

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
BÁSICO PARA EL SECTOR RURAL EN COLOMBIA - PERÍODO DE  
GOBIERNO 2010 - 2014**

**LILIANA PATRICIA CELIS ZAPATA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN POLITICA SOCIAL  
BOGOTA  
2013**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
BÁSICO PARA EL SECTOR RURAL EN COLOMBIA - PERÍODO DE  
GOBIERNO 2010 - 2014**

LILIANA PATRICIA CELIS ZAPATA

Trabajo de Tesis para optar al título de Magister en Política Social

Directora  
Martha Cecilia Vargas Torres  
Socióloga, Magíster

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN POLITICA SOCIAL  
BOGOTA

2013

Nota de aceptación:

---

---

---

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

Bogotá D.C, 24 de junio de 2013.

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi directora de tesis por su paciencia, comprensión y valiosos aportes.

A mi esposo por las múltiples deliberaciones y debates que enriquecieron mi perspectiva y análisis.

A mis compañeros de trabajo por su tiempo y suministro de información pertinente.

## CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN .....   | 9  |
| 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....   | 14 |
| 1.1. PROBLEMA .....  | 23 |
| 1.2. OBJETIVOS .....   | 23 |
| 1.3. JUSTIFICACIÓN .....   | 24 |
| 2. MARCO TEÓRICO .....   | 27 |
| 2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y RURALIDAD: NOCIÓN EPISTEMOLOGICA,<br>ANÁLISIS Y ENFOQUES ..... | 27 |
| 2.1.1. Políticas públicas.....   | 27 |
| 2.1.2. Análisis de política.....   | 31 |
| 2.1.3. Enfoques de implementación .....  | 34 |
| 2.2. RURALIDAD .....   | 37 |
| 2.2.1. Definición de ruralidad - PNUD .....  | 37 |
| 2.2.2. Pobreza y ruralidad.....  | 40 |
| 2.2.3. Características de la ruralidad.....  | 41 |
| 2.3. AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO.....  | 45 |
| 2.3.1. El derecho humano al agua y al saneamiento.....                                   | 45 |
| 2.3.2. Gobernanza.....   | 47 |
| 3. MARCO METODOLÓGICO.....   | 54 |
| 3.1. Categorías de análisis .....  | 56 |
| 3.2. Análisis por categorías .....   | 58 |
| 3.2.1. Marco institucional.....  | 58 |
| 3.2.2. Recursos Financieros .....  | 66 |
| 3.2.3. Regulación, control y vigilancia .....  | 70 |
| 3.2.4. Esquemas sostenibles de prestación de los servicios .....                         | 77 |
| 3.3. Análisis mediante el enfoque de gestión pública .....                               | 82 |
| 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....   | 86 |
| BIBLIOGRAFIA.....  | 91 |
| ANEXOS.....  | 96 |

## LISTA DE CUADROS

|  | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| Cuadro 1. Evolución indicadores de Pobreza en Colombia.  | 17          |
| Cuadro 2. Condiciones de éxito en la implementación de la política pública y elementos de relevancia / factores críticos de éxito.                                   | 37          |
| Cuadro 3. Desafíos de las políticas para la sostenibilidad de agua potable y saneamiento básico para las poblaciones rurales y elementos de relevancia para su logro | 51          |
| Cuadro 4. Métodos y ámbitos de acción de la investigación  | 56          |

## LISTA DE GRÁFICOS

|  | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| Gráfico 1. Brechas coberturas acueducto y alcantarillado urbano - rural                                  | 18          |
| Gráfico 2. Estructura funciones VASB con relación a la implementación de la política rural para Ap y SB. | 62          |

## **LISTA DE ANEXOS**

|  |    |
|--|----|
| Anexo A. Cálculos de la necesidad de recursos para la eliminación de las brechas de coberturas urbano y rural. | 91 |
|--|----|

## LISTA DE SIGLAS

|         |  |
|---------|--|
| AP Y SB | Agua potable y saneamiento básico                                  |
| CONPES  | Consejo Nacional de Política Económica y Social                    |
| CRA     | Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico        |
| MVCT    | Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio                        |
| ODM     | Objetivos de Desarrollo de Milenio                                 |
| PDA     | Planes Departamentales de Agua y Saneamiento                       |
| PND     | Plan Nacional de Desarrollo  |
| PNUD    | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                 |
| RAS     | Reglamento Técnico del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico |
| SGP     | Sistema General de Participaciones                                 |
| SSPD    | Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarias               |
| SUI     | Sistema Único de Información                                       |
| VASB    | Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico                        |



## INTRODUCCIÓN

“Cuando se habla de sociedad rural y de territorio, el telón de fondo es la forma como tales referentes se constituyen en oportunidades o en obstáculos para el desarrollo humano; es decir, de las capacidades y oportunidades de las personas que viven en sociedades rurales” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2011, p.26).

En las últimas décadas ha existido en el nivel nacional e internacional un especial interés por el aumento en los indicadores de coberturas de acceso a agua potable y saneamiento básico, en especial por las grandes implicaciones que tiene sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el desarrollo económico de las comunidades, la disminución de la pobreza, la mejora de los niveles de salud y en general, la disminución de factores de vulnerabilidad de las personas.

Las zonas rurales siguen reportando el mayor número de población por debajo de la línea de pobreza con el consecuente grado de precariedad que esto supone para sus comunidades. Si bien el país ha avanzado en el aumento de las coberturas en el acceso al agua potable y saneamiento básico, aún persisten grandes deficiencias en el logro de las metas en lo que corresponde a las coberturas para la zona rural. De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2012 (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2013), la cobertura en acueducto en la zona urbana es del 97% y en la zona rural del 74%, y para alcantarillado se reportan coberturas en lo urbano del 91% y en lo rural del 68%. La diferencia entre las coberturas prevalece en los dos servicios siendo más significativa para el acceso a alcantarillado.

A su vez, el agua y el saneamiento son factores esenciales que repercuten directamente en el desarrollo humano, “estos factores aumentan las

oportunidades, mejoran la dignidad y ayudan a crear un círculo virtuoso para mejorar la salud e incrementar la riqueza” (PNUD, 2006, p.5).

A través de los Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM) 189 países del mundo se comprometieron con el cumplimiento de una serie de metas con el fin de alcanzar mejores niveles de desarrollo. Para tal fin, se plantearon un total de 8 objetivos, cada uno medible a través de indicadores concretos que deben conseguirse para el año 2015. La meta para el sector de agua potable y saneamiento básico (AP y SB) está consignada en el objetivo No. 7 “garantizar la sostenibilidad ambiental”, y se encuentra definida como “reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”.

Para el caso particular de las metas para el cumplimiento de los ODM establecidas para Colombia se toma como meta para el 2015 lograr una cobertura en las zonas rurales del 78.1% con acceso a agua y 72.42% con acceso a saneamiento básico. Lo anterior representa, incorporar a por lo menos 1,4 millones de habitantes rurales a una solución de abastecimiento de agua y 1 millón de habitantes a una solución de saneamiento básico, incluyendo soluciones alternativas para las zonas rurales (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2001, p. 27).

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) como ente rector de la política del sector ha venido implementando una serie de estrategias y acciones de tipo institucional, financiero y operativo encaminados a “definir una política integral de acueducto, alcantarillado y aseo para el sector rural, que se financie con aportes de la Nación y entidades territoriales, la cual debe estar articulada con las estrategias de vivienda rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”(Presidencia de la República de Colombia, 2011, p.243), tal como se encuentra estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010 – 2014.

Según datos del MVCT, en el marco de estas acciones se han asignado recursos del gobierno nacional para las vigencias 2012 y 2013 por \$115.064, así como también importantes recursos provenientes de crédito externo - Banco Interamericano de Desarrollo por \$108.000 millones y recursos de la Agencia de Cooperación Española por \$33.000 millones (13.8 millones de euros). Los recursos de la Nación de la vigencia 2012 ya se encuentran en ejecución y este año inicia la ejecución de los recursos de la Nación 2013 y crédito externo.

Con corte de 8 de julio de 2013, los reportes entregados por el MVCT se han priorizado 32 proyectos de obras por \$50.495 millones de los cuales 3 se encuentran terminados, 6 en ejecución de obras, 6 contratados en ajuste diseños de los proyectos, 6 en proceso de viabilización por parte del MVCT y 11 en contratación. Adicionalmente se ejecutan 2 proyectos para la elaboración de diseños por \$558 millones.

Dada la importancia que tienen las políticas públicas para el direccionamiento en la ejecución de los recursos financieros, así como para el fortalecimiento de los esquemas institucional y de gestión empresarial para la correcta prestación de los servicios públicos, se hace necesario analizar los elementos y estrategias de la actual política de agua potable y saneamiento básico para zonas rurales del Gobierno actual (2010-2014), con el fin de determinar la claridad y pertinencia de los mismos en el marco de la eficiencia de las inversiones programadas para el logro de los objetivos propuestos en cuanto a aumento de coberturas y acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado en las zonas rurales del país.

Cabe anotar que a la fecha el MVCT no ha elaborado un documento de lineamientos de política de agua y saneamiento básico para el sector rural. Sin embargo, el MVCT cuenta con documentos e instrumentos que han sido elaborados y publicados con el fin de direccionar los recursos de inversión aprobados en el marco del Programa rural del Viceministerio de Agua y

Saneamiento Básico (VASB) y que a la fecha constituyen la principal fuente de directriz de la política rural para el sector.

Para llevar a cabo esta investigación, se toma como fundamento teórico las categorías epistemológicas de políticas públicas, en la perspectiva de la comprensión de la acción del Estado en el cumplimiento de las metas y los objetivos trazados para la solución de las problemáticas existentes. Igualmente, se encuentran en el marco teórico los conceptos asociados a ruralidad y sostenibilidad en AP y SB.

