerencia de lo público* retos y desafíos en la aplicación de saberes específicos y en la búsqueda de estándares de eficiencia, eficacia, efectividad y rentabilidad social y económica

1.4 EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR

1.4.1 Referente histórico El municipio de San Juan que fue fundado el 24 de junio del año 1701, por Don Salvador Félix Arias, perteneció anteriormente al Departamento del Magdalena y al crearse el 13 de junio de 1954 la Intendencia Nacional de la Guajira lo incluyó como parte de la nueva división administrativa. Inicialmente tomo el nombre de la puerquera, porque en la antigua Provincia de Padilla sus pobladores se dedicaban exclusivamente a la cría de cerdos, su nombre actual es en honor de San Juan Bautista, por haber sido fundada el día de ese santo, y el del “Cesar” lo toma del rio que bordea la población.

1.4.2 Localización. El municipio de San Juan del Cesar – Guajira se encuentra situado dentro de las siguientes coordenadas geográficas:

Cuadro 1. Coordenadas geográficas del municipio de San Juan del Cesar

Latitud Norte:	10° 46' 21”
Longitud oeste de greenwich	72° 59' 55”
Longitud oeste de Bogotá	1° 04' 56”
Altura sobre el nivel del mar.	223 metros

Fuente: Plan de Desarrollo 2001-2003 Municipio San Juan del Cesar 2001-2003.

- **Límites.** San Juan del Cesar limita al norte con el Municipio de Riohacha, al sur con el municipio de Valledupar, al oeste con las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, al este con la falda de la Serranía de los Motilones y por el noroeste con los municipios de Fonseca, Barrancas, y Maicao.
- **Extensión.** El Municipio de San Juan del Cesar tiene una extensión de 1.902 km², que representa el 5.24% de la superficie del Departamento de la Guajira.
- **Población.** En la actualidad el Municipio de San Juan del Cesar cuenta con una población urbana de 32.267 habitantes, según el último censo de población² realizado por DASALUD, y motivación para la creación de la Empresa de Servicios Públicos del municipio de San Juan.
- **Localización del objeto de estudio.** En el contexto referenciado se encuentra la *empresa prestadora de los servicios públicos domiciliarios*, de acueducto, alcantarillado y aseo, del municipio de San Juan del Cesar Guajira.

² Información complementaria sobre la población se obtuvo de las siguientes fuentes: n° de suscriptores de acueducto, secretaria de salud municipal, suscriptores de energía, registraduría civil.

2. MARCO REFERENCIAL

2.1 MARCO HISTÓRICO

2.1.1 El sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia. El sector de servicios públicos que menor nivel de desarrollo registra es el de agua potable y saneamiento básico; no precisamente por ausencia del recurso hídrico, sino por la inadecuada distribución del mismo, la baja cobertura del servicio, la deficiente calidad del agua suministrada, la falta de continuidad, las elevadas pérdidas tanto técnicas como comerciales que sumadas reflejan la débil gestión institucional y empresarial que han enmarcado este sector.

Haciendo un recuento histórico de las diferentes directrices de carácter institucional por las que ha pasado el sector durante las últimas seis décadas, se destacan los siguientes hechos:

Año 1936. Se expide la Ley 65, mediante la cual la Nación entrega las obras de acueducto a los municipios; encarga al Ministerio de Obras Públicas del control de las tarifas y ordena a los departamentos organizar oficinas técnicas para preparar los proyectos de inversión en infraestructura física. Posteriormente, la Ley 109 de 1936 sometió las tarifas a la aprobación del Gobierno, previa verificación de la calidad de agua suministrada.

Año 1940. El Decreto 503 de 1940 creó el Fondo de Fomento Municipal, adscrito al Ministerio de Hacienda, con funciones tendientes a canalizar recursos financieros para el desarrollo municipal, ampliando además la cobertura de apoyo financiero a todos los municipios del País (antes solo cobijaba a municipios entre 3.000 y 20.000 habitantes); estableció los subsidios nacionales para ejecución de las obras, facultando al Gobierno Nacional para ejecutarlas previa aprobación del Presidente de la República y centralizó la función de respaldo crediticio a través del Gobierno Central. Es de decir, que en el término de cuatro años, se pasó de un esquema semi descentralizado a uno totalmente centralizado.

Año 1950. El Decreto 289 de 1950 creó el Instituto Nacional de Fomento Municipal "INSFOPAL", para financiar, planificar, construir, operar, mantener y administrar servicios en los municipios sin capacidad para tener sus propias empresas, bajo este esquema se consolidó el concepto de servicio público, presentando un auge importante durante las dos décadas posteriores, seguido por un esquema decadente basado en la ejecución de políticas por parte de las "Empos" cuyo principal accionista era el Insfopal, con una profunda intervención de intereses políticos en las decisiones locales relativas al sector.

Año 1968. Se institucionaliza el Programa de Saneamiento Básico Rural, el cual se incorpora en 1968 al Instituto Nacional de Salud, con el propósito de

atender comunidades rurales y municipios hasta de 2.500 habitantes. Se registra un importante avance en materia de gestión comunitaria para la autoconstrucción de sistemas de abastecimiento, con la asistencia técnica de este programa.

Año 1987. Se liquida el INSFOPAL y se descentraliza el sector hacia los municipios, se crea la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Ministerio de Obras Públicas y se fortalece el esquema de financiamiento municipal a través del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano IFFDU- del Banco Central Hipotecario.

Durante los siguientes tres años, la conducción del sector es asumida por el Departamento Nacional de Planeación; se establece el Plan de Ajuste al Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico - PAS, así como el programa de Asistencia Técnica al PAS, se liquida el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y se crea la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. "FINDETER", facilitando el acceso de los entes territoriales a recursos de crédito para programas de desarrollo.

Año 1993. Se traslada la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico del Ministerio de obras Públicas al Ministerio de Desarrollo Económico.

Año 1994. Durante este año se expide la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios en cumplimiento del mandato constitucional de 1991. Se establece el esquema institucional actualmente vigente, a saber: Planeación sectorial y formulación de políticas macro a cargo del Ministerio de Desarrollo Económico; regulación de monopolios, tarifas y reglamentación secundaria a cargo de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; control y vigilancia de las entidades prestadoras de servicios públicos a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos; control social a la gestión de entidades prestadoras.

Año 1995. Entra en funcionamiento la Superintendencia de Servicios Públicos y con ella la Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico define la metodología para el cálculo de costos de referencia y tarifas por parte de las empresas, así como los indicadores para los Planes de Gestión y Resultados y los estudios de viabilidad empresarial.

Año 1997 .La actual coyuntura del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, se presenta en lo relacionado con el efectivo proceso de transformación empresarial de los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios, estructuración del Plan de Gestión y Resultados, contratación de auditorías externas, estudios de tarifas y de viabilidad empresarial.

Año 2000 -2004. Puesta en marcha de políticas publicas orientadas a la promoción de operadores especializados en municipios que no han podido concretar indicadores que consoliden financieramente a las entidades prestadoras.

La constante en los municipios menores es la falta de idoneidad, desconocimiento de la profusa producción normativa del sector.

No obstante existen avances significativos en materia de gestión, que redundarán sin lugar a dudas en un mejor servicio de cara al país. Las universidades han puesto en marcha programas de formación avanzada en servicios públicos que en el mediano plazo contribuirán en la configuración de la nueva cultura del servicio.

2.2 MARCO TEÓRICO

2.2.1 Estado social de derecho- estado de bienestar -finalidad La Republica de Colombia, incorporando los avances evolutivos de la noción de estado, recoge en el marco Constitucional contenido en la carta de 1991 los aportes y logros que en materia de bienestar, han entregado al tercer mundo los países europeos. Más allá del fortalecimiento del orden jurídico, se avanza con propiedad en la reafirmación de un nuevo ciudadano beneficiario de la acción estatal.

Esta nueva ciudadanía, goza en la carta del 91 y en sus desarrollos legislativos, de un conjunto de prebendas asociadas al disfrute de mayor calidad de vida. Lo anterior, define el carácter antropocéntrico del nuevo orden jurídico vigente y el imperativo de adecuar y modernizar las estructuras del estado para la efectiva prestación de servicios; en el empeño por lograrlo, se configura un entorno mas propicio para el fortalecimiento de la democracia y *del Estado de Bienestar*.

Amartya Sen³ define así la naturaleza del Estado de bienestar: “consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna, sobretudo la Europa moderna. La idea fundamental versa en torno a la interdependencia entre los seres humanos. En este sentido, el Estado de bienestar, tiene algo en común con la economía de mercado, porque la economía de mercado también es algo donde el individuo solo no es absolutamente nada”

Al concebir el desarrollo como parte de un proceso de expansión de las libertades, Sen rompe con una vieja tradición de la economía política clásica, en el sentido de considerar la riqueza como fin ultimo de toda medida de bienestar social e individual; la libertad como objetivo y medio del desarrollo,

³ Amartya Sen. Premio Nobel de Economía 1998. Catedrático de Economía y Ética de la Universidad de Harvard. Conferencia pronunciada en el "Círculo de Economía" de Barcelona.

se opone al enfoque tradicional al de riqueza, medio y objetivo del bienestar. *“La disciplina de la economía ha tendido a dejar de centrar la atención en el valor de las libertades y a fijarse en el de las utilidades, la renta y la riqueza. Esta limitación del objeto de atención impide apreciar lo suficiente todo el papel del mecanismo de mercado...”*⁴

No se puede negar la importancia del tema del crecimiento económico, en tanto que es necesario considerar cómo una mayor riqueza puede efectivamente convertirse en una ampliación de las funciones sociales del estado y no tan sólo de la renta privada e individual del empresario. De otra parte la economía política clásica abordó simultáneamente el problema de las calidades nutritivas de los bienes consumidos (funciones resultantes) y no sólo en los bienes como tal. En general, Sen afirma que: *“la concepción de la libertad que adoptamos aquí entraña tanto como los procesos que hacen posible la libertad de acción y decisión como las oportunidades reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales”*.⁵

El “papel constitutivo” de la libertad se asocia necesariamente con un conjunto de libertades fundamentales para la calidad de vida humana (evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, morbilidad evitable, mortalidad prematura, o libertad relacionada con la capacidad para leer, escribir,

⁴ SEN, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Barcelona, 2000, p, 45

⁵ *Ibíd*, pág. 33.

participar o capacidad de disentir políticamente, etc.). El “papel instrumental”, se relaciona con los distintos tipos de derechos y oportunidades que permiten expandir la libertad del hombre en general (desarrollo): libertades políticas, servicios económicos, garantías de transparencia, seguridad protectora., oportunidades sociales.⁶ La expansión de las oportunidades sociales a través del gasto público social se constituye en un referente importante para medir el alcance de las políticas públicas, traducidas estas últimas en una mayor esperanza de vida, reducción de tasas de mortalidad, etc.⁷.