Esta investigación entrega elementos de análisis que podrían ser tenidos en cuenta en la formulación del documento de política pública que se encuentra en elaboración por parte del MVCT, así como una propuesta para los ajustes requeridos en el marco de las estrategias y acciones que ya se encuentran en implementación.

Existe un avance significativo en el estudio del sector de agua potable y saneamiento básico para zonas rurales, en donde importantes organismos internacionales y nacionales como el Banco Mundial, la CEPAL, y el Programa de Naciones Unidas han formulado recomendaciones en el marco de la formulación e implementación de la política. Por tal razón, esta investigación también se dispone a revisar dichos documentos a la luz de la actual política colombiana.

La metodología utilizada en la presente investigación comprende la revisión de literatura, acceso a fuentes secundarias e instrumentos de recolección de información mediante entrevistas y grupos focales.

A su vez, el proceso metodológico utilizado contó con la realización de entrevistas semiestructuradas a representantes de las estructuras institucionales y especialistas del sector de agua potable y saneamiento básico en el país.

En el primer capítulo aborda el planteamiento del problema que comprende una descripción de la situación actual de la problemática asociada a las bajas

coberturas de los servicios de agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales del país, los objetivos y pregunta de investigación, para finalmente esbozar la justificación de la pertinencia e importancia de la realización de esta tesis.

El capítulo II contiene los elementos del marco teórico definidos por los conceptos de ruralidad, la política rural en Colombia, situación actual, marco institucional y documentos e instrumentos de política para agua potable y saneamiento básico en zonas rurales.

El III capítulo desarrolla el marco metodológico descrito en el capítulo III que define entre otros, el diseño de la investigación, el enfoque y las técnicas de análisis de datos. Estos elementos permiten la elaboración del análisis e interpretación de datos que se detallan en el capítulo IV. Finalmente se plantean unas conclusiones generales.

## 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fijados en el año 2000 por los países miembros que hacen parte de las Naciones Unidas, permitió visibilizar las principales problemáticas presentadas por las comunidades mundiales en torno al desarrollo humano, los índices de calidad de vida y la superación de la pobreza. Sin embargo, más allá del cumplimiento de las metas e indicadores propuestos en los 8 objetivos planteados por la Declaración del Milenio a ser cumplidos en el año 2015, lo que se ha puesto de manifiesto es la necesidad de alcanzar unos mínimos que en últimas representan un escenario óptimo donde las naciones puedan estar conformes con el tipo de desarrollo que han seguido.

Los ODM permitieron a su vez, colocar en la agenda de la opinión pública el grado de avance, retroceso o estancamiento de los indicadores en cada uno de los países. Con esto, el cumplimiento de los ODM ha definido la agenda de política pública que ha guiado en los últimos años las acciones y estrategias en materia de superación de la pobreza, seguridad alimentaria, educación primaria universal, igualdad de géneros, reducción de la mortalidad infantil, desarrollo sostenible entre otros.

En general, todos los objetivos apuntan a lograr disminuir el número de personas que aún viven en estado de pobreza en el mundo y que requieren de una atención inmediata desde cada uno de los sectores de intervención pública para que este objetivo sea una realidad. Así el desarrollo humano empieza a jugar un papel preponderante en la visión que cada país tiene de sus logros o atrasos más allá del crecimiento económico conseguido.

Por su parte, el acceso a agua potable y el saneamiento básico contemplados en el Objetivo 7 - *garantizar la sostenibilidad del medio ambiente* -, están estrechamente relacionados con el cumplimiento de todos los demás objetivos de milenio. Por ejemplo, la falta de agua incide en el logro de la educación primaria universal toda vez que en muchos países la población infantil debe recorrer largas

distancias para recoger agua, así como las enfermedades asociadas al agua y el saneamiento son responsables de la ausencia en las escuelas y disminuyen las posibilidades de aprendizaje de niños y niñas en el mundo. Igualmente, el agua sucia y el saneamiento insuficiente son responsables de los 1.8 millones de muertes infantiles anuales por diarrea (casi 5.000 muertes diarias), convirtiéndose en la segunda causa de mortalidad infantil (PNUD, 2006, p.22-24).

Ahora bien, teniendo como marco de referencia los altos índices de pobreza y desigualdades regionales que aún se registran a nivel mundial, cobra gran importancia la situación actual de las poblaciones rurales y las condiciones de su particularidad geográfica y cultural en el marco de las políticas de desarrollo implementadas por los países. Según el último informe sobre la pobreza rural 2001 (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA, 2011, p.16), en la actualidad, al menos el 70% de la población muy pobre vive en las zonas rurales. En 2020, cuando según las previsiones de los especialistas en la materia determinan que la mayoría de la población mundial vivirá en zonas urbanas, el 60% de la pobreza continuará siendo pobreza rural (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “La reducción de la pobreza y el desarrollo”). *En otras palabras, superar la pobreza en el mundo pasa en primera instancia por superar la pobreza en las zonas rurales.*

Las particularidades propias de las zonas rurales en lo que respecta a las características demográficas representadas en la dispersión de las viviendas, limitaciones de acceso a las capitales y menor composición poblacional, han dificultado una falta de prioridad en la asignación de recursos y fortalecimiento institucional que los países han dirigido en comparación a las zonas urbanas (PNUD, 2006, p.87).

Para el caso de América Latina, los indicadores a nivel general reflejan las grandes brechas existentes entre las zonas rurales y urbanas. Las zonas rurales siguen reportando los mayores niveles de concentración de la pobreza y los logros

obtenidos hasta la fecha siguen siendo insuficientes en el marco de una satisfacción real de estas comunidades.

Según los últimos datos elaborados por la CEPAL, en 2010 el 26% de la población urbana vivía en hogares en situación de pobreza de ingresos, una proporción que entre la población rural se duplicaba (52.6%) Adicionalmente, 7.8% de la población urbana se encontraba en situación de indigente, frente a 30% de la población en el medio rural (Rossel, 2011, p.8).

Para el caso de Colombia, si bien la evolución en los indicadores de pobreza han sido óptimos, la diferencia entre las zonas urbanas y rurales siguen reportando brechas significativas. Tal como se muestra en el siguiente cuadro, para el caso de la incidencia de la pobreza extrema y el porcentaje de personas multidimensionalmente pobres, las cifras se duplican y triplican al hacer el comparativo urbano rural.

**Cuadro 1.**  
**Evolución de indicadores de pobreza en Colombia**

|  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2008  | 2009  | 2010  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Incidencia de la Pobreza. 2002-2010*</b>                  |       |       |       |       |       |       |       |
| Nacional   | 49,4% | 47,7% | 47,4% | 45,0% | 42,0% | 40,2% | 37,2% |
| Zona   |       |       |       |       |       |       |       |
| Cabecera   | 45,3% | 44,7% | 43,6% | 41,1% | 37,2% | 35,8% | 33,0% |
| Resto  | 60,9% | 56,3% | 58,3% | 56,4% | 57,1% | 54,3% | 50,3% |
| <b>Incidencia de la Pobreza Extrema. 2002-2010*</b>          |       |       |       |       |       |       |       |
| Nacional   | 18%   | 16%   | 15%   | 14%   | 16%   | 14%   | 12%   |
| Zona   |       |       |       |       |       |       |       |
| Cabecera   | 12%   | 11%   | 10%   | 9%    | 11%   | 10%   | 8%    |
| Resto  | 33%   | 29%   | 29%   | 28%   | 33%   | 29%   | 26%   |
| <b>Porcentaje de personas multidimensionalmente pobres**</b> |       |       |       |       |       |       |       |
| Nacional   |       | 49%   |       |       | 35%   |       | 30%   |
| Cabecera   |       | 40%   |       |       | 27%   |       | 23%   |
| Resto  |       | 77%   |       |       | 60%   |       | 53%   |

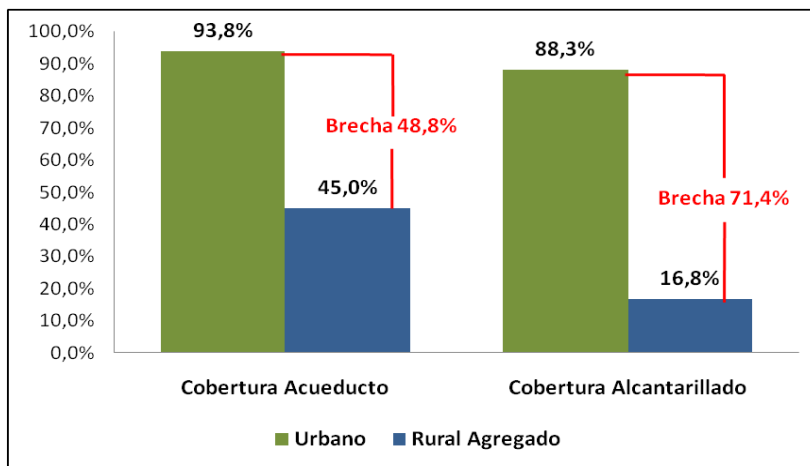
Fuente: \*Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008 - 2010)  
Fuente: \*\*Encuesta de Calidad de Vida 1997, 2003, 2008, 2010 del DANE. Cálculos DNP-SPSCV.



Específicamente, el sector de agua potable y saneamiento básico es uno de los sectores donde más se evidencian las diferencias entre las zonas rural – urbana en el país. En Colombia, de acuerdo con el Censo DANE 2005, la cobertura nacional de servicio de acueducto para el área urbana era del 93.8%, mientras que en el área rural era del 45% (menos de la mitad que en lo urbano). Para alcantarillado la situación en materia de rezagos era mayor, mientras que la cobertura urbana era de 89.4%, lo rural solo alcanzaba un 16.8%. Según cálculos del MVCT, para lograr eliminar las brechas de coberturas entre las zonas rurales y urbanas se requiere una inversión aproximada de 14 billones de pesos. (Ver Anexo A. Cálculos de la necesidad de recursos para la eliminación de las brechas de coberturas urbano y rural).

**Gráfico 1.**

**Brechas coberturas acueducto y alcantarillado urbano y rural**



Fuente: DANE Censo 2005.

Las principales problemáticas asociadas a las bajas coberturas en las zonas rurales están dadas por una parte, a la poca asignación de recursos y priorización en planes y programas de infraestructura debido a criterios de impacto y costo efectividad (Carrasco, 2001, p.17). Lo anterior se explica teniendo en cuenta que se puede mostrar mayores resultados en términos de cobertura y población

atendida con proyectos en zonas urbanas debido a la densidad demográfica presente en estas zonas.

Para el caso de Colombia, la actual política para el sector de acueducto y alcantarillado se encuentra definida a través de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento – PDA (CONPES 3463 de 2007). Si bien esta política contempla “*el fortalecimiento de la gestión en zonas rurales mediante programas de asistencia técnica, capacitación y adopción de tecnologías costo-efectivas y sostenibles*”, con corte a junio de 2011, solamente 12 de los 32 departamentos tenían priorizadas inversiones para las zonas rurales a través de esta política, representando sólo el 7% del total priorizado (DNP, 2011, p.7).

Adicionalmente, los recursos del Presupuesto General de la Nación y del Fondo Nacional de Regalías asignados para el sector de agua potable y saneamiento básico entre los años 2008 y 2010 fueron en su mayoría direccionados para la zona urbana, correspondiéndole a las zonas rurales sólo el 20% de dichas inversiones (Carrasco, 2001, p.8). De igual manera, en el 2010 solamente el 15% de los recursos del Sistema General de Participaciones fueron destinados para la zona rural, según información reportada por las entidades territoriales (Carrasco, 2001, p.8).

Es importante resaltar que a partir de la expedición de las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, el uso de los recursos transferidos por la Nación para el sector de agua potable y saneamiento básico permite que sea opcional para los municipios seleccionar el monto de la inversión que será destinado para las zonas rurales y urbanas. Anteriormente, la normatividad (Ley 60 de 2003) exigía que la asignación de estos recursos fuera proporcional al porcentaje de la población rural y urbana que había en cada municipio.

Lo anterior, pone de manifiesto no sólo la poca asignación de recursos con las que cuentan las zonas rurales en el país, sino la existencia de un marco normativo que

facilita a los entes territoriales ignorar la necesidad de invertir en dichas zonas. Sumado a la dificultad en la asignación y priorización de los recursos para inversión del sector en las zonas rurales, se encuentra el problema de la sostenibilidad de la infraestructura en términos de su uso, mantenimiento y operación.

Las obras entregadas a la comunidad son abandonadas al poco tiempo, debido a que no se desarrollan procesos participativos para la formulación y ejecución de los proyectos, implementando en muchos casos tecnologías que no contemplan la capacidad de pago de la población para su posterior mantenimiento y operación, y en algunos casos se ejecutan obras que son contrarias a las costumbres y la cultura de los beneficiarios (Carrasco, 2011, p.17).

En general los proyectos de agua potable y saneamiento básico han sido vistos desde una perspectiva tecnicista que desconoce las esferas de lo ambiental y social asociadas a éstas. En este sentido, su diseño, ejecución y funcionamiento en algunos casos, no incluyen procesos participativos donde las comunidades afectadas puedan realmente manifestar sus necesidades, expectativas y demandas (Ministerio de Desarrollo Económico, 1998, p.55).

Los técnicos encargados de la ejecución de las obras de acueducto y alcantarillado consideran que los diagnósticos que sirven de base para el diseño de los proyectos, pueden ser realizados sin consultar a la comunidad dado que la decisión de la infraestructura a utilizar parte de unas características netamente técnicas y que éstos cuentan con conocimientos suficientes para decidir cuál es el tipo de obra que esa comunidad requiere para mejorar su acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado.

Lo anterior se agrava si se tiene en cuenta que debido a las particularidades del sector rural, las tecnologías a utilizar contemplan soluciones de tipo alternativo que debido a consideraciones de acceso o demanda propias del servicio a prestar, deben ser distintas a las empleadas en el área urbana. Por ejemplo, en algunas comunidades rurales del país su mayor uso está derivado de actividades de la

agricultura por lo cual manifiestan que los costos provenientes de la potabilización del agua pueden ser elevados e innecesarios dado que su prioridad no está en el consumo humano. En este sentido, es fundamental poder concertar y seleccionar con la comunidad la mejor forma de atender sus necesidades, ya que implementar una tecnología sin su participación conllevará a su posterior abandono o falta de uso derivado del interés de la comunidad en asumir los costos o servicios de mantenimiento necesario para su funcionamiento.

Se considera que los sistemas de agua y saneamiento son sostenibles en la medida en que a lo largo de su vida proyectada suministren el nivel deseado de servicio, con criterios de calidad y eficiencia económica y ambiental (Carrasco, 2011, p. 13). Por tal motivo, contemplar un acompañamiento social de los proyectos de agua potable y saneamiento básico permitirá un aseguramiento de que dichos proyectos partan de una necesidad sentida de la comunidad que se va a impactar, con el fin de que éstas las acepten como propias y adquieran los conocimientos y actitudes para su mantenimiento, puesta en marcha y continuidad en el tiempo.

Se debe reconocer, de igual forma, los avances que han tenido las zonas urbanas en el país en materia de cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, siendo esto en gran medida por el fortalecimiento del marco institucional en el país en los últimos años. No obstante, este mismo no ha sido tan claro para el sector rural y aún encontramos vacíos institucionales como la falta de una normativa clara que fortalezca a los entes territoriales en la asignación de recursos, y ausencia de esquemas de regulación, control y vigilancia adecuados a las particularidades de la zona rural.

Adicionalmente, el país está en mora de proveer sistemas de información confiables que permitan definir la cobertura actual real. Los actuales reportes de coberturas en Colombia tienen como fuente la Gran Encuesta Nacional de Hogares, cuya muestra sólo comprende las 13 principales ciudades y áreas

metropolitanas, sin incluir los departamentos que hacían parte de los denominados Territorios Nacionales antes de la Constitución de 1991 (Arauca, Casanare, Guaviare, Putumayo, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas y San Andrés). Departamentos que valga la aclaración contienen el mayor índice de Ruralidad (IR) en el país (PNUD, 2011, p.55).

Además, la metodología de esta encuesta fue diseñada principalmente para medir el mercado laboral en el país. Por lo tanto, para todos los documentos de política con los que cuenta el país hasta el momento, se sigue reportando las coberturas obtenidas por el Censo 2005, como línea base en los documentos de política actual para el sector rural.

Según el del Decreto 416 de 2007 es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) quien tiene la obligación de realizar la certificación de coberturas de acueducto y alcantarillado, sin embargo a la fecha dicho reporte se hace tomando como referente el censo poblacional DANE 2005. Esto, teniendo en cuenta que la información de estratificación reportada por los entes territoriales y la información de facturación reportada por los prestadores de servicios de acueducto y alcantarillado y aseo no corresponde a una muestra significativa de país y presenta inconsistencias de información.

Lo anterior afecta la definición de una línea base concreta para determinar la necesidad de inversión para el logro de las metas propuestas, ya sea, en el marco del cumplimiento de los ODM o en su defecto, de las contempladas por el PND 2010 – 2014, pues la ausencia de una información confiable y de calidad limita el proceso de formulación de una política pública de AP y SB para el sector rural. Cabe anotar que luego de casi tres años de ser expedido el actual Plan Nacional de Desarrollo que establece la definición de una política pública del sector para el área rural, aún el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no ha publicado un documento que dé cuenta de los lineamientos en esta materia.

El PND 2010 – 2014, en su capítulo de crecimiento sostenible y competitividad plantea dentro del objetivo 5° del componente de viviendas y ciudades amables, “consolidar las reformas estructurales en el sector de agua potable y saneamiento básico, para lograr el impacto positivo en la disminución de pobreza, incremento de coberturas reales de acueducto, alcantarillado y aseo, mejoramiento de la salud y la competitividad de las ciudades y del sector del rural” (Presidencia de la República de Colombia, 2011, p. 238).

Adicionalmente el Plan de Desarrollo 2010 – 2014 estipula las siguientes acciones: i) priorizar la incorporación de soluciones en acueducto y alcantarillado para la zona rural en los PDA II, articuladas con las estrategias de vivienda rural, incorporando esquemas eficientes de prestación de servicios y, ii) definir una política integral de acueducto, alcantarillado y aseo para el sector rural, que se financie con aportes de la Nación y entidades territoriales, la cual debe estar articulada con las estrategias de vivienda rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Presidencia de la República de Colombia, 2011, p. 242 - 243).

En cumplimiento de lo anteriormente expuesto, el Gobierno Nacional en cabeza del MVCT, estructuró el Programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales para zonas rurales, cuyo objetivo es “contribuir al incremento de la cobertura de servicios eficientes y sostenibles de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en comunidades rurales, a través de inversiones en infraestructura, desarrollo comunitario y fortalecimiento institucional de prestadores” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, “Programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zonas rurales de Colombia”).

Teniendo en cuenta el interés y el esfuerzo del Gobierno Nacional por generar una política que permita mejorar los servicios de acueducto y alcantarillado en las zonas rurales, no sólo como marco institucional para los entes territoriales sino también con la asignación directa de recursos del orden nacional, es fundamental

analizar las limitaciones de la formulación de la actual política pública de AP y SB para zonas rurales en el país ya que de esto dependerá por una parte, la efectividad de las acciones programadas para la ejecución de los recursos asignados, y por otra parte, los lineamientos para la implementación de estrategias de los gobiernos departamental y municipal en la búsqueda de mejores coberturas y calidad de los servicios de acueducto y alcantarillado.