Al centrar la atención en las oportunidades reales que puede alcanzar un sujeto con el conjunto de bienes disponibles, la atención se desplaza del enfoque basado exclusivamente en las necesidades al de las capacidades; de los bienes a las libertades que esos bienes propician. La capacidad según Sen es considerada en si mismas una libertad, la “libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones – o en términos más formales-, la libertad para lograr diferentes estilos de vida”.⁸ Las funciones entrarían a reflejar las cosas que una persona puede valorar hacer o no (comer bien y no padecer enfermedades evitables, ser capaz de participar en la vida de una comunidad, respetarse así mismo). Sobre el particular agrega, que: *“Mientras que la combinación de funciones de una persona refleja sus logros reales, el conjunto de capacidades representa la libertad para*

⁶ Ibíd, pág. 57-59

⁷ Ibíd, pág. 66-69

⁸ Ibíd, Pág. 100.

*lograrlos: las distintas combinaciones de funciones entre las que puede elegir esa persona”.*⁹

En el mismo sentido **Luis Moreno**¹⁰ en el documento de trabajo ciudadanía, desigualdad social y estado de bienestar señala que “El Estado del Bienestar corresponde al conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida, a facilitar la integración de clases y grupos sociales, nivelando e igualando –aunque no homogeneizando–sus recursos materiales. La igualdad de derechos ciudadanos, y en especial de aquellos que atañen directamente al bienestar básico de las personas, ha hecho soportables las desigualdades de riqueza generadas por los sistemas capitalistas y ha atenuado los conflictos sociales que intrínsecamente conlleva. En realidad, la ciudadanía social asociada al desarrollo del Estado del Bienestar ha garantizado una mayor igualdad de oportunidades vitales y de redistribución de recursos materiales, legitimando en tal proceso la desigualdad intrínseca al modo de acumulación capitalista.”

Consecuente con el nuevo orden mundial, y las *premisas básicas del Estado de bienestar* se asume como ejercicio de responsabilidad social en la Constitución de 1991 que las finalidades propias del Estado de derecho son

⁹ Ibíd. Pág. 100.

¹⁰ **Moreno, Luis** (Agosto de 2003), *Ciudadanía, desigualdad social y Estado del Bienestar*.: CSIC Documento de trabajo 03 08.

las de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y facilitar la participación, sin menoscabo del derecho a la igualdad, y con fundamento en el principio de equidad. ¹¹ .

De tal manera, que en cumplimiento del mandato constitucional las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, y para "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado", según lo prescribe el artículo 2° de la Carta Política.

De tal manera que la eficiencia en la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y aseo, es una de las formas en que se pueden alcanzar las metas sociales del Estado Colombiano, es decir hace efectiva la naturaleza misma del estado social de derechos dado que La inadecuada prestación de estos servicios afecta en forma evidente derechos fundamentales de las personas, como la vida, la salud y la dignidad humana.

Por lo señalado, uno de los instrumentos, quizás el más efectivo, para cumplir con estos deberes, es la debida prestación de los servicios públicos domiciliarios en términos de eficiencia, eficacia y efectividad.

¹¹ Corte Constitucional- sentencia c585 del 95 transcrito por sirez. Sistemas integrados Roberto Escobar Zuluaga. Soporte técnico a: sirez2@hotmail.com

2.3 MARCO CONCEPTUAL

2.3.1 Los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico

- **Acueducto.** Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición, comprende las actividades complementarias de captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

- **Alcantarillado.** Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos, comprende las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.

- **Aseo.** Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos, comprende las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de dichos residuos.

El carácter domiciliario predicable del servicio de aseo, no permite que su naturaleza sea interpretada con un criterio restrictivo, en el sentido de que sólo incorpora la recolección de desperdicios realizada en un “domicilio”. Por el contrario, debe acudirse a un criterio lo suficientemente amplio, pues dentro de la prestación del servicio se comprenden como actividades conexas y propias de su naturaleza, el barrido de áreas públicas y el aseo del

espacio público. Por lo tanto el servicio de barrido de áreas públicas y el aseo del espacio público de la ciudad puede ser cobrado como parte del servicio público domiciliario de aseo, siempre y cuando éstos sean efectivamente prestados. Igual criterio debe ser aplicado en lo que hace relación con los servicios especiales de recolección, como recolección industrial, de escombros y hospitalaria. Las industrias y hospitales deben ser tenidos como cualquier usuario del servicio, titular de los derechos y obligaciones correspondientes.

Dada la naturaleza de los desechos producidos, el Contrato de Servicios Públicos¹² puede tener algunas estipulaciones adicionales, en estos casos algunas de las cláusulas pueden ser objeto de "acuerdo especial" entre las partes¹³.

Ley 142 de 1994 – *Régimen de los servicios públicos domiciliarios artículo 128.*- contrato de servicios públicos. Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.

¹² Ley 142 de 1994. Régimen de los servicios públicos domiciliarios, Artículo 128.

¹³ Ley 142 de 1994. Artículo 12.

Hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio. Existe contrato de servicios públicos aún cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios.

2.4 MARCO CONSTITUCIONAL.

2.4.1 Jurisprudencia y Doctrina. "La democratización del Estado y la Sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción que compromete a los colombianos en mayor grado, desde luego, a las instituciones públicas y a los sujetos privados que detentan posiciones de poder social o político y de cuyo resultado se derivará la mayor o menor legitimidad de las instituciones, no menos que la vigencia material de la Carta y la consecución y consolidación pública." (Sentencia No. C-089 de 1994. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

2.4.2 Participación Decisoria. La Constitución de 1991 consagra disposiciones relativas a la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios, y establece la posibilidad de que haya participación cívica y comunitaria en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que los prestan. Al ser ésta una actividad que afecta directamente la vida de las personas, encaminada a satisfacer necesidades primarias de todos, y que

debe responder en todos los casos a la prevalencia del interés general, como corresponde a la esencia misma del Estado Social de Derecho.

La finalidad de la participación cívica y comunitaria, de conformidad con la Carta, fundamentalmente es que las personas se vinculen a la toma de decisiones públicas que las afecten, tal participación está orientada a la gestión y fiscalización en las empresas estatales que presten el servicio.

2.4.3 Principios Constitucionales de Los servicios públicos domiciliarios. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. (365), los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. (365), el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de Los servicios públicos (365), el régimen tarifario tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. (367), la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios para que las personas de bajos ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas. (368), la Ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio (Art. 369.), corresponde al

Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten. (Art. 370.)

2.5 MARCO LEGAL

2.5.1 Desarrollos Legislativos El Marco Legislativo que a continuación relacionamos, es una pequeña muestra de todo el universo normativo que se ha producido en el país, y para el efecto, hemos seleccionado aquellos que guardan estrecha relación con los servicios básicos que se estudian en este trabajo; por tal razón de una u otra manera no se han aplicado a cabalidad, en el municipio de san Juan del cesar; en algunos casos, por franco desconocimiento y en otros por mera falta de voluntad política:

- Ley 9/79: Medidas Sanitarias
- Decreto 1842/91: Estatuto Nacional de Usuarios
- Ley 60/93: Competencias
- Ley 80/93: Contratación
- Ley 99/93: Medio Ambiente
- Ley 136/94: Municipios

- Decreto 2785/94 Transformación Empresarial
- Decreto 565/96: Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para AAA.
- Ley 286/96: Modifica Ley 142/94
- Ley 373/97: Uso Eficiente de Agua
- Ley 388/97: Ordenamiento Territorial.
- Ley 428/98: Unidades Inmobiliarias Cerradas
- Decreto 548/95 Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos
- Decreto 2223/96 Pacto Social - Silencio Administrativo Positivo
- Decreto 2366/96 Transición Tarifaria por Estrato (modifica Decreto 1538/96)
- Decreto 1538/96: Adopción y Aplicación de la Estratificación Socioeconómica (modif. por Dec. 2034/96
- Decreto 605/96: Reglamento de Aseo
- Decreto 475/98 Normas Técnicas de Calidad del Agua
- Ley 505/99: Estratificación
- Ley 732 de 2002 Estratificación

Decreto 302/2000 Reglamento de Acueducto y Alcantarillado¹⁴. El presente decreto contiene el conjunto de normas que regulan las relaciones que se

¹⁴ DECRETO 302 DE 2000 Artículo 1.

generan entre la entidad prestadora de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y los suscriptores y usuarios, actuales y potenciales del mismo.

Parágrafo. Las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, podrán expedir el reglamento interno de prestación del servicio, de conformidad con lo dispuesto en la ley el reglamento.

- Ley 632 de 2000.
- Decreto 1713 DE 2002 Reglamento de Aseo
- Ley 689 de 2001 Reforma a la ley 142 de 1994-Régimen De Los Servicios Públicos Domiciliarios.

2.5.2 Ley 142 de 1994 - régimen de los servicios públicos domiciliarios

Antecedentes. La profusa producción normativa en materia de Servicios Públicos Domiciliarios, sumada a la transitoriedad a que estaban sometidas, generó un estado caótico de postración , que condujo al sector a una crisis que lo paralizó, impidiendo atender los requerimientos de la demanda y mucho menos avanzar en términos de calidad y cobertura.

A lo anterior, se le adiciona la cultura del no pago del usuario, estimulada por un Estado paternal en términos generales y por prácticas clientelistas y

politiqueras a nivel local, que terminaban negociando las deudas acumuladas o favores políticos por votos.

En este contexto, surge entonces una ley, que en desarrollo de los principios Constitucionales ya tratados, pretende erigirse en el régimen de los servicios públicos y ponerle mano dura al estado critico descrito y establecer los parámetros para entronizar en Colombia, una nueva cultura de servicios públicos domiciliarios¹⁵, caracterizada por :

Ley 142 de 1994. Artículo 2o. Intervención del Estado en los servicios públicos. El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, 365, 366, 367, 368, 369, 370 de la constitución política, para los siguientes fines:

- Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.
- Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.

¹⁵ Ley 142 de 1994. Artículo 2.

- Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.
- Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.
- Prestación eficiente.
- Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.
- Obtención de economías de escala comprobables.
- Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.
- Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.

La Ley 142 de julio 11 de 1994, régimen de los servicios públicos domiciliarios, surge dentro y para un área de la realidad social y en un sector de la actividad del estado, pues influye y determina contundentemente el bienestar y las condiciones de vida de la población colombiana.

La situación que interpretaron los constituyentes de 1991, al generar el marco que posibilitó la adopción de la ley era en extremo complicada dados el maltrato, la mala calidad, la baja cobertura, la inmoralidad, y entre otros, la ineficiencia e ineficacia de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, todo ello materializado en un deterioro de las condiciones de vida de la población y su creciente descontento .

Alcances de la ley 142 del 11 de julio de 1994. La norma de carácter especial estableció tres tipos de competencias y responsabilidades a los distintos niveles. A las agencias del Estado por una parte y a los prestadores y receptores de los servicios públicos domiciliarios por otra, a saber:

- Competencias y responsabilidades de gestión:
- Relacionadas con la planeación, prestación, administración y financiación inmediata de los servicios.
- Competencias y responsabilidades de regulación:
- Consistentes en dictar reglas generales para la prestación de los servicios.
- Competencias y responsabilidades de vigilancia fiscalización y control:
- Consecuentes en asegurar que quienes presten los servicios se someterán a las reglas pertinentes, y que cuando se aparten de sus obligaciones legales y reglamentarias, respondan por sus acciones.

2.5.3 Competencias y responsabilidades. La distribución de competencias para definir la responsabilidad del Estado en la prestación eficiente de Servicios de agua potable y saneamiento básico, entre los distintos niveles y agencias de gobierno y la comunidad, es como se presenta a continuación:

- **Nación.** Dentro del marco de la descentralización y en concordancia con la ley 60 de 1993, a la nación competen funciones marginales en materia de gestión directa de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico y cuya responsabilidad recae en las administraciones municipales.

Le corresponde por tanto formular políticas y objetivos de desarrollo, entregar los recursos de transferencia a las entidades territoriales, administrar los fondos de cofinanciación, facilitar líneas de crédito de desarrollo, asesorar y prestar asistencia técnica, supervisar y evaluar la prestación de los servicios, elaborar los reglamentos generales para su administración e inspeccionar y vigilar a quienes lo prestan y sancionar a aquellos que incumplan la ley y los reglamentos.

- **Departamentos.** A los departamentos les corresponde ejercer funciones de apoyo y coordinación de la acción municipal en sus respectivos territorios. Su función principal es la intermediación entre la Nación y los municipios, la

prestación de asistencia técnica, financiera y administrativa, la elaboración del plan sectorial de agua potable y saneamiento básico y servir de instancia de aprobación de proyectos de cofinanciación a través de las Unidades de Cofinanciación en las Oficinas de Planeación departamentales. Para ello deberán organizar sistemas de coordinación y promover asociaciones de municipios, así como celebrar convenios ínter administrativos para obtener economías de escala en la prestación de los servicios y facilitar el ejercicio de sus funciones.

- **Municipios.** El municipio se vislumbra como el ejecutor principal de la política social del Estado, en la cual figura con caracteres constitucionales prioritarios la gestión eficiente de los servicios públicos y la responsabilidad de asegurar en estas condiciones la prestación eficiente de los mismos, asumida preferiblemente por empresas oficiales o mixtas, por comunidades organizadas o por particulares antes que por el propio municipio, a través de su administración central.

- **Comunidad.** Finalmente la Ley De Servicios Públicos concede a los usuarios por así decirlo, facultades de propietarios frente a los servicios públicos que estén en manos estatales y de fiscalizador en defensa del derecho a la competencia cuando estén en manos privadas. Para ello deben conformar en todos los municipios del país, Comités de desarrollo y control

social compuestos por usuarios, suscriptores, suscriptores potenciales de servicios públicos domiciliarios, sin que por el ejercicio de sus funciones se causen honorarios

Los comités de desarrollo y control social, eligen un vocal de control que los representa con amplias facultades para obtener información de las empresas y sustentar así procesos de investigación ante las autoridades en defensa de los usuarios. Igualmente tienen funciones de colaboración con los prestadores de servicios a través de campañas conjuntas de uso racional del agua, promoción de inversiones, expansión de coberturas y coordinación entre autoridades, ciudadanía y asociaciones comunitarias para el mejoramiento de la calidad y prestación del servicio.

2.5.4 La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La SSPD es un organismo de carácter técnico, adscrito a Planeación Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial, por medio de la cual el Presidente de la República ejerce el control, inspección y vigilancia de la entidades que presten los servicios públicos a las que se aplica la ley 142 de 1994. Conocidos, los aspectos fundamentales de la prestación, delimitados los campos de intervención de entes territoriales, organismo de inspección, vigilancia y control, actores sociales de los servicios públicos domiciliarios en Colombia; iniciamos en el capítulo siguiente, un acercamiento a elementos de análisis para comprender los problemas

determinantes que inciden en la aplicación de políticas públicas sectoriales en agua potable y saneamiento básico.

3. PROBLEMÁTICA SECTORIAL EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

3.1 DIAGNOSTICO SECTORIAL

El diagnóstico sectorial de Acueducto, Alcantarillado y Aseo¹⁶ en Colombia, incluye como insumo esencial, a los entes sujetos al control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como sujetos activos de la historia del País en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios. Por lo tanto este documento está dirigido a todas las autoridades del sector de agua potable y saneamiento básico, de los niveles nacional, departamental, municipal y local, así como a todas las empresas de acueducto, alcantarillado y aseo y de manera fundamental a los potenciales prestadores que deseen incursionar en esta materia y por supuesto a los usuarios de los servicios públicos, quienes podrán tener una visión muy aproximada a la realidad, sobre todas las variables que inciden en la empresa que les presta el servicio.

Este esfuerzo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, sería vano si no tuviera una continuidad en el tiempo y el deseo de contar a futuro con sistemas de información consolidada y unificada en todos los niveles de la administración, que tengan relación directa con el sector de

¹⁶ REVISTA Súper Cifras N° 1, publicación de la Superintendencia De Servicios Públicos Domiciliarios

agua potable y saneamiento básico y ante todo, en los entes prestadores. Está orientado a propiciar un fortalecimiento de los prestadores al lograr confrontar los diferentes escenarios de operación y gestión de los mismos, una invitación a los usuarios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a ejercer su papel activo en procura de un uso racional del agua y un papel sano y dinámico en la fiscalización de los servicios a través de los Comités de Desarrollo y Control Social.

Con este primer diagnóstico se busca además, fortalecer el carácter social de estos servicios, informando acerca de la cobertura, calidad, continuidad, disminución de costos de referencia, aumento de la micro medición, disminución de pérdidas de agua, ejecución de planes de inversión para expansión y optimización de sistemas y por ende el aumento en la infraestructura física de cada servicio, con el consiguiente beneficio para el usuario final.

Para lograr tan loables propósitos, la comunidad debe jugar un papel vital, tal como lo concibió la Constitución Política de 1991 y la Ley 142 de 1994, para que ejerzan sus derechos y cumplan con sus deberes, buscando dotar a la comunidad de instrumentos legales que le permitan ejercer su rol, al igual que hacerla partícipe en la prestación de los servicios públicos, teniendo en cuenta su opinión sobre la forma como deben atenderse las necesidades, los costos y los mecanismos de cofinanciación.

3.1.1 El Plan de aguas. El Gobierno Nacional a través del Plan de Agua, busca que se aumenten las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado y ha delegado en los municipios, como pilares fundamentales de la división político administrativa del país, la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos a su cargo, lo cual coloca a las autoridades locales ante la necesidad de encontrar mecanismos institucionales que le permitan avanzar rápidamente, herramientas que precisamente le ofrece la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, para crear empresas, fusionar otras, transformarse y en fin para facilitarle la responsabilidad en la prestación de los servicios públicos.

Es así como se dan diferentes espacios de participación institucional, con características distintas que van desde la intervención estatal exclusiva, pasando por las empresas de capital mixto, las sociedades por acciones, las empresas privadas e incluso las comunidades organizadas, las cuales han demostrado liderazgo para administrar entes prestadores de servicios públicos, incluso en aquellas regiones donde los desequilibrios regionales o la brecha entre el campo y la ciudad es cada día mayor:

3.1.2 El recurso agua. Dadas las connotaciones anotadas *el recurso agua* tiene una dimensión muy amplia, siendo este elemento un recurso multidimensional, con posibilidades específicas que habilitan la supervivencia de la vida humana, la salud, a partir del grave peligro que representan las

aguas contaminadas y las basuras no dispuestas en el lugar adecuado técnicamente, y con una dimensión económica dada la disminución paulatina de las fuentes de abastecimiento por la falta de conservación de las mismas, la destrucción de los humedales, páramos, lagunas y la mano depredadora del hombre. Por ello la modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, debe ir acompañada de un proceso de educación continuada a la comunidad, haciéndola partícipe de su propio desarrollo, lo cual redundará positivamente en el proceso de descentralización de nuestro País.

3.1.3 El marco regulatorio en materia tarifaria. Respecto al marco regulatorio que viene a sentar un orden lógico en este nuevo proceso de desarrollo tecnológico del sector se debe continuar avanzando para llegar de un régimen de libertad regulada y vigilada en materia tarifaria a un mínimo de control, creando los escenarios de eficiencia en que deben moverse los prestadores de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, a fin de tener tarifas justas acordes a los costos de prestación de cada uno de los servicios, eliminando los despilfarros en la prestación y evitando el traslado de los costos de una gestión ineficiente al usuario final vía tarifas creando los espacios que hagan viable la participación del sector privado y los operadores especializados en los sistemas de agua potable. Esta es entonces, una primera aproximación a esta realidad y un aporte a la

construcción de una nueva cultura del servicio publico domiciliario en el municipio de San Juan del Cesar –Guajira.

3.1.4 La cuestión tarifaria: eje de la prestación de los SPD. Sin duda, la Tarifa es el punto central relativo a la prestación de los servicios públicos en un ambiente de libre mercado y competencia perfecta, en la medida en que ésta refleja el costo de producción del servicio y, por ende, determina el acceso al servicio. La tarifa es el precio del servicio e incluye todos los costos en que se ha incurrido para llevar hasta el consumidor un servicio público.

La escuela del libre mercado “deifica”¹⁷ la noción de tarifa plena para la prestación de los servicios públicos en procura del beneficio financiero de la inversión, otorgándole a ésta poderes sobrenaturales para lograr la eficiencia y el uso racional de los servicios; los consumidores pagarán el servicio por el “grado de satisfacción” requerido y, en consecuencia, por el beneficio que les reporte.