*Hipótesis: Las limitaciones de la política de AP y SB para zonas rurales son mayores que los avances presentados hasta la fecha, impidiendo así una implementación efectiva de acciones y el logro real del objetivo de aumentar coberturas y mejorar el servicio en estas zonas.*

## **1.1. PROBLEMA**

*¿Cuáles son los aciertos y limitaciones de la actual política pública de agua potable y saneamiento básico para la zonas rurales en Colombia, que pueden influir en la implementación efectiva de la misma?.*

## **1.2. OBJETIVOS**

### **1.2.1. OBJETIVO GENERAL**

Analizar la actual política pública de agua potable y saneamiento básico para zonas rurales en Colombia del período de gobierno 2010 - 2014, en términos de aciertos y limitaciones para su efectiva implementación.

### **1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar los principales lineamientos con los que debe contar una política pública para el sector de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales.

- Analizar los elementos conceptuales, institucionales y de sostenibilidad contemplados en los documentos de política con los que actualmente cuenta el Gobierno Nacional de Colombia para el mejoramiento de los servicios de acueducto y alcantarillado para el sector rural.
- Establecer criterios de análisis en el marco de política pública que permitan identificar las condiciones necesarias para una implementación efectiva de la política de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales del país.
- Establecer los aspectos que no han sido tenidos en cuenta hasta la fecha en la actual política pública de agua y saneamiento básico para las zonas rurales del país que pueden impedir su efectiva implementación.

### **1.3. JUSTIFICACIÓN**

El propósito de la presente investigación es poder entregar un documento de análisis que contenga los principales aspectos sobre los aciertos y limitaciones que tiene la actual política pública de agua y saneamiento básico para zonas rurales en el país.

El actual Gobierno Nacional ha hecho unos esfuerzos importantes en el reconocimiento y priorización de recursos e identificación de estrategias de política encaminados a superar la problemática rural en Colombia. Por lo tanto, es fundamental que este esfuerzo no se diluya en acciones de poca efectividad que no logren los objetivos propuestos.

En este orden de ideas, hay una asignación presupuestal significativa en este momento para el sector de agua potable y saneamiento rural en el país. Recursos por más de 200.000 millones de pesos han sido gestionados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la ejecución del Programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zonas rurales de Colombia.



Así mismo, es relevante considerar que el documento de política para el sector aún se encuentra en elaboración por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y estas consideraciones podrán ser tenidas en cuenta en el marco de su formulación o en su defecto, en el marco de la implementación del Programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zonas rurales de Colombia.

Existe una importante literatura a nivel mundial sobre los diagnósticos y recomendaciones para la formulación de una política pública para el sector de AP y SB de zonas rurales. Sin embargo, a la fecha no existe en el país un análisis de esta política pública en Colombia a la luz de dichas recomendaciones.

Es importante resaltar la necesidad del análisis de las políticas públicas, labor concebida “como la ciencia del Estado *en acción*, o más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas” (Roth, 2002, p.15). Es decir, qué está haciendo el Estado y cómo lo está haciendo en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados como fundamentales para el desarrollo de las naciones. Adicionalmente para esta investigación, se aplica el concepto de política pública como,

“proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”(Velásquez, 2009, p.156).

Entonces, lo que busca básicamente esta investigación está enmarcado en un análisis del proceso que ha tenido la política de AP y SB rural en el marco de las decisiones, estrategias, programas que enmarcan el logro de la misma, en procura del aumento de coberturas y calidad de los sistemas de abastecimiento de agua y disponibilidad de saneamiento básico en el país para las zonas rurales.

Lo anterior además en el entendido de las repercusiones que estas políticas tienen para el avance de la política rural en general, así como de la políticas para la superación de la pobreza, entre otros.

Finalmente, esta investigación servirá para que los tomadores de decisión y las entidades que hacen parte de la estructura institucional del sector de agua potable y saneamiento básico, sean estos el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, entes territoriales (departamentos y municipios), puedan fijar acciones para mejorar la acciones de política en el marco de cada una de sus competencias.

Así mismo, será de utilidad para la academia teniendo en cuenta que a partir de este análisis se contarán con elementos que permitirán una posterior evaluación de esta política, en el marco ya de su implementación y obtención de resultados.

## **2. MARCO TEÓRICO**

### **2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y RURALIDAD: NOCIÓN EPISTEMOLOGICA, ANÁLISIS Y ENFOQUES**

#### **2.1.1. Políticas públicas**

El estudio de las políticas públicas implica necesariamente la revisión epistémica de los conceptos política y políticas públicas de forma separada. La política es un término y general que abarca un amplio espectro. Arendt (1997, p. 67) explica que la política permite a los hombres y mujeres la auto-organización y la autorregulación, a fin de lograr la permanencia de la especie en el tiempo. En esta misma dirección lo explica Lahera (2004, p. 7) para quien la política tiene relación con el poder en general y agrega que en el caso de las políticas públicas dicho poder se extiende al manejo efectivo de los asuntos públicos. De esta manera, las políticas públicas tienen su fuente en la política, razón por la que los gobiernos tienen como parte de sus funciones el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas (Lahera, 2004, p. 7).

El concepto de políticas públicas tiene relación directa con la idea de interés general o colectivo. De este modo lo observa Oszlak (1980, p. 3) para quien las políticas públicas adquieren su legitimidad a partir de los procesos legislativos o de la aplicación de criterios técnicos a fin de dar respuesta a un problema social. De acuerdo a Roth (2002, p. 27), y siguiendo la perspectiva de Oszlak (1980), las políticas públicas adquieren existencia una vez que las instituciones del Estado han asumido ya sea en parte o de forma total, planes tendientes a alcanzar objetivos que son asumidos como necesarios toda vez que están encauzados al abordaje de un problema. Así, las políticas públicas también pueden ser entendidas como instrumentos que le permiten al Estado identificar las necesidades en los ámbitos político, económico, ambiental, social, cultural, etc. del

territorio sobre el que ejercen autoridad legítima. Expresa Arroyave (2011, p. 96) que las políticas públicas como instrumentos tienen como objetivo la implementación de medidas para reparar o remediar los diversos problemas y añade que en estas medidas los grupos afectados tienen una participación activa. Por tanto, la política pública además de constituir un instrumento que aborda la solución de los problemas sociales, también es un mecanismo que acerca al Estado con la sociedad civil.

Conforme a los aportes de Durston (2002, p 45) las políticas públicas permiten la creación de capital social toda vez que su uso permite el empoderamiento de sectores excluidos, es decir, permite acercar el Estado a la sociedad civil, sobre todo, de aquellos que tradicionalmente no han estado dentro de la agenda gubernamental. En efecto, cuando las políticas públicas están dirigidas a la clase social privilegiada, aquella que ostenta los medios económicos o de otro tipo, no se puede hablar de un acercamiento entre Estado y sociedad civil, pues estos grupos tienen una relación muy cercana con el aparato estatal (Durston, 2002, p. 44), además, que estos sectores no sufren las problemáticas que si padecen las poblaciones excluidas y segregadas. Por lo tanto, el estudio de las políticas públicas exige de una mayor atención a las comunidades que tienen los problemas más graves de orden social.

De acuerdo a Arroyave (2011, p. 97), las políticas públicas pueden ser implementadas de dos formas. En la primera de ellas, donde se evidencia un modelo tradicional, las políticas públicas son implementadas en una dirección vertical y en donde se excluye la participación de los afectados, es decir, no son atendidas sus perspectivas y necesidades reales en la formulación, implementación y evaluación de las mismas:

Este enfoque de *inputs* y *ouputs*, donde la sociedad demanda y el Estado responde, sin tener en cuenta las consideraciones de la comunidad, ha sido incapaz de descifrar de manera efectiva los problemas que le corresponde solucionar, esto en gran parte

determinado por: (i) la omisión de las comunidades afectadas al momento de identificar y elaborar la política, y/o (ii) la ausencia de una población que le dé vida a la política pública y la lleve más allá del papel. (Arroyave, 2011, p. 97)

Sobre el modelo descrito, existe una línea de autores que interpretan las políticas públicas como un proceso unilateral y vertical. Por ejemplo, Vargas (2004, p. 49) estima que las políticas públicas son los proyectos gubernamentales, las propuestas administrativas y las gestiones del Estado a fin de satisfacer necesidades, es decir, “todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. O, de la misma manera que lo hace Valencia y Álvarez, (2008, p. 96) para quienes las políticas públicas son el “conjunto de instituciones que toman decisiones para resolver problemas y desajustes sociales”. Sin embargo, también hay un buen cúmulo de literatura que va más allá en la conceptualización de las políticas públicas.

La segunda forma en que pueden ser implementadas las políticas públicas es a través de modelos en los que se toma como punto de partida la comunidad y demás actores vinculados en el proceso:

En este enfoque de política el Gobierno cumple un rol más formal, pues la ciudadanía y los grupos de interés asumen una construcción en conjunto de la política, y la administración se adjudica una función formal, encargándose del diseño normativo, de su introducción al plan de Gobierno o conversión en ley, y de la asignación presupuestal para su ejecución, mientras los ciudadanos y los grupos organizados ejercen una construcción social, son los que se encargan de ejecutarla y trabajar con las comunidades afectadas. (Arroyave, 2011, p. 97)

En consonancia con esta última forma de asumir la política pública, Pierre (2002, p. 40) considera la misma como un proceso de mediación social por cuanto asume los desajustes presentes en un sector específico: “se dirá que el objeto de una política pública es la gestión de una relación global sectorial” (Pierre, 2002, p. 40).

Atendiendo a la segunda vía de implementación de las políticas públicas, es menester resaltar la relación que se desprende entre política pública y ciudadanía. Sí se acepta la idea que en las políticas públicas es fundamental y necesaria la

participación de las poblaciones para alcanzar mejores resultados en función de las metas planteadas, entonces se admite la participación de los hombres y mujeres en los asuntos públicos, y ello traducido en la esfera de la política es el ejercicio de la ciudadanía. De este modo, se requiere para el diseño y la implementación de este tipo de modelos el reconocimiento efectivo tanto de derechos como de deberes, y una conciencia colectiva enfocada en el interés público en escenarios diversos a los del Estado y el mercado (Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas, 2000, p. 31).

Vargas (1999, p. 30) señala que los mecanismos para formular las políticas públicas son la concertación y negociación entre los actores, en otras palabras,

[...] un juego de fuerzas: el contexto externo, el proyecto político dominante -que de alguna manera se expresa en el plan de desarrollo-. El problema de recursos, las propuestas de distintos actores, el tamaño del problema, y todo esto se define en el espacio del régimen político pues todos estos factores están afectando en uno u otro sentido. (p. 30)

Y más adelante afirma que la política pública se traduce en iniciativas, decisiones y acciones que generan un nivel de incertidumbre por cuanto su objeto es asumir los problemas y solucionarlos o hacerlos manejables.

Finalmente, es perentorio hacer alusión a la política pública desde el contexto fiscal y económico. Describe Aguilar (1992, p. 36) que las políticas públicas permiten resignificar el componente de costos en términos de oportunidad y de operación, además que entra en este escenario los conceptos de recursos públicos limitados, por lo que se debe realizar una evaluación de los gastos, el costo-beneficio para determinar la eficiencia económica y la maximización del beneficio a fin de disminuir los costos atribuibles a los contribuyentes.

### 2.1.2. Análisis de política

La importancia de las políticas públicas al interior de un país es un asunto indiscutible y en el mismo sentido lo es el análisis de las mismas a fin de segmentar todas las partes del proceso de la política y evidenciar los avances, alcances e impacto de las mismas sobre los problemas sectoriales específicos que han buscado solucionar o, al menos, volver manejable. También es relevante aclarar que en este espacio el análisis de la política pública no se interpretará desde la definición de problemas, pues parte de la literatura denomina análisis de la política pública como la primera etapa en la que se busca el consenso entre los actores implicados a fin de definir la política como lo hacen (Amador, Álvarez, Blanco, Monroy, Núñez, Palacios, Pinzón y Rojas (2012, p. 16).

Roth (2002, p. 29) identifica tres grandes enfoques o líneas de enfoque en materia de análisis de políticas públicas. Esto es significativo en la medida que permite definir el papel o rol tanto del Estado como de la sociedad civil en los procesos que subyacen de la política pública. En un primer grupo considera las teorías centradas en la sociedad, en otras aquellas que están enfatizadas en el Estado y un tercer grupo denominadas teorías mixtas o intermedias. Respecto del enfoque centrado en la sociedad, el Estado aparece como “una variable dependiente de la sociedad [donde] los individuos y grupos determinan la elección de la política desarrollada por la institución estatal” (Roth, 2002, p. 29). En el enfoque centrado en el Estado, el Estado es concebido como un ente independiente de la sociedad que “funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios” (Roth, 2002, p. 30) respecto de las necesidades de la sociedad y en donde las decisiones son tomadas por los políticos y funcionarios del aparato estatal. Por último, el tercer enfoque (mixto o intermedio) rechaza las posturas absolutistas de los dos primeros enfoques y considera la sociedad y el Estado como dos esferas interdependientes más que dependientes, en donde confluyen una gran variedad

de relaciones complejas y una “interpenetración creciente entre las esferas pública y privada” (Roth, 2002, p. 31).

Sobre el asunto tratado, se puede encontrar una gran variedad de información, denominaciones y características atribuibles al análisis de las políticas públicas. En este ámbito puede extenderse un gran abanico de estrategias y posibilidades (Aguilar, 1992, p. 32). Así mismo lo considera Parsons (2007, p. 63), quien explica que el análisis de las políticas públicas puede verse influenciado por las disciplinas y sus alcances, razón por la que los factores del problema en concreto son determinantes en la búsqueda de procesos y procedimientos:

[El análisis] exige la comprensión de los contextos históricos, legal, antropológico y geográfico de las políticas públicas, el impacto de las técnicas cuantitativas y la información en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas también deben contemplarse dentro del ámbito del análisis de las políticas públicas. (Parsons, 2007, p. 63)

Para Salazar (2008, p. 43) el análisis de las políticas públicas es una metodología que reúne cinco procedimientos específicos: (i) estructuración de problemas, (ii) pronóstico, (iii) recomendación, (iv) monitoreo, y (v) evaluación. Obsérvese que dentro de los aportes del autor la evaluación se incorpora dentro del proceso de análisis, razón por la que se prefiere denominar a todo este proceso cíclico como análisis y no evaluación de políticas públicas:

[...] el análisis de las políticas públicas está basado en un esquema 'cíclico', que intenta analizar los factores que inciden en el desarrollo de una política a través de los diferentes estadios de su 'proceso vital', es decir, desde el inicio de su elaboración hasta su terminación o reciclaje. (Pallares, 1988, p. 150)

Estima Vargas (2008, p. 30) que dentro de la política pública se puede analizar los actores involucrados a fin de determinar las características que ha tenido el proceso de formulación de la política. En una extrapolación a los aportes de Salazar (2008, p. 43) se trataría de un procedimiento en la etapa inicial de la política pública denominada estructuración de problemas. También el Estado en



este escenario puede ser analizado, y una opción de ello lo plantean Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008, p. 10) al describir que el Estado se puede interpretar desde el sistema político-administrativo en relación de su impacto respecto de la economía y la sociedad.

García-Junco (1998, p. 13-14) define una estrategia para el análisis de las políticas públicas. Dentro de la misma define ocho pasos a seguir para el análisis de la misma, que en criterio del autor, son esenciales: (i) definir el problema, (ii) recolectar u obtener información, (iii) construir las alternativas, (iv) seleccionar los criterios, (v) proyectar los resultados, (vi) confrontar los costos, (vii) decidir, y (viii) revisar los resultados. Del mismo modo advierte, al igual que se mencionara al comienzo del apartado, que estos pasos pueden variar o bien suprimirse dependiendo del caso o la situación. Agrega, además, aspecto que es de consideración, que la evaluación inevitablemente deberá abordar los mismos pasos del diseño y la implementación.

Feinstein (2007, p. 22) explica que el análisis de las políticas públicas involucra diversos factores como lo son: (i) la relevancia o pertinencia de la política, (ii) la eficacia o efectividad en término de alcance de objetivos; y (iii) la eficiencia en relación con los medios y gastos realizados para alcanzar las metas. Del mismo modo, agrega a los anteriores elementos de análisis la sostenibilidad de los resultados, el desarrollo institucional y la coherencia entre las políticas, los programas y proyectos.

Por último, Glasgow, Vogt y Boles (1999, p. 1323), menciona que en el análisis de una política pública deberá considerarse los componentes de alcance, eficacia, adopción, aplicación y mantenimiento:

- a. Alcance: Proporción de la población objetivo que participó en la intervención.

- b. Eficacia: Tasa de éxito definida como resultados positivos menos resultados negativos.
- c. Adopción: Proporción de valores, prácticas y planes adoptados en la intervención.
- d. Aplicación: Grado en que la intervención es implementada como se pretende en el mundo real.
- e. Mantenimiento: Grado en que un programa sostenido en el tiempo.

### 2.1.3. Enfoques de implementación

Señala Roth (2002, p. 109) que la implementación constituye la fase o etapa en la que la política pública impulsa actos y efectos como producto del marco normativo dado en las intenciones, los textos o los discursos, y añade que los modelos son las concepciones adoptadas en el proceso de decisión y ejecución de la política pública. Los enfoques de las políticas públicas constituyen marcos de interpretación en torno a la manera como se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas:

Los enfoques de implementación se configuran como ejes centrales en el ciclo de la política, ya que de la ejecución de la misma es de donde se interpreta la eficacia y efectividad. La formulación no tendría sentido si no fuese llevada a cabo, y es en el momento de implementar donde se hacen acción, aquellas decisiones tomadas; además, la evaluación pasa a tener sentido en el momento en que la aplicación de las actividades comienza a tener un papel en la realidad social y política. (Mejía, 2012, p. 150)

Roth (2002, p. 110-123) distingue cuatro enfoques de las políticas públicas, pero que a su vez están relacionados con las dos categorías expuestas por Mejía (2012, p. 149) y los otros autores ya citados. Para el autor, los cuatro enfoques son:

- a. Enfoque clásico de la administración racional: en enfoque la administración es considerada un sistema unitario en donde prevalece las relaciones de

autoridad. En la práctica se evidencia la coordinación, el manejo de la información entre unidades y la limitación de los recursos.

- b. El enfoque del buen gobierno: en este prevalecen los procesos implementados más que los resultados, a través de los cuales se busca de forma amplia que el gobierno alcance los objetivos trazados.
- c. El enfoque de gestión pública: se trata de un enfoque en el que se examinan los objetivos y los planes en el marco del contexto y los recursos disponibles para la implementación de la política pública.
- d. El enfoque contingente: el enfoque incorpora los intereses, las particularidades de los destinatarios de la política, los entes que la implementan y las condiciones externas. Además de lo anterior, se incluyen los procesos prospectivos y de monitoreo y control a fin de racionalizar los procesos y mantener la dirección hacia el cumplimiento de los objetivos.

Atendiendo al objeto de estudio abordado en esta investigación, además de las características y el contexto en el cual se centran los objetivos definidos, es menester realizar un acercamiento específico al enfoque de gestión pública. Roth (2002, p. 114) hace referencia al trabajo realizado por Sabatier y Mazmanian (1979) para quienes el éxito de implementación de una política pública está ligado al cumplimiento de cinco condiciones en las que involucra tanto legisladores como diseñadores, y en donde estos últimos tienen como función “evaluar el grado de implementabilidad”, además de estructurar el proceso, ampliar las posibilidades en materia de alcance de objetivos trazados (Roth, 2002, p. 115).