La tarifa a precios de mercado produce lo que se ha denominado la “desnaturalización” de los servicios públicos, en la medida en que su prestación (calidad, eficiencia, costos) será definida por las leyes del mercado, sin importar el origen de la inversión. Así entonces la oferta de ser-

¹⁷ Escuelas Neoliberales De La Economía :.por oposición a la satanización que se hace de la noción de la tarifa costeable o tarifa social aplicable a los Servicios Públicos,

vicios públicos no es de responsabilidad directa del Estado, se traslada, como se indicó al mercado, lo que conduce a la privatización.

Frente al impacto del desmonte de subsidios, se deja de manera transitoria en el mediano plazo, un esquema de subsidios directos a la demanda para los usuarios de bajos ingresos, otorgados mediante mecanismos de tipo “parafiscal”, unos y, otros, de tipo fiscal.

Consecuente con el esquema ortodoxo de mercado, el proyecto presentado inicialmente por el gobierno (ante el Congreso de Colombia en 1992) partió de la tesis de la privatización como expresión de la participación ciudadana, habida consideración de la polaridad sectorial expresada en el seno de la sociedad, entre lo público (asimilado al Estado y a la burocracia) y lo privado (asimilado al interés individual y al inversionista), principio que de alguna manera mantuvo el Legislador.

En ese orden de ideas se supone que cuando el capital privado asume las funciones que le corresponden al Estado, se logra la participación que la fórmula del Estado Social de Derecho democrático exige.

- **La libre competencia.** El libre acceso de los oferentes al mercado de SPD crea condiciones de competencia, que de acuerdo con los presupuestos teóricos que guían el nuevo régimen, tiende a mejorar el servicio ya que las

empresas ineficientes saldrían del mercado. En este sentido, la libertad de elegir propia del consumidor de servicios, le "permite" no sólo determinar qué empresa le presta el servicio, en su municipio, sino también cambiar su residencia a otra localidad que ofrezca mejores condiciones de calidad, oportunidad y precio. En teoría esta posibilidad le está vedada únicamente al pobre, sujeto de subsidio a la demanda, a quien se le "focaliza" para hacerlo beneficiario del mismo .

En último análisis, las tarifas en virtud de la competencia y el mejor nivel de eficiencia de las empresas deberían tender a la baja, obviamente si se da la real concurrencia de varias empresas compitiendo por servicios y si el monopolio estatal no se traslada a un monopolio privado y este no alcance la suficiencia financiera que garantice la viabilidad empresarial. Todo lo anterior se inscribe dentro del propósito de alcanzar y mantener el equilibrio macroeconómico, desde el punto de vista monetario; lo que tiene para el modelo actual la más alta prioridad.

De lo anterior se infiere que tanto la reducción como el financiamiento del déficit están directamente relacionados con los servicios públicos, que son responsabilidad del Estado, para lo cual se utilizan las herramientas de la Reforma Tributaria¹⁸ (incremento de la tasa de tributación, particularmente sobre el consumo), la elevación de las tarifas de los servicios y la

¹⁸ REFORMA TRIBUTARIA.

privatización. Los gobiernos acuden de manera recurrente al expediente de las reformas tributarias, como mecanismo de “estabilización” de la economía. Éstas están signadas siempre por las mismas características y modalidades: incremento de la tasa de tributación, acompañadas de otras políticas tales como privatizaciones, restricciones laborales y restricción de la demanda

De otra parte, la privatización de la producción de bienes, así como de la prestación de los servicios a cargo del Estado, se justifica en la necesidad de desmonopolizar la economía y dar paso a la libre concurrencia y a la competencia con base en eficiencia entre los diversos prestadores.

3.1.5 Elementos tarifarios de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en Colombia. Los sistemas de tarificación y cobro de los consumos por servicios públicos se establecen mediante sistemas de: a) *tarifa costeable*, o sea, aquella que cubra los costos de operación y administración del servicio, así como una parte de la reposición, sin incluir la amortización de la inversión inicial y el costo de expansión del servicio, y b) *tarifa plena*, o sea, aquella que recupera integralmente los costos de producción, distribución y aseguramiento a futuro (costo de expansión mas rendimiento de la inversión) de la prestación del servicio público domiciliario.

Con el primer sistema se generan formas de subsidio a la oferta, el cual no discrimina usuario realmente sujetos de subsidio y beneficia por parejo tanto

a ricos como a pobres. Con el segundo sistema es obligatorio establecer mecanismos de subsidio a la demanda, de manera tal que se garantice la recuperación del costo del servicio (suficiencia financiera) sumando los aportes por subsidio y la parte del ingreso propio que el usuario dispone para el pago de sus consumos.

El subsidio a la demanda se otorga sobre consumos concretos y a sujetos identificados de manera individual. Para ello se aplican esquemas de estratificación.

3.1.6 La Regulación sobre tarifas de los servicios de acueducto y alcantarillado. En municipios menores y zonas rurales, la Ley 142 de 1994, conocida como la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, estableció que las entidades prestadoras de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado deben calcular los costos y definir las tarifas, aplicando los siguientes criterios:

- *Eficiencia económica:* las tarifas no pueden trasladar al usuario los sobrecostos de una mala gestión; se parte del principio de que los usuarios no son los responsables de la ineficiente prestación del servicio por parte de la entidad prestadora;

- *Neutralidad*: cada suscriptor tendrá derecho a tener un tratamiento tarifario justo.;
- *Solidaridad y redistribución*: los suscriptores de los estratos altos y de los sectores comerciales e industriales, con el pago de una tarifa mayor ayudaran a los suscriptores de estratos bajos a cubrir con subsidios los costos de sus consumos básicos;
- *Suficiencia financiera*: las tarifas deberán garantizar la recuperación de los costos y los gastos de operación, expansión, reposición y mantenimiento.
- *Simplicidad*: las formulas tarifarias se elaboran de tal manera que se facilite su comprensión, aplicación y control.
- *Transparencia*: las tarifas serán explícitas y de conocimiento público.

En términos generales se busca que el cobro sea justo para el usuario y que la entidad reciba los recursos necesarios para garantizar la prestación de un buen servicio. En el corto, mediano y largo plazo. Para esto se debe saber cuanto cuesta prestar el servicio, es decir, calcular los costos económicos o costos reales de prestación de servicios, también llamados costos de referencia del servicio en que incurre la empresa.

En desarrollo de la ley 142 de 1994, la Comisión De Regulación De Agua Y Saneamiento Básico. (C-R.A) definió el régimen tarifario y de subsidios aplicables a entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado en los pequeños municipios y zonas urbanas del país a partir de la resolución 15 de mayo 29 de 1996 que estableció una metodología simplificada para el calculo de las tarifas en empresas pequeñas con menos de 8000 usuarios; la misma resolución presenta alternativas aun mas simples para el calculo de tarifas en empresas con menos de 2.400 suscriptores.

La metodología definida permite a los pequeños municipios y a las organizaciones comunitarias prestadoras de servicios, calcular de manera rápida y sencilla una estructura tarifaria que refleje la costeabilidad del servicio a partir de una información mínima tal como:

- Numero de suscriptores.
- Capacidad instalada del sistema.
- Continuidad del servicio.
- Volumen de agua producida.
- Numero de personas que trabajen en la empresa.
- Gastos de administración.
- Gastos de operación.
- Gastos de mantenimiento.

- Inversiones en instalaciones que se estén realizando
- Inversiones programadas a futuro.

La metodología en general, se basa en calcular los costos medios asociados con la prestación del servicio, es decir con los costos medios de inversión, operación y administración que garanticen la sostenibilidad del sistema.

Se caracteriza por su flexibilidad, lo cual quiere decir que permite determinar los costos y las tarifas en función del nivel y la calidad del servicio existente o deseado. Por ejemplo, si existe o no un plan de inversiones que permita ampliar o mejorar la calidad del servicio en un corto o mediano plazo; si existen o no micro medidores de consumo.

Con los elementos de juicio formulados, el siguiente capítulo aborda la caracterización y naturaleza jurídica de la entidad prestadora de los servicios públicos domiciliarios en el municipio de San Juan del Cesar, relatando el itinerario cumplido en el proceso de transformación empresarial al entrar en vigencia la ley 142 de 1984. El capítulo, trata en detalle el proceso de transformación de la Secretaría de Servicios Públicos y la creación de la Empresa Industrial y Comercial del Estado.

4. PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR (GUAJIRA)

4.1 EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO E.S.P. MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR-GUAJIRA

Naturaleza jurídica. La entidad prestadora de los servicios de agua potable y saneamiento básico, es una Empresa industrial del Estado creada en atención al mandato constitucional contenido en los artículos 365, al 370¹⁹, que establece que el deber del Estado, mejorar la calidad de vida de la población, prestar los servicios públicos domiciliarios, reglamentarlos y contratarlos.

Art. 365.- los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del estado. Es deber del estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el estado

¹⁹ Constitución política de Colombia año 1991.

mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

Conc.: Art. 2, 56, 150 num 23, 311, 334, 86, 336.

Art. 366.- el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Conc.: Art. 2; 300, num 3, 5; 313 num 2,5; 339, 346

Art. 367.- la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

Art. 368.- la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Art. 369.- la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios.

Conc.: Art. 2, 40, num 2, 95 num 5; 103.

Art. 370.- corresponde al presidente de la república señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la superintendencia de

servicios públicos domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

Antes de entrar en vigencia la Ley 142 de 1994, La prestación de los servicios la realizaba el municipio de manera directa a través de la Secretaria de Servicios públicos y mediante acuerdo N° 029 de diciembre 19 de 1995, el Concejo Municipal concedió al burgomaestre, facultades para ajustarse a los nuevos lineamientos normativos, señalados en la Ley 142 de 1994²⁰, y en el Decreto Reglamentario N° 2785 de diciembre de 1994 que estableció que los municipios que hayan estado prestando directamente algunos de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Saneamiento básico, deberán transformarse en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. Las entidades descentralizadas que estuvieren prestando los servicios a los que esta ley se refiere, se transformarán de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de esta ley, en un plazo de dos años a partir de su vigencia.

Consecuente con lo anterior, la administración municipal emite el decreto No 033 de mayo 30 de 1996, creando la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios, ESP, dotada de personería jurídica, capital independiente, autonomía administrativa, cuyo objeto es prestar los servicios de

²⁰ Ley 142 de 1994. Artículo 180.

Acueducto, Alcantarillado y Aseo en el municipio de San Juan del Cesar –
Guajira .

Cobertura

Cuadro 2. Cobertura servicios públicos domiciliarios en el municipio de San Juan del Cesar

BARRIOS URBANOS	SERVICIOS PUBLICOS					
	ACUEDUCTO		ALCANTARILLADO		ASEO	
37	SUSCRIPTOR	COBERTURA	SUSC	COBER	SUSC	COBERT
	4.510	75.6	2.057	92.4%	3.845	60%

Fuente: Plan De Desarrollo 2001-2003. Municipio San Juan del Cesar (Guajira)

4.2 LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

4.2.1 Diagnostico Situacional – Conducta de Entrada.²¹ La Empresa Prestadora de los Servicios Públicos de agua, alcantarillado y aseo en el casco urbano presenta una moderada desorganización administrativa y un déficit presupuestal acumulado; la cobertura del servicio para el acueducto de la zona urbana es de 76 % y el 16% en la zona rural, mientras que el servicio de aseo, registra un 60.5 % de cobertura en el casco municipal, el servicio de alcantarillado tiene una cobertura de 60%,la política sectorial,

²¹ Plan de Desarrollo. 2001-2003. Municipio San Juan del Cesar (Guajira).

estará encaminada a crear una acción integral que permita modernizar la empresa prestadora, de forma que alcance altos niveles de eficiencia en su gestión. Bajo estas condiciones apoyaremos a la empresa para aumentar la cobertura y calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Así mismo, en coordinación con la política ambiental del gobierno nacional, buscaremos implementar un plan de tratamiento de las aguas residuales y manejo integral de desechos, cuando sea económica, social y ambientalmente viable.

En esta nueva política sectorial el financiamiento debe provenir fundamentalmente del cobro de las tarifas a los usuarios, aportes del municipio con cargo a la ley 60 de 1993 e impuestos locales, para subsidios a la tarifa de los usuarios subsidiables o a las inversiones en expansión de los servicios, además, los recursos de crédito de FINDETER a las entidades prestadoras o al municipio.

De manera complementaria gestionaremos ante la nación, la asignación de recursos de apoyo para solucionar los problemas estructurales del sector, promoviendo la modernización empresarial para asegurar la Sostenibilidad y eficiencia en los servicios prestados, presentando proyectos que concursen por los recursos de apoyo de la NACIÓN, previo cumplimiento de todas las exigencias.

Se efectuará una transformación y ajuste institucional de la empresa de servicios públicos, buscando crear las condiciones institucionales y regulatorias, en el marco de la descentralización.

La responsabilidad municipal y el subprograma de modernización empresarial que apoya la creación de entidades autónomas, técnica y financieramente viables, la creación de empresas comunitarias y pequeños operadores.

Mejoraremos la empresa de servicios públicos domiciliarios, adelantando proyectos para ampliar la cobertura del acueducto, alcantarillado y aseo y mejorar su calidad. La cofinanciación de los proyectos se hará con los aportes de la nación que realiza el ministerio de desarrollo económico; el programa escribe, los aportes del fondo nacional de regalías, destinados a este sector y recurriendo a créditos externos, de acuerdo con las metas fiscales de la nación.

En la zona rural, gestionaremos programas y proyectos ante el ministerio de desarrollo económico y el ministerio de agricultura en lo referente a políticas, planes y programas en materia de inversiones y asistencia técnica.”²²

²² Plan De Desarrollo Municipal De San Juan Del Cesar 2001-2003- Versión Preliminar.

La transcripción literal del plan de desarrollo, 2001-2003, ilustra que no obstante la buena intención de la administración saliente, el estado actual de la entidad prestadora lo podríamos definir como grave.

Metodológicamente, a continuación abocaremos el comportamiento de cada uno de los servicios que presta la entidad.

4.2.2 Servicio de agua potable y saneamiento. El servicio no se presta las 24 horas del día; la red de distribución urbana esta en mal estado, actualmente se presentan irregularidades como fugas frecuentes que ocasionan perdidas considerables, la mayor parte de la tubería existente se encuentra deteriorada, en mal estado y no cumple las mínimas exigencias de normas técnicas .

Las redes de conducción desde la planta de tratamiento a los tanques tiene un total de 10.100 metros, de los cuales 600 son de 14 y 9.500 mts son de 12" el material de esta tubería es de asbesto cemento. Recientemente se reemplazaron 3.465 MT de tubería metálica por pvc; el municipio no cuenta con un inventario de las redes de distribución que en su gran mayoría es metálica.

El sistema de acueducto de San Juan del Cesar fue construido para cubrir una demanda de 80 LPS (Litros Por segundo día). El año cero para este

proyecto fue 1980, los estudios determinaron que el sistema estaría en capacidad de Cubrir la demanda hasta el año 2000.

En el año 1994 se desarrolló un estudio para determinar la demanda del consumo de Agua hasta el año 2018, el año cero es 1996.

Proyección de la demanda de agua en el municipio de San Juan del Cesar ²³

Cuadro 3. Proyección de la demanda de agua en el municipio de San Juan del Cesar.

AÑO	LPS
1996	74.42
1997	76.80
1998	80.47
1999	84.21
2000	88.31
2001	92.63
2002	97.12
2003	101.81
2004	106.87
2005	111.83
2006	116.04
2007	122.76
2008	128.59
2009	134.69
2010	141.06
2011	147.69
2012	154.64
2012	161.89
2013	169.45
2014	177.36
2015	185.62
2016	194.24
2017	203.23
2018	211.81

Fuente: Estudio de la Demanda y proyecto de ampliación del Acueducto de San Juan del Cesar. p. 59

²³CALDERÓN, Agustín. *Estudio de la demanda y proyecto de ampliación del acueducto de San Juan del Cesar - Guajira* - año 1994.p. 59.

4.2.3 Recolección y disposición final de residuos sólidos. El municipio para prestar el servicio de aseo, cuenta con tres volquetas y una compactadora que no son suficientes para mantener limpia la ciudad; las basuras recolectadas son arrojadas en las afueras de la población a menos de 100 metros del perímetro urbano; la disposición final se efectúa en un botadero, a cielo abierto y en el manejo de las basuras no es aplicado ningún control técnico; con esta práctica, el municipio incurre en trasgresión de las normas y regulaciones vigentes en la materia, sobre todo el Decreto 1713 de 2003 referente a la obligatoriedad que tienen los municipios de abordar perentoriamente la formulación de un plan de gestión integral de residuos sólidos - PGIRS.

En el próximo capítulo analizaremos las áreas críticas de gestión de la De La Empresa de Servicios Públicos del Municipio de San Juan del Cesar, Departamento de la Guajira a fin de determinar en conjunto su viabilidad y orientar de manera puntual, las recomendaciones finales que reviertan las situaciones y estados irregulares encontrados.

**5. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA EMPRESA DE SERVICIOS
PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR
– GUAJIRA**

5.1 VARIABLES

Para una fácil comprensión de la situación real de la empresa de servicios públicos domiciliarios, hemos seleccionado las variables determinantes en los principales procesos de las áreas de gestión a fin de determinar su existencia, su funcionamiento, sus debilidades o sus posibilidades a fin de formular las estrategias correspondientes:

5.1.1 Gestión de Servicios

- **Organización y Métodos.** El caos y el desorden administrativo, imperan por doquier, al punto que se da cruce de competencias entre funcionarios de un área y otra; la oficina de organización y métodos, o cualquier otra dependencia con características de liderar tareas de planeación, no existe. La entidad, presenta incluso dificultad para hallar documentos que son relativamente recientes.

- **Relaciones Interinstitucionales.** Las relaciones mas estrechas de la prestadora, se da al interior de la misma Alcaldía y la Secretaría de Salud Departamental, en el trámite y gestión directa de su gerente, de los insumos que la entidad requiere, para planes de mantenimiento, reposición o

potabilización, y cada vez son mas esporádicas, establece poca comunicación con organismos del nivel central y no da aplicación a recomendaciones y requerimientos de La SPD.

La Empresa de Servicios Públicos, no programa el cumplimiento de sus responsabilidades ni prepara papeles de trabajo dentro de los términos de ley, para cumplir con los requerimientos de los organismos de control; esta practica censurable, es ajena a derecho y crea las condiciones para potenciales sanciones.

- **Comunicación con usuarios.** La comunicación es de carácter impersonal, pues no existen las condiciones de una oficina para la atención especializada ni cuenta con funcionarios debidamente capacitados para resolver los requerimientos por incumplimiento del contrato.

5.1.2 Gestión Comercial. No existe dentro de la Empresa un departamento formalmente constituido para desarrollar las actividades requeridas; circunstancia que no permite establecer objetivos claros en el corto, mediano y largo plazo.

5.1.3 Gestión Financiera La Empresa se encuentra prácticamente subsistiendo al estilo de la “vieja Secretaria Municipal de Servicios Públicos”, no tiene capacidad de crédito es decir, opera como un ventorillo adscrito a la

Alcaldía y es de allí donde salen los cada vez más escasos recursos para la entidad.

- **Recuperación de Costos.** La Entidad Prestadora, presenta un rezago tarifario que viene arrastrando hace años, sin que proceda a elaborar un estudio tarifario serio en el que pueda aplicar los parámetros señalados en la resolución 15/96 y 118 del 1999 de la comisión reguladora C.R.A;” metodología para el calculo tarifario y obtención de la tarifa meta “de lo anterior se desprende, que no esta recuperando los costos medios de operación, administración ni inversiones de largo plazo.

- **Micro Medición.** No cuenta ni con micro ni macro medición, lo que la distancia de la ley 142 de 1994; Al no contar con ella, corre el riesgo de perder el derecho a recibir el precio; de tal suerte que esta impedida para cobrar tarifas equitativas del servicio a los suscriptores y los lleva a un uso irracional del agua desmejorando las condiciones técnicas de funcionamiento del sistema.

5.2 USO RACIONAL DEL AGUA

Al no contar con macro medición, no lleva una medida exacta del agua producida elemento importante en el cálculo de la tarifa y para establecer los

requerimientos de insumos para el proceso de potabilización, entregando agua no apta para consumo humano

5.3 EDUCACION EN HIGIENE

El proceso de potabilización no tiene en cuenta los más rigurosos procedimientos establecidos como estándares universales llevando a los hogares agua no apta para consumo humano. contenidos.