Las condiciones de acuerdo a estos autores son: (i) fundamentación del programa en una teoría que permita describir el cambio del comportamiento en los grupos o comunidades donde se aplica la política pública y a quienes están dirigidos los objetivos; (ii) incorporación de directrices claras y precisas de actuación desde la ley o la decisión política (o en donde tuviese origen la política pública) a fin de generar unos límites de comportamiento preestablecidos por quienes materializan

la política pública; (iii) creación de capacidades políticas y de gestión en el grupo de dirigentes o responsables, a fin de una apropiación efectiva de la política pública y sus objetivos; (iv) disposición de apoyo de diversos grupos como gobierno así como de ciudadanos, que permita un mayor grado de cooperación; y (v) el mantenimiento de los objetivos a pesar de los cambios de políticas u otras condiciones socioeconómicas emergentes que tienden al debilitamiento de las metas trazadas (Roth, 2002, p. 115). En el cuadro 1 se especifica por cada una de estas condiciones los elementos claves que deben ser atendidos a fin de ampliar las posibilidades de éxito de la implementación de la política pública.

### **Cuadro 2.**

#### **Condiciones de éxito en la implementación de la política pública y elementos de relevancia / factores críticos de éxito**

| <b>Condiciones de éxito</b>     | <b>Elementos de relevancia / factores críticos de éxito</b>   |
|---------------------------------|---|
| Concepción de una teoría sólida | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nexos entre elementos de causalidad y efectos deseados (planteamiento de hipótesis)</li> <li>- Objetivos en relación con los cambios deseados.</li> <li>- Definición de los medios.</li> </ul>   |
| La ley o la decisión política   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jerarquía de objetivos y directrices de actuación.</li> <li>- Suficiencia de recursos para las acciones y actividades.</li> <li>- Definición de entes colaboradores.</li> <li>- Incorporación de funcionarios con conocimiento, apropiación y convicción de la política.</li> <li>- Reglamentación que defina la integración jerárquica y que haga flexible la implementación.</li> <li>- Definición de los mecanismos para la toma de decisiones al interior de los entes que implementan la política pública.</li> <li>- Creación de oportunidades para la participación, intervención y control de la implementación de la política pública.</li> </ul> |
| Responsables con                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo de los altos responsables.</li> </ul>  |

| <b>Condiciones de éxito</b>            | <b>Elementos de relevancia / factores críticos de éxito</b>  |
|--|--|
| capacidades y oportunidades de gestión | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad de convencimiento e inclusión.</li> <li>- Definición de medios de comunicación.</li> </ul>  |
| Apoyo político y social                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo de grupos organizados.</li> <li>- Permanencia de las acciones colectivas</li> <li>- Apoyo de entidades e instituciones de diverso nivel y esfera.</li> </ul>    |
| Entorno favorable                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantenimiento de las condiciones sociales.</li> <li>- Mantenimiento de las condiciones económicas.</li> <li>- Suministro de estudios externos y objetivos.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia a partir de Roth (2002, p. 115-119)

## **2.2. RURALIDAD**

### **2.2.1. Definición de ruralidad - PNUD**

Históricamente, lo rural ha tenido un papel subsidiario en la agenda de los gobiernos y ello de una manera u otra ha repercutido en el conflicto interno que ha vivido el país durante más de cincuenta años. Es imperativo reconocer la importancia que el sector rural tiene al abordar procesos de desarrollo, considerándolo en forma estratégica y revaluando el tradicional papel marginal y residual que se le ha asignado hasta el momento, la nueva ruralidad tiene en cuenta las dimensiones económica, ambiental, social, cultural, histórica y política y en ella se encuentran los fundamentos para repensar el tipo de desarrollo rural y trazar la ruta hacia un modelo general de desarrollo inclusivo (Echeverri, 2002, p. 72).

La ruralidad es un concepto heterogéneo y que varía entre un país y otro. Carrasco (2011, p. 9) señala que son diversos los criterios utilizados con el fin de definir los espacios rurales. En efecto, en algunos casos se toma como referente

el tamaño de la población, la disponibilidad de los servicios básicos, el espacio geográfico que ocupa, entre otros. Lo que sí resulta homogéneo en todos los casos es la referencia de lo rural como forma contraria de lo urbano, sin darse posibilidad a términos medios (Carrasco, 2011, p. 9):

[...] el concepto de ruralidad ha estado frecuentemente asociado a tres fenómenos interrelacionados: una baja densidad demográfica, el predominio de la agricultura en la estructura productiva de una localidad o región, y unos rasgos culturales (valores, creencias y conductas) diferentes a los que caracterizan a la población de las grandes ciudades. No existe, sin embargo, un completo consenso entre los académicos. (Llambí y Pérez, 2007, p. 40)

De acuerdo a Echeverri y Ribero (2002, p. 26) la ruralidad constituye todo un hábitat en donde se desarrolla la actividad agropecuaria y confluyen un gran número de elementos de tipo sociológicos, ecológicos, etnográficos, culturales, políticos, antropológicos, etc.

La visión territorial de lo rural emerge como una aproximación y propuesta a una nueva visión del desarrollo rural sostenible en América Latina, se nutre de la visión del desarrollo regional y desarrollo territorial como una expresión de orden político, económico y social que busca, en esencia, mejorar la forma como se están visualizando y orientando las intervenciones, la formulación de políticas y sistemas de planeación para el sector rural en nuestra América. (Echeverri y Ribero, 2002, p. 27)

Al referirse los autores a una visión territorial que emerge, se hace alusión al proceso de cambio producto de la globalización en donde aparece una diversificación más amplia de lo que podría considerarse sociedad rural (Pérez, Farah y De Grammont, 2008, p. 23). Para Pérez, Farah y De Grammont (2008, p. 23) la conceptualización tradicional de lo rural, entendida como “espacio ocupado por grupos sociales relacionados con producción agropecuaria”, ya no tiene valor explicativo. De este modo, los criterios para la definición de lo que es lo rural se amplía, validando la posición de Carrasco (2011, p. 9).

En este mismo orden se encuentra la perspectiva de Machado (2004, p. 71) al mencionar que el concepto de ruralidad se revaloriza en el marco de un nuevo modelo de desarrollo. Siendo un concepto que se evoluciona y que se reconstruye

conforme a las circunstancias socio-históricas, entonces tres esferas de cambio sobre el tema están abiertas al debate: “la redefinición del ámbito de acción de la política rural, la revisión a fondo de la economía rural y la proposición de una nueva institucionalidad rural” (Machado, 2004, p. 71).

A fin de explicar estos cambios en el terreno de lo rural, se ha incorporado el concepto de *Nueva Ruralidad* haciendo mención a las políticas neoliberales en donde el modelo en pro del bienestar está trayendo graves consecuencias (Baños, 2009, p. 164):

Esta perspectiva de la “nueva” ruralidad niega la permanencia de la dualidad entre sector urbano y rural, pero no porque las comunidades hayan sido capaces de superar sus condiciones materiales, pues aceptan el aumento de la pobreza en la zona rural como resultados de la incapacidad de la organización tradicional de responder a los retos de la integración internacional. Sino porque argumentan una urbanización de las comunidades rurales debida a la construcción de infraestructura básica, infraestructura que por cierto, en gran medida ha provenido de recursos económicos derivados de actividades productivas comunitarias. (Baños, 2009, p. 171)

En el marco de las consecuencias asociadas al modelo neoliberal, se encuentra lo relacionado a los grandes impactos ambientales provocados por la pequeña minería, que impacta de manera negativa las fuentes hídricas debido a la contaminación con mercurio, sustancia que es utilizada en la minería ilegal. Esta situación es aún más grave si se considera que algunas de estas prácticas son realizadas en zonas de páramo donde afectan no sólo la vegetación del lugar sino las aguas subterráneas que sirven de fuente de abastecimiento.

Los títulos mineros otorgados en las diferentes zonas de páramo del país, corresponden a la exploración y explotación de oro o carbón, lo que convierte esta actividad en una de las mayores fuentes de amenaza para la estabilidad ecológica de estos ecosistemas y para la disponibilidad de agua de al menos el 70% de la población colombiana (Defensoría del Pueblo, 2010, p.48).

### 2.2.2. Pobreza y ruralidad

Describe Rossel (2012, p. 8) que la pobreza del sector rural en América Latina es muy superior a la urbana, y que si bien, de forma paulatina, se ha pasado a poblaciones cada vez más urbanas, aún son elevados los niveles de pobreza de estas comunidades en relación con las de las ciudades, llegando al punto de la indigencia. Los diversos estudios e informes comprueban las grandes brechas de desigualdad que hay entre los espacios rurales y urbanos. En efecto, la pobreza y la extrema pobreza son más visibles en las zonas rurales. Explica Echeverría (2000, p. 148) haciendo alusión a un informe de la CEPAL de 1999, que las poblaciones rurales en países como Bolivia, Guatemala, Haití y otros, cerca del 75% de estas comunidades se encuentran bajo el umbral de pobreza, y en países como México o Colombia el porcentaje promedio de pobreza corresponde al 60% de estas poblaciones. Las causas para este fenómeno son muy variadas y complejas: el crecimiento económico que excluye de la participación de la riqueza a estas comunidades, la distribución inequitativa de la tierra, las distorsiones en el mercado agrícola, entre otras.