5.4. VIGILANCIA Y CONTROL

La empresa esta llamada a reaccionar de manera inmediata a los requerimientos reiterados que la Superintendencia le ha formulado y en el ejercicio de sus mecanismos internos de control, proceder a implementar y concentrar un plan de contingencia que promueva la cultura del agua, a través de clubes de vecinos, jóvenes y niños puesto que existe un divorcio y falta de sentido de pertenencia de los sanjuaneros hacia su empresa.

5.4.1 Estrategias. Diseñar y definir claramente las áreas operativas sus manuales de funciones y de procedimientos administrativos, implementar estudio de ajuste tarifario en concordancia con la fecha limite a diciembre de 2004, establecer para toda la población según los estratos sociales Las tarifas de los servicios estables y razonables en concordancia con

definiciones de ley y costos de producción, crear un ciclo de capacitación y actualización de los empleados orientados a redefinir claramente la visión – misión del ente prestador, cualificar acorde con los requisitos de cada cargo el proceso de selección del personal, aplicando técnicas y procedimientos establecidos por ley, implementar un programa de detección y corrección de perdidas negras, legalizar predios clandestinos y conexiones fraudulentas. definir un programa de formación gerencial y actualización jurídica en servicios públicos domiciliarios, orientado a identificar las áreas de gestión críticas e implementar indicadores, implementar en la empresa un programa de gestión de la calidad de conformidad a las voces de la Ley 489 de 1997 y 872 de 2004.

6. RECOMENDACIONES

6.1 IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO INTEGRAL DE GESTIÓN EMPRESARIAL

El quehacer de la empresa. Veamos a continuación el deber ser de una entidad prestadora y como se cumple en la entidad en estudio.

- **Producir y suministrar un servicio de buena calidad.** Tal como lo hemos establecido, sin medición, sin potabilización y sin un estudio tarifario no es dable prestar de manera constante y oportuna servicios de calidad.

- **Captar y conducir el agua desde la fuente.** La red de distribución se encuentra en regular estado, produciéndose pérdidas negras que disparan los costos de ineficiencia en producción ; las funciones que siguen a continuación, la entidad no las esta llevando a cabo, por las razones pluri señaladas.

. Aplicar El Tratamiento De Potabilización

. Almacenar y Distribuir El Agua

. Operar Los Equipos e Instalaciones.

- **Dirigir el personal.** Las líneas de mando, obedecen a un patrón lineal que no consulta con los requerimientos ni exigencias de una EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS; rumbo a la competitividad, eficiencia, eficacia y rentabilidad de tal suerte que se requiere una urgente reestructuración y puesta en marcha del programa de formación gerencial para los servidores vinculados al ente prestador.

- **Contratar el Personal.** La selección de personal en la prestadora se hace desde la alcaldía, de tal suerte que las personas vinculadas no llegan por el perfil que poseen, si no por el pago de favores políticos.; esta situación se refleja en que se observan desmotivados, ausentes, sin compromiso y con el clásico comportamiento del burócrata, la empresa debe avanzar a la implementación de una cultura corporativa que de muestras de solidez y ser el orgullo del municipio de San Juan Del Cesar.

- **Definir las funciones.** Las funciones son establecidas de acuerdo a un viejo manual de procedimiento que no consulta los requerimientos de una entidad prestadora.

- **Atender los gastos de personal.** El alto índice de morosidad cada vez mas creciente, esta acumulando un pasivo que amenaza con convertirse en una bomba de tiempo que tarde que temprano se reflejara en la viabilidad financiera y en la calidad del servicio.

- **Capacitar al personal.** La entidad prestadora del Municipio De San Juan Del Cesar, no ofrece ninguna capacitación a su personal vinculado y en su presupuesto, no aparece ninguna referencia al respecto.

Toda empresa que apunte a la competitividad, debe empezar por repensar las relaciones con sus funcionarios, en razón a que es su capital humano lo mas valioso que tiene en sus activos.

- **Manejar los materiales e inventarios.** La dependencia “almacén” como tal no existe registrada dentro de la estructura de la empresa, estas tareas, las cumple personal que en el papel han sido vinculadas para otras actividades

- **Controlar y registrar las existencias de materiales y herramientas.** En la prestadora de San Juan, no existen en bodegas excedentes de materias primas, puesto que estos se adquieren cada vez que se presenta una falla en el sistema y no da margen a mantener en stop.

- **Comprar los materiales y elementos necesarios.** En concordancia con el punto anterior los insumos y materiales se adquieren con muchas limitaciones y en atención a las cantidades mínimas solicitadas.

- **Comercializar el Servicio.** La gestión comercial irregular de la ESPD, debe dar paso a los programas que se plantean para iniciar nuevas unidades de negocio con su producto bandera como insumo principal:

- Establecer los costos
- Fijar las tarifas
- Determinar el consumo facturar el servicio

Estas funciones, están asociadas a la definición y aplicación de una estructura tarifaria con base en la medición, como en la entidad no existe programa de micro y macro medición, la tarifa que se aplica genera rezagos acumulados que ahora esta obligada a nivelar a diciembre de 2004.

- **Cobrar y recaudar.** La empresa se limita a facturar un servicio deficiente, pero no tiene implementada ninguna política de recuperación de cartera.

De conformidad a las facultades de ley, el ente, debe poner en marcha procesos de cobro prejudicial, orientados a restablecer la comunicación con los morosos.

- **Atender al usuario.** Existe una oficina de atención al cliente, pero allí son pocas las veces en las que se les da solución a las demandas de los usuarios.

La empresa de servicios no lleva un registro de los usuarios atendidos y el tipo de reclamación. Tampoco tiene presente la elaboración de indicadores aquí señalados:

- Número de usuarios atendidos por oficina:
- Tiempos de atención y espera
- Porcentaje de usuarios que reclaman
- Número de reclamos recibidos y acumulados
- Número de reclamos recibidos por concepto y %
- Número de solicitudes de conexión no atendidas después de 10 días.
- Registro de reclamaciones
- Habilitación de puntos de pago
- Instalación de ventanillas multifuncionales
- Campañas de uso eficiente y ahorro del agua
- Campañas de saneamiento básico y educación en higiene

Estas funciones se cumplen de manera defectuosa tal como lo hemos señalado en los puntos correspondientes; para superarlo, La Entidad Prestadora implementara acciones estratégicas orientadas a fortalecer la comunicación con el usuario.

- Administrar la financiación del servicio.

- Elaborar el presupuesto de ingresos y egresos.

- Registrar las operaciones financieras
- Administrar los ingresos y gastos.

- **Planear la optimización del servicio.**
- **Proyectar los flujos de caja y analizar la rentabilidad del negocio.**
- **Disminuir las pérdidas de agua**

No se hacen en la entidad prestadora los aforos permanentes para llevar un control de agua producida, como no se establece el volumen de agua producida, no se tiene una lectura real de las pérdidas, generando costos ociosos en detrimento patrimonial de la empresa y en la calidad del servicio; la gerencia de la empresa, con vinculación de la comunidad, preparara un plan masivo de detección de fugas y anomalías. Este esfuerzo, permite racionalizar costos y aumentar la capacidad de agua producida, al tiempo que se reflejara en el ajuste tarifario que se debe adelantar a fin de nivelar el rezago histórico. La fecha límite establecida por ley, es a diciembre de 2004.

- **Incrementar el recaudo.** Actualmente la entidad prestadora no lideraba ningún programa orientado a mejorar los niveles de recaudo, siendo permisivo a ciencia y paciencia con los morosos a quienes tampoco se les suspende el servicio, la omisión es subsanable, con la estrategia “plan

masivo de suspensión y corte a los usuarios morosos que no se acojan a la amnistía de intereses moratorios que se expone al final de este trabajo.

- **Proyectar la demanda del servicio y establecer las necesidades de expansión.** La practica señala que el que va necesitando el servicio se auto conecta hasta que lo identifican, para pasar ha ser un nuevo moroso, la pobre visión gerencial, impiden mirar el asunto como una oportunidad de negocio que permitiría mejorar en cobertura y calidad del servicio.

En la nueva era de la entidad, se tendrá en cuenta el plan de usos del suelo elaborado por Planeacion Municipal, a fin de determinar la demanda potencial de nuevos predios y las tendencias del crecimiento urbano, con la información obtenida, se diseñara EL PLAN MAESTRO municipal de ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO, dando cuenta del PGIRS (Plan Integral De Gestión De Residuos Sólidos), financiable con recursos de transferencia, FINDETER y recursos propios del municipio.

Identificadas las tareas básicas de la gestión empresarial en servicios públicos domiciliarios, seguidamente nos acercaremos a la implementación del Proceso Administrativo y De Gestión Empresarial en una entidad prestadora de los Servicios Públicos Domiciliarios de Agua Potable y Saneamiento Básico.

6.2 ENFOQUE INTEGRAL DE LA GESTIÓN EMPRESARIAL

6.2.1 Planeación y Dirección

- **Administrar.** La gestión que adelanta la prestadora a este nivel es muy pobre, debido a la Cultura Gerencial Limitada del equipo de dirección de la entidad; la administración municipal debe liderar la tarea de dotar a la entidad prestadora de un gerente “que le quepa la empresa en la cabeza” y sea capaz, por formación, de darle a su pueblo la calidad de agua que merece, en el esfuerzo por lograrlo se da inicio a todo un programa de implementación de una cultura corporativa hacia el servicio al cliente y a la calidad.

- **Financiar.** La entidad prestadora no tiene actualmente capacidad para asumir los retos de la demanda y financiar planes de expansión, reposición o mantenimiento, lo que determina que se encuentre rezagada en este aspecto; en casos como este el ministerio de desarrollo económico tiene recursos disponibles para aquellos casos en el que se desee considerar la opción de un socio operador, o de un operador especializado.

La tarea de la gerencia, es iniciar el estudio de las diferentes alternativas de gestión público privado en servicios públicos.

Alternativas De Participación Privada

- Razones para involucrar al sector privado
- Riesgos para el privado
- Opciones de participación privada.
- Contrato de Servicios
- Contrato de Gestión
- Contrato de Arriendo
- Contrato de Concesión
- Contrato Boot (Build, Operate, Own, Transfer)
- Boot Sencillo
- Boot Inversa

- **Operar.** Se evidencia desconocimiento en normatividad específica relacionada con el negocio.

Recomendamos la aplicación de norma técnica RAS 2000, decreto 1713 / 2002 y las últimas resoluciones, leyes y decretos orientadas a la gestión de la calidad desde lo público (ley 489 /97, Ley872 / 2004).

- **Comercializar.** Esta importante función dentro de la empresa, prácticamente se realiza a media marcha en razón al porcentaje de morosidad ya relacionado.

La administración de la entidad, apropiándose de la nueva concepción de la gerencia de lo público, debe esforzarse, por encontrarle la razón de ser del negocio en términos de productividad, (eficiencia operativa) costo de operación (eficiencia financiera) cobertura del mercado (eficiencia comercial y calidad del servicio o producto (beneficios al consumidor) y canalizando rentabilidad social, rentabilidad económica y rentabilidad política partiendo de la puesta en marcha un plan de mercadeo agresivo, que incluso encuentre valida la opción de nuevas unidades de negocio desde el ente prestador (ejemplo: envase y comercialización de agua en bolsas y botellas).

- **Administración, registro, incorporación y clasificación de usuarios.** El registro identifica a cada uno de los 4,652 usuarios del servicio registrados, con información sobre identificación, localización, modalidad del servicio (uso), estrato, diámetro de la acometida, medidor y servicios prestados, entre otros. El catastro de usuarios esta desactualizado, registrando predios sin viviendas, donde ya hay usuarios y conexiones fraudulentas aun no han sido detectadas y otras ya identificadas aun no se legalizan., si eso es así, el reto, es revertir esa situación y devolverle a los usuarios la capacidad de creer en su empresa y en la calidad del servicio.

Cómo se administra:

- . Implementando un programa de eficiencia que remueva obstáculos y el clima de ineficiencia anquilosada en la vieja forma de conducir lo publicó sensibilice el apoyo ciudadano.

Cómo se actualiza:

- . En el proceso de incorporación de nuevas cuentas o
- . Mediante un catastro de usuarios.

Cómo se identifica un suscriptor:

- . Mediante un código.

6.3 INDICADORES DE GESTION COMERCIAL

6.3.1 Proceso de Facturación. El proceso de elaboración de la factura es artesanal y desconoce los elementos básicos señalados por la norma, al respecto también se ha pronunciado la contaduría general de la republica el formato actual a revisar y corregir, no tiene en cuenta los siguientes indicadores:

- Número de lecturas por lector
- Número de errores de lectura
- Tiempo real en el proceso lectura – facturación.

- Diferencias de lectura.

Al rediseñarlas, se deben considerar los siguientes aspectos ajustados a la ley:

- Clasificación de los consumos
- Identificación de los morosos
- Registro Producción de la factura por usuario o de novedades: multas, matrículas.
- Producción de listados de control

6.3.2 Datos de facturación. El proceso de elaboración de la factura no tiene en cuenta los siguientes indicadores:

- Metros cúbicos de agua facturada
- Cobertura de cada servicio (%)
- Cobertura de micro medición.

6.3.3 Existencia de micros y macro medidores. Cobertura de micro medición efectiva. Las instalaciones domiciliarias no disponen de medidores, como tampoco se cuenta con macro, medición en el sistema de captación, la planta de tratamiento también carece de un sistema, de medición del volumen de agua tratada, por lo cual no se puede llevar un registro del agua Producida y Consumida.

- Valor facturación total
- Agua No Contabilizada.
- Lectura de medidores
- Estudio de consumos (Crítica)
- Verificación de consumos
- (Revisión previa

6.3.4 Tarifas. La ESP, no aplica los criterios tarifarios señalados por ley en los siguientes términos.

- Tarifa media básica de acueducto por estrato
- Tarifa media básica de alcantarillado por estrato
- Aportes y subsidios por acueducto
- Aportes y subsidios por alcantarillado

Frente a la limitación actual recomendamos la puesta en marcha de Plan de Acción inmediato, este plan incluye la elaboración de un estudio para reestructuración tarifaria de conformidad a las metodologías establecidas para tal fin por la comisión reguladora – C.R.A, y toda vez que el ultimo plazo señalado para nivelar los rezagos tarifarios vence el próximo mes de diciembre de 2004.

6.3.5 Agua no contabilizada

Pérdidas de Agua. No se cuenta con estudios que permitan estimar el nivel de pérdidas, ausencia de herramientas y falta de voluntad para determinarla e implementar mecanismos para eliminarlas.

En este aspecto se plantea una brigada de sensibilidad ciudadana orientada a fomentar el ahorro del agua - el programa, puesto en marcha desde las escuelas puede resultar en una experiencia piloto de cultura ciudadana.

Simultáneamente, la gerencia publica, de la entidad prestadora, debe declarar como programa bandera la maximización del ahorro del agua y la micro y macro medición del agua producida.

6.3.6 Inspecciones. El reto es determinar:

- Número de clandestinas dispersas detectadas
- Número de clandestinas masivas detectadas

Se estima que aproximadamente pueden haber entre 300 y 500 instalaciones fraudulentas"

Una vez identificadas el indicador se transforma en:

- Número de clandestinas legalizadas,
- Recursos frescos para la entidad

6.3.7 Recaudo y cartera

- Eficiencia en el recaudo (%)
- Rotación de cartera en días
- Cartera por edades
- Número de suspensiones efectuadas
- Número de cortes efectuados

6.3.8 Cobranza

- Clasificación de facturas por ruta
- Entrega de facturas
- Cobro de los servicios
- Control del recaudo
- Sanciones respectivas

La empresa diseñara un plan masivo de suspensión del servicio por la renuencia en el pago por parte de sus usuarios; estas medidas estarán orientadas a la formación de una cultura de pago y a la sanidad de la cartera morosa.

Seguidamente, esbozamos el 2º eje de la propuesta de Gestión Gerencial Integral en lo relacionado con la recuperación de la cartera; siendo que la normatividad prohíbe exonerar del pago de los servicios públicos domiciliarios, lo aquí propuesto solo toca los intereses moratorios, derechos de conexión y multas. .

6.3.9 Plan para recuperar la cartera morosa. Uno de los problemas mas graves que ha venido afrontando el municipio en relación con los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo es la cultura de no pago por parte de los usuarios, la cartera morosa a la fecha de diseñar el programa de recuperación de cartera ya superaba los \$ 2.000 millones de pesos, una cifra excesiva dada la facturación mensual.

Considerando como prioritario este aspecto se estudio la mejor manera para recuperar la cartera morosa, para lo cual en compañía de la Gerencia y la Junta Directiva de la empresa se contemplaron varios aspectos para dicho problema y se acordó elaborar un programa para solucionar la cartera morosa del municipio, con la colaboración de la gerencia y la junta directiva y mediante un decreto se recomendaron las acciones, procedimientos y publicidad que permitan cumplir el objetivo propuesto.

- Proyecto de decreto de amnistía para conexiones fraudulentas, avisos, y comunicados para publicitar y persuadir a los fraudulentos señalándoles que

el artículo 256 del código penal señala como defraudación a fluidos las conexiones ilegales a cualquier servicio público.

- Diseñar adquirir e implementar un programa de micro y macro medición y legalización de conexiones clandestinas y fraudulentas, aportes del municipio a la empresa para cubrir sus principales deudas, mejoramiento de la calidad de agua.
- Identificar a los deudores y el monto de la deuda en el cual se haga un análisis de antigüedad de la deuda y la composición de la misma y los plazos de refinanciación de pagos, los cuales deberán ser aprobados por la gerencia de la empresa.
- Informar a los deudores indicando los trámites, acciones y planes de la empresa para la refinanciación de las deudas acumuladas.
- La empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de San Juan del Cesar pone en marcha su programa de recuperación de cartera morosa de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo enviando inicialmente un aviso de cobro prejudicial a todos aquellos usuarios que deban varios periodos.

- La empresa ordena una amnistía a intereses, multas, rebajas, financiación, reconexiones y reinstalaciones que adeuden los usuarios de tal forma que solo se pague lo correspondiente a cargos fijos de Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Matriculas. Esta amnistía se adelantara bajo las siguientes condiciones:

. El plazo para cancelar las deudas atrasadas serán 30 días contados a partir de la fecha estipulada por la empresa.

. La amnistía de intereses moratorios, multas, rebajas, financiación, reconexiones y reinstalaciones se otorga a todos aquellos usuarios que a la fecha adeuden servicios a la empresa y soliciten voluntariamente acogerse a este programa de recuperación de cartera; en ningún caso se exonerara del pago l monto de servicios prestados de conformidad a lo estipulado en el artículo 99.9 de la ley 142 de 1994.

. Para cancelar la deuda pendiente el usuario deberá acercarse a las oficinas de la empresa y solicitar el estado de la cuenta pendiente debidamente desglosado, en el cual se establezcan claramente los conceptos adeudados, los que son descontados en virtud de la amnistía y la deuda definitiva que deben cancelar.

. Para la cancelación de la deuda pendiente el usuario podrá solicitar refinanciación de ella, para lo cual el municipio concederá plazos sin intereses de seis meses como máximo.

- Las deudas vencidas se liquidaran de acuerdo con la siguiente tabla:

- De siete meses a 12 meses tendrán un descuento del 20% del monto del total,
- De 13 meses a 24 meses vencidos tendrán un descuento del 30%.
- Las deudas mayores de 24 meses tendrán un descuento del 50%.
- Los usuarios que paguen la deuda en el primer mes contado a partir del término de esta amnistía tendrán un descuento adicional del 15%.
- Los que paguen en el segundo mes tendrán un descuento del 10%, y los que paguen en el tercer mes tendrán un descuento del 5%, a partir del cuarto mes y hasta al sexto no tendrán descuento por pronto pago pero conservaran el beneficio de la amnistía.

- Si el usuario no se acoge a la amnistía que la empresa le brinda, ésta entra a suspender y cortar el servicio A todos los usuarios que adeuden sumas por la prestación del servicio y que no hayan sido normalizados o legalizados dentro del plazo previsto en la amnistía, mediante el siguiente procedimiento:

- . Notificar al usuario deudor el corte del servicio efectuado y la causa.

- . Aplicar estrictamente las sanciones pertinentes para los usuarios morosos que se reconecten al servicio.

- . Adelantar visitas periódicas que permitan establecer que los servicios siguen cortados y que eviten la reconexión ilegal al servicio.

- . Los usuarios que no se acogieron a la amnistía la empresa aplicara los procedimientos establecidos en las normas legales vigentes, liquidara lo correspondiente a intereses, multas, reinstalación, reconexión y los nuevos derechos de matrícula si fuere el caso.

- Capacitar al personal a nivel administrativo para afrontar problemas de este tipo, sin recurrir a instancias mas elevadas dentro de la empresa.