Otro factor relevante dentro de la pobreza de las comunidades rurales son las bajas oportunidades que tienen los campesinos en las ciudades. Señala Frías (1995, p. 32) que las comunidades rurales tienen pocas o nulas oportunidades de inserción laboral y social en las zonas urbanas, razón por la que regresan a los campos “aceptando incluso niveles extremos de pobreza”. Ahora bien, es preciso señalar que el caso de las comunidades rurales en Colombia en relación con la pobreza presenta otro tipo de factores que lo hace diferente a los del resto de la región. Jaramillo (2006, p. 48) analiza el tema de la pobreza en el sector rural y describe que una de las causas para el aumento progresivo del fenómeno es la concentración de la propiedad en cabeza de los terratenientes, narcotraficantes o grupos subversivos. Del mismo modo, la pobreza es el resultado de los procesos de estratificación social, los cuales aumentan las probabilidades de exclusión, por



ejemplo, la imposibilidad de acceso al crédito. Una tercera causa descrita por Jaramillo (2006, p. 49) es la pobreza de muchas de las tierras, que pierden su potencial productivo debido a múltiples causas ajenas a las acciones de los campesinos.

Ahora bien, es perentorio reconocer el doble estado de vulnerabilidad en el que se encuentran las comunidades indígenas, pues estas también son comunidades rurales y sobre ellas la pobreza es un factor aún más crítico que la de los campesinos:

El análisis de la pobreza en el medio rural no puede estar ajeno a la importante superposición entre población rural y población indígena y a la situación de particular desventaja en que se encuentra esta última. Varios estudios han mostrado como, considerando exclusivamente las zonas rurales, la población indígena se encuentra más afectada por la pobreza y la indigencia que la no indígena. (Rossel, 2012, p. 13)

Señala Rodríguez (2009) que la situación en la que están sumergidos cerca del 75% de los 1.2 trillones de personas que viven en extrema pobreza, es decir, la población rural, están condenadas en una trampa de la que tienen pocas oportunidades de poder escapar. Ello es comprensible porque estas poblaciones por lo general han carecido de procesos de educación y capacitación, de seguridad social, de créditos, etc.

### 2.2.3. Características de la ruralidad

Carrasco (2011, p. 10) hace una descripción de las características de la ruralidad reuniéndolas en dos grandes grupos. El primero se refiere a un aspecto cualitativo y el segundo a un aspecto cuantitativo. En el aspecto cualitativo de la ruralidad se encuentran el (i) elementos jurídico - administrativos y (ii) las actividades desarrolladas en la zona. El elemento jurídico - administrativo corresponde a las normas que permiten delimitar el espacio socio-geográfico sobre el cual se entendería que se encuentra el sector rural. En el caso colombiano, la definición

es adoptada a partir del Departamento Nacional de Planeación (DNP), donde las zonas rurales son aquellos territorios comprendidos entre el límite de la cabecera municipal y el límite municipal (Carrasco, 2011, p. 10). El elemento de las actividades desarrolladas en la zona permite identificar las zonas rurales como aquellos espacios en donde se llevan a cabo actividades económicas del sector primario como la ganadería, la agricultura, la minería, entre otras.

Ahora en relación al aspecto cuantitativo, Carrasco (2011, p. 11) describe que en los países de la región el criterio más utilizada para identificar una zona rural es el número de pobladores respecto de un espacio específico. Las zonas donde la población es baja en comparación con las ciudades se considera como rural. En este parámetro aparecen los conceptos de zona rural dispersa y zona rural nucleada. En la dispersa hay viviendas muy separadas con grandes terrenos cultivables y en donde se encuentran menos de 15 habitantes por km cuadrado (grupo con muy baja densidad poblacional); en donde hay entre 15 y 30 habitantes por km cuadrado (grupo con baja densidad poblacional). En la zona rural nucleada hay viviendas separadas por estructuras como paredes o cercas, y en este espacio hay entre 30 y 60 habitantes por km cuadrado (grupo con regular densidad poblacional) o más de 60 habitantes (grupo con alta densidad poblacional).

Sin embargo, como se ha sostenido las nuevas condiciones socio-históricas conllevan a reconstruir nuevas nociones de ruralidad y, por ende, asumir otros enfoques y criterios para caracterizar y denominar la ruralidad. En este espectro, el PNUD (2011, p. 7) describe que una nueva comprensión de lo rural se aleja de la perspectiva solo agropecuario, solo demográfico o solo productivo. De este modo, deberán considerarse los factores de naturaleza, sostenibilidad, recursos naturales y todos aquellos que permiten caracterizar el sector rural en Colombia.

El PNUD (2011, p. 4) hace una amplia descripción de las características que ostenta la ruralidad en Colombia. Desde el enfoque del informe presentado por el PNUD, es decir, el de desarrollo humano, afirma que en Colombia a pesar del significativo proceso urbanizador, en la actualidad la tercera parte de la población es rural, lo cual implica una mirada política inclusiva de esta gran parte de la población. Este mismo aspecto lo revela Rossel (2012, p. 9-10) quien encuentra diferencias en la superación de la pobreza entre el sector urbano y rural, siendo este último más renuente a un cambio en este sentido. Las cifras del informe evidencian que el 75,5% de los municipios en Colombia son rurales, cerca de 847 municipios de los 1123 que hay en el país, en donde habita cerca del 31,6% de la población en Colombia.

Las comunidades rurales en Colombia padecen diversos problemas debido a las condiciones de vulnerabilidad a las que son sometidas. De acuerdo al PNUD (2011, p. 5) las dimensiones por las cuales aumenta las condiciones de vulnerabilidad de la población rural son la violencia, la capacidad económica, la capacidad institucional, el capital humano, los problemas ambientales y la demografía de estas comunidades en términos de núcleo familiar. Cada uno de estos factores han abierto aún más la brecha entre campo y ciudad, aumentando la desigualdad y la inequidad, razones de sobra que ameritan una revisión de las políticas públicas implementadas para el sector rural desde un enfoque de desarrollo humano y con miras hacia una revalorización del papel del Estado como ente regulador de los mercados.

Un factor relevante y de especial atención es que en las poblaciones con mayor pobreza se ha instalado un control político hegemónico, en otras palabras, en los lugares rurales donde predomina un poder político hay más evidencia de necesidades básicas insatisfechas marcada por la criminalidad organizada, el conflicto armado, el despojo de tierras y el desplazamiento forzado (PNUD, 2011, p. 6). Cada uno de estos elementos permite inferir que los avances en materia de

desarrollo humano no son representativos de las comunidades rurales, aspecto que se debe considerar en los diagnósticos enfocados a este ámbito.

En lo que tiene que ver con el sector de agua potable y saneamiento básico, la inequidad entre la población urbana y rural es pronunciada, por lo que es necesaria una visión y un enfoque más inclusivo para favorecer a comunidades marginales y vulnerables, entre las que se encuentran sectores de campesinos, indígenas y afrodescendientes. El Banco Mundial ha señalado que los Estados deben hacer mayores esfuerzos en materia de política pública de agua para el sector rural, pues los servicios de agua y saneamiento son considerados como un fuerte motor de desarrollo:

En términos generales, la política sectorial para los servicios rurales sigue careciendo de perfil dentro de las prioridades de las políticas públicas del Estado. En parte, se debe a la tendencia de agrupar temas rurales bajo un solo esfuerzo o política de desarrollo rural, agrícola, o de recursos naturales. Mientras que dentro del mismo sector de agua y saneamiento, se debe a la tendencia de atender a las complejidades de los sistemas urbanos. No obstante, la diferencia en contexto, unidad de servicio, falta de economías de escala y desafíos para la sostenibilidad, requieren de una política sectorial específica para el agua y saneamiento rural, diferenciada de las políticas públicas que aborden los temas de agua y saneamiento urbano. (Banco Mundial, 2011, p. 22)

Por lo general el impulso de planes y proyectos de infraestructura obedecen a criterios de impacto y costo efectividad, lo que tiene a dejar en segundo plano las inversiones para zonas de población rural nucleada y en un tercero a la población dispersa (Carrasco, 2011, p. 15).

Esto ocurre debido a que se puede mostrar resultados más rápidos y mayor cantidad de población atendida, cuando se realizan inversiones en agua potable y saneamiento en ciudades y grandes conglomerados urbanos, en tanto que la atención de la zona rural requiere una mayor inversión por habitante y procesos más complejos de concertación y formulación participativa de los proyectos. Adicionalmente, los proyectos en la zona rural suelen tener menor “visibilidad” política debido a que no se tiene una concentración importante de votantes en comparación con las áreas urbanas”. (Carrasco, 2009, p. 15).

## **2.3. AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO**

### **2.3.1. El derecho humano al agua y al saneamiento**

Las Naciones Unidas ha venido en los últimos años insistiendo en la importancia del reconocimiento del derecho humano al agua que se exprese en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas en agua y saneamiento. El instrumento internacional que consagra el derecho humano al agua data de enero de 2003 cuando el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas emitió la Observación General No. 15 que define el contenido normativo del derecho humano al agua y las responsabilidades de los Estados para su realización sin ningún tipo de talanquera y discriminación. (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 8)

“La Observación General No. 15 define el derecho humano al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica”. (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 8)

El principal fundamento del Derecho Humano al Agua, recae en el principio de que ninguna persona puede ser privado de contar con la cantidad de agua suficiente para satisfacer sus necesidades básicas (Defensoría del Pueblo, 2009, p.10), es decir “que permita satisfacer necesidades básicas como la alimentación y la bebida, la higiene personal y doméstica, la producción de cultivos de subsistencia y las prácticas culturales” (Defensoría del Pueblo, 2009, p.11).

A su vez, este derecho humano al agua contempla tres importantes componentes a saber: i) Disponibilidad en el marco del abastecimiento en condiciones de continuidad y en la cantidad requerida, ii) Accesibilidad física y económica y ii) Calidad a través de la garantía de que su consumo es apta para consumo

humano, es decir que no cause daños para la salud de las personas (Defensoría del Pueblo, 2009, p.15).