- Adelantar investigaciones a nivel rural para el mejoramiento de las redes del municipio.
- Mantener una planta de personal capacitada a nivel técnico y tratamiento de agua y residuos sólidos.
- Aumentar la cobertura a todas y diversas zonas del municipio para un cubrimiento total del municipio.
- Hacer conocer a todos sus empleados las políticas, metas y objetivos propuestos por la empresa para la consecución de los mismos.
- Mantener buenas relaciones laborales con todos los trabajadores de la empresa “un buen ambiente laboral”.
- Mantener equipado el laboratorio químico para el tratamiento de agua.
- Ser buen administrador y marginar la política de las decisiones de la empresa para el buen desempeño de esta.
- Motivar a sus trabajadores para que el desempeño de sus labores sean óptimas y acordes con las exigencias de la empresa.

- Mejorar el sistema de recolección de basuras para un mejor cubrimiento de la zona urbana y rural.
- Promover espacios de reflexión en la comunidad que hagan viable la participación del sector privado o un operador especializado para los sistemas de agua potable y saneamiento básico, canalizando recursos que para este fin tiene dispuesto el Ministerio de Desarrollo Económico.
- Actualización del catastro de usuarios y redes Organización De Las Listas De Usuarios, Corregir Direcciones y Rutas De La Empresa De Servicios Públicos De San Juan Del Cesar E.A.A.S-E.S.P.
- El registro deberá contener: código, nombre, dirección, uso y categoría con ayuda de la información existente se deben adelantar las siguientes actividades:
- Trabajo de campo recorrer las rutas diseñadas, para verificar su conveniencia.
- Organizar el registro, elaborando la codificación correcta de acuerdo con el recorrido establecido y elaborando la novedad para su corrección.

- Confrontar y cruzar la información con el registro en cuanto a nombre, dirección y uso.

- Verificar las diferencias encontradas, procediendo a elaborar las novedades al centro de cómputo para que estas sean corregidas en el registro y la facturación se vaya purificando de acuerdo a la situación real.

- Los usuarios con algún cambio o correcciones deben ser notificados por cuanto la tarifa es diferente.

El registro de usuario es la herramienta básica que nos permite entre otras, cobrar los servicios, si este no esta actualizado o no corresponde con las condiciones reales en que se le prestan los servicios a los usuarios, la empresa seguramente estará perdiendo dinero, tiempo y usuarios.

7. CONCLUSIONES

- Se requiere una gerencia moderna en las empresas de servicios públicos.

Otra de las fuentes de atraso, como se señalo anteriormente, es la ausencia de una verdadera visión empresarial en el buen sentido de la palabra, por parte de las empresas de servicios públicos. Ya se menciono el hecho de lentitud para reaccionar a las demandas latentes de la comunidad.

Así mismo, la inexistencia conceptual y operativa de lo que se suele denominar “un balance social” que supere “el balance económico” donde los gerentes de las empresas concilien la eficiencia y la equidad, es otra de las limitaciones mas caracterizadas de la gerencia pública. No se trata de generar a toda costa utilidades financieras sino de generar utilidades sociales sin amenazar la estabilidad financiera de la empresa. lo anterior requiere un enfoque diferente de mas amplia contextualización . Por lo menos cuatro elementos centrales deben cuidar los gerentes con obstinada y creativa voluntad; cobertura, calidad del servicio, costos razonables y equidad social.

Un esfuerzo permanente y sistemático de planeacion estratégica, de evaluación gerencial y un moderno control de gestión y resultados son

insustituibles en una mejor orientación y dirección de las empresas de servicios públicos.

- Superar el dilema de lo público y lo privado por un nuevo enfoque centrado en la comunidad.

Que el sector público es bueno o malo, que el sector privado conviene o no conviene son afirmaciones tan categóricas como falsas a priori. La evidencia sugiere que la cuestión de precisar los límites entre lo público y lo privado, en el caso de los servicios públicos es un problema más empírico que ideológico.

Alguien decía con acierto en una discusión interminable sobre el tamaño del Estado, que no era un problema de mirar tamaño: el problema – se decía con propiedad – es el de identificar las actividades que al Estado le corresponden y que puede hacer bien y garantizar que las haga a cabalidad.

La existencia de monopolios naturales, de inversiones de baja rentabilidad económica pero de justificada rentabilidad social o el resguardo de la soberanía nacional, demandan muchas veces la presencia estatal. Así mismo, es perfectamente posible que existan unos o varios servicios públicos urbanos de interés para el sector privado.

Se trata de superar entonces el artificioso dilema de lo público y lo privado y buscar más bien, con pragmatismo y sentido común una mejor definición por ciudades de cuáles servicios públicos pueden ser manejados por empresas estatales y cuales por empresas privadas. Sin embargo, por lo menos cuatro aspectos merecen especial atención al verificar la conveniencia de la participación privada. En primer lugar, la posibilidad efectiva de incorporar *capital fresco* al financiamiento de los servicios públicos. En segundo lugar, la presumible mayor capacidad y disposición del sector privado de participar en sectores donde *el cambio y la innovación tecnológica* es un requisito básico del servicio. En tercer lugar, verificar que la producción privada no amenaza con producir un sesgo elitista en la prestación del servicio y, por último, evaluar la capacidad del Estado para ejercer una *regulación efectiva que evite los excesos* de las prácticas monopolistas y que exija adecuados *estándares de calidad del servicio entregado o contratado*.

Así las cosas, más que una formula mágica para ubicar el sitio exacto que le corresponde al sector público y al privado, lo que se requiere es definir varios criterios claros y precisos para realizar esta escogencia, buscando el bienestar de la comunidad. Adoptar una posición mas abierta libre de perjuicios y de estereotipos, llena de realismo, es de gran interés para innovar en materia de servicios públicos.

- Participación comunitaria y servicios públicos.

Descubrir que la participación ciudadana es un mecanismo de primer orden para acelerar el proceso de mejoramiento de los servicios públicos no es, desde luego, ni un gran hallazgo ni una gran reflexión. Cualquier seguimiento histórico de comunidades, en diferentes partes del país, demostraría fácilmente, que la comunidad ha inspirado y continua avizorando y motivando soluciones y reformas en la prestación de los servicios públicos.

¿Como captar el interés y el sentir de la comunidad? ¿Cómo hacerlo en forma legítima y dinámica? ¿Como aumentar las formas de participación y expresión de las comunidades? Lograr lo anterior en un ambiente de coherencia, objetividad, concordancia y equidad social requiere una profunda reflexión y experiencia.

El país viene ensayando y ampliando sus conocimientos en este aspecto. Normas recientes (Decreto 1429/95, ley 689 de 2001) contemplan la participación de los usuarios en las juntas directivas de las entidades publicas prestadoras de servicios, conformación de juntas administradoras locales; mecanismos de consulta directa a la comunidad y muchas otras formas que buscan hacer efectivo el mandato constitucional y normativo. e interpretar el sentir comunitario .

- Descentralización y modernización municipal.

El esquema centralista transita hacia un nuevo proceso, ya calificado de irreversible, donde las responsabilidades del gobierno central se preservan, pero las funciones se modificaron sustancialmente. Se ha dado comienzo a una nueva orientación y organización del Estado de la cual apenas conocemos sus orígenes y solo sospechamos sus fronteras y significado.; en este proceso, el Gobierno Nacional, las autoridades departamentales y las mismas autoridades municipales deben articularse efectivamente para proyectar, garantizar y multiplicar desarrollos importantes de la vida municipal.

El fortalecimiento efectivo de las administraciones municipales, el mejoramiento permanente de la prestación de los servicios públicos nacionales y locales, la colaboración en materia de interés estrictamente municipal y aquellos que desbordan su ámbito son ahora una responsabilidad compartida. Reorganizar el Estado, de acuerdo a estos criterios sencillos, no es tarea fácil, pero es sin duda uno de los retos que hay que afrontar.

- Las intervenciones puntuales en las áreas problemas.

Durante la realización de este trabajo se pudo observar que la empresa de servicios públicos de San Juan del Cesar – Guajira es una entidad que

posee varios problemas y que requiere de la implementación de un *plan de acción estratégico* fundamentado con herramientas gerenciales que permitan introducir correctivos a los problemas administrativos y definir un horizonte claro para prestar un óptimo servicio de acueducto, alcantarillado y aseo.

La empresa enfrenta dificultades en: manejo y recaudo - cartera elevada, retraso en el pago de de la nómina. , corrupción administrativa., proceso de facturación deficiente., falta de estrategias para la recuperación de cartera., ausencia total de medidores en el municipio., desconoce el volumen de agua producida y el de las pérdidas negras.*

***Pérdidas Negras**: se refiere al volumen de agua producida, técnicamente tratada y que se pierde por deterioro de las redes o por acceso fraudulento al servicio.

BIBLIOGRAFÍA

CALDERÓN, Agustín. Estudio de la demanda y proyecto de ampliación del acueducto de San Juan del Cesar – Guajira, 1994.

CORTE CONSTITUCIONAL. C585 de 1995.

CHIAVENATO, Idalberto. Iniciación a la administración de personal. McGraw Hill, 1993.

Decreto 605/96 “servicios públicos y aseo”

Decreto 302 /00

FILIPO, Edwin. Principios de administración de personal, México: McGraw Hill, 1978.

Ingeniería de aguas residuales, tratamiento, vertidos y reutilización. McGraw Hill, volumen I, II.

Instituto de Hidrología, Meteorología y estudios ambientales IDEAM. Estudio Nacional del agua 2004.

Ley 373/97 “Uso eficiente del agua “

Ley 388/97 “ordenamiento territorial”

Ley 142/94 – Ley 143/94 “Régimen de Servicios Públicos Domiciliario”

Ley 588/99 “Plan de Desarrollo”

Ley 689/01 “modifica parcialmente la ley 142”

Manual de aguas residuales volúmenes I, II. McGraw Hill.

MORENO, Luis. Ciudadanía, desigualdad social y estado de bienestar. CSIC documento de trabajo.

Nuestros Servicios Públicos Domiciliarios-Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD

Plan de Desarrollo. Municipio San Juan del Cesar. 2001-2003.

Revista Super Cifras No. 1. Publicación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

SEN, Amartya. Desarrollo y Libertad., Barcelona: Editorial Planeta, 2000.

_____. Conferencia pronunciada en el “Círculo de Economía” de Barcelona, 1998.

www.superservicios.gov.co

www.lalupa.com

www.google.com.co

www.businesscol.com