De esta manera el agua considerada como vital para la realización de los derechos de las personas y para su dignidad personal, ha venido siendo objeto de debate por parte de algunas organizaciones sociales que reclaman el derecho desconociendo el valor económico que tiene el agua potable y tratada. De otro lado se ha venido dando un conflicto de derechos cuando el Estado debe cumplir con este Derecho de la misma manera que con el convenio 169 de la OIT ratificado por la Ley 21 de 1991, pues al conceder a los grupos étnicos el derecho a la consulta previa se vulnera el derecho humano al agua por la cantidad de obstáculos institucionales que hay que afrontar cuando se consultan políticas, planes, programas y proyectos.

“Garantizar a todos los habitantes del territorio nacional la cantidad de agua suficiente para satisfacer necesidades básicas en condiciones de disponibilidad, accesibilidad y calidad, indispensable para vivir dignamente y requisito para preservar y asegurar los derechos fundamentales a la vida y a la salud” (Defensoría del Pueblo, p. 11)

Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, ha manifestado que:

"Los niños y niñas que no tienen agua limpia para beber, las mujeres que temen por su seguridad, los jóvenes que no tienen la posibilidad de recibir una educación decente tienen derecho a algo mejor y nosotros tenemos la responsabilidad de hacerlo mejor. Todas las personas tienen derecho a un agua segura para beber, a saneamiento, a refugio y a servicios básicos". (ONU, AGUA, 2013).

El enfoque de derechos humanos que subyace al análisis del derecho humano al agua y al saneamiento recae en que estos servicios son fundamentales para la vida de todas las personas y por lo tanto, es deber del Estado garantizar que todas las personas puedan contar con agua potable y saneamiento básico de tal forma que las comunidades puedan eliminar la vulnerabilidad asociada a la salud debido a la mala calidad o cantidad de estos servicios.

### 2.3.2. Gobernanza

En el VI Foro Mundial del Agua se presentó un documento que aporta un marco conceptual acerca de la gobernanza del Agua, tema que ha sido objeto de debate en los últimos años pues ha ido adquiriendo mayor importancia en la medida en que analiza la relación entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil y en el proceso de formación de contratos sociales para una gestión integrada y sostenible del agua.

“La gobernanza se refiere a una serie de cambios que se han dado entre el gobierno y la sociedad (Mats, 2004) para reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de ésta última y su relación con el medio ambiente. Alude también a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos financieros internacionales, entre otros) han adquirido en los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos, así como a las nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios relacionados al agua”.(VI Foro Mundial del Agua 2012, p. 7).

Temas como la pobreza, la llamada justicia hídrica, las mejoras en la capacidad institucional y en los marcos legales, la provisión de servicios eficientes, la débil institucionalidad en torno al agua, la necesidad de la acción coordinada a diferentes niveles, y el reconocimiento de los contextos socioculturales y de las formas comunitarias de la gestión del agua, hacen de la gobernanza un enfoque que vale la pena tener en cuenta al abordar la formulación de política pública de agua y saneamiento rural:

“La Gobernanza del agua se refiere a la interacción de los sistemas políticos, sociales, económicos (Rogers y Hall, 2003) y administrativos que entran en juego

para regular el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de agua a diferentes niveles de la sociedad” (UNDP, 2000). Es así que la Gobernanza del agua existe donde las organizaciones estatales encargadas de la gestión del recurso establecen una política efectiva, junto con un marco legal apropiado para regular y gestionar el agua, de forma tal que responda a las necesidades ambientales, económicas, sociales y políticas del Estado, con la participación de todos los agentes sociales (VI Foro Mundial del Agua 2012 p.11).

Este documento del VI Foro Mundial del Agua plantea que la gobernanza está asociada a la capacidad de un sistema social para generar sinergias y para adquirir la habilidad para diseñar políticas públicas. En esta perspectiva los principios de la gobernanza son el marco institucional, la participación, la incorporación de grupos vulnerables y la rendición de cuentas. VI Foro Mundial del Agua (2012, p.17). La gobernanza asume una postura multidimensional pues entran en interacción las dimensiones política, económica, social y ambiental.

Las dimensiones política y social son los temas más álgidos cuando se habla de gobernanza, pues involucran la toma de decisiones y el acceso equitativo a los recursos. La dimensión ambiental se considera por ser el agua un subsistema dentro del medio ambiente que tiene que ver con el equilibrio hidrológico que propenda al uso sostenible del recurso hídrico.

El elemento político exige la creación de plataformas de actores sociales (Moriarty et al, 2007), foros donde pueda discutirse, especialmente donde hay competencia por los recursos hídricos, pero también, la descentralización de la toma de decisiones hacia otros niveles, y en otras escalas, que revelen la realidad sociocultural, y la incorporación de las competencias y los puntos de vista de los otros niveles de gobierno.



La dimensión social se refiere al acceso equitativo a los recursos hídricos, y este es un gran reto en las Américas, un continente marcado por profundas desigualdades sociales, que se reflejan en la pobreza de agua que sufren algunos sectores; son los más pobres y vulnerables los que pagan más por la compra de agua en pipas o garrafones, por no tener una distribución continua, es en las zonas periurbanas de las ciudades latinoamericanas donde más se manifiesta esta problemática.

La desigualdad que existe en varios países del continente en la apropiación, uso y aprovechamiento de los recursos hídricos exacerba la desigualdad social el agua” VI Foro Mundial del Agua (2012, p. 13).

### 2.3.3. Criterios para la sostenibilidad en agua potable y saneamiento básico

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2007, p. 6) son tres los retos impostergables en materia de agua potable y saneamiento ambiental:

[...] mantener los logros alcanzados anteriormente; impulsar sin demora la provisión de servicios de agua potable y saneamiento a los miles de millones de habitantes de zonas rurales que no cuentan con estos servicios; y acelerar los esfuerzos exitosos en zonas urbanas de adaptación al crecimiento demográfico urbano, centrándose sobre todo en los grupos de población de bajos ingresos y desfavorecidos. (OMS y UNICEF, 2007, p. 6)

Estos tres grandes retos referenciados suponen un trabajo arduo y la definición de líneas y criterios de acción. Son múltiples los criterios que se pueden establecer a fin de determinar los factores esenciales para la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental para las zonas rurales. En efecto, en la literatura se realizan acercamientos diversos sobre los criterios para la sostenibilidad de los servicios en mención. Así, se trata de un asunto complejo. De acuerdo a Carrasco (2011, p. 7) la prestación del servicio de agua y saneamiento ambiental deben cumplir con las condiciones de calidad, continuidad y cobertura. Esto significa que estos servicios deben cumplir con el mínimo de requisitos para

asegurar el bienestar de la población, ser suministrado de forma permanente y ampliar cada vez más a las poblaciones que aún no lo disfrutaban. No es un asunto fácil, pues son múltiples las limitaciones que dificultan el cumplimiento de estas condiciones como la dispersión de las viviendas, el difícil acceso por la accidentada geografía o los obstáculos para ofrecer asistencia técnica.

Para Pearce-Oroz (2011, p. 11) las estrategias y las formas de implementación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales muestran importantes avances. Para él, las tendencias actuales para la satisfacción de este servicio en las poblaciones rurales son: (i) un enfoque basado en la demanda para dar soluciones al caso específico, (ii) diseño y desarrollo de estrategias con resultados que se mantienen a largo plazo, (iii) la gestión del agua desde un enfoque integral, de forma racional y en un contexto de desarrollo sostenible, y (iv) acceso al saneamiento con dignidad y equidad.

Sumado a lo anterior, Pearce-Oroz (2011, p. 12) señala otro grupo de desafíos, es decir, otro tipo de lineamientos y criterios que deben considerarse en las políticas para la sostenibilidad de agua potable y saneamiento básico. En el cuadro 2 se hace una relación de estos desafíos y los aspectos a considerarse en cada uno de ellos.

**Cuadro 3.**

**Desafíos de las políticas para la sostenibilidad de agua potable y saneamiento básico para las poblaciones rurales y elementos de relevancia para su logro**

| <b>Desafíos</b>                            | <b>Elementos de vital consideración</b>  |
|--|--|
| Sostenimiento del saneamiento básico rural | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Marco normativo con visión integral para el desarrollo sostenible.</li> <li>- Demanda evidente de familias potencialmente beneficiarias.</li> </ul> |

| Desafíos  | Elementos de vital consideración   |
|---|--|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Respuesta efectiva a la demanda.</li> <li>- Apropiación de tecnología en coherencia con los elementos culturales de las poblaciones.</li> <li>- Opciones diversificadas y de libre escogencia para las comunidades informadas.</li> <li>- Desarrollo de programas de educación, protección del ambiente y salud.</li> <li>- Respeto de las libertades y derechos fundamentales.</li> <li>- Programas en coherencia con la disponibilidad del recurso hídrico.</li> <li>- Rol y ayuda del gobierno municipal.</li> </ul>   |
| Enfoque basado en la demanda y no en el ciclo del proyecto                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de la demanda real.</li> <li>- Definición de la oferta existente.</li> <li>- Impulsar la construcción de una cultura de pago.</li> <li>- Participación de la comunidad en la planificación, ejecución y operación de los servicios.</li> <li>- Sincronización del trabajo técnico y el trabajo social.</li> <li>- Direccionamiento estratégico que vincule estrategias a mediano y largo plazo.</li> <li>- Facilitación y comprensión de normas al interior de las comunidades.</li> <li>- Sincronización de tiempos y cumplimiento en los periodos.</li> </ul>                            |
| Descentralización municipal   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción a nivel municipal atendiendo a criterios de demanda, financiación y el aporte comunitario.</li> <li>- Priorización de necesidades.</li> <li>- La asistencia técnica: establecimiento de unidades técnicas, capacitación y fortalecimiento de la gestión, y complementariedad con otros proyectos (educación, salud pública, etc.).</li> <li>- Seguimiento y monitoreo: sistemas de información que relacione el nivel local, departamental y nacional, registro y actualización de la información, e información fidedigna para la toma de decisiones en materia de inversiones.</li> </ul> |
| Política sectorial y política financiera para el agua y el saneamiento básico | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Política financiera que incluya: principios generales, financiación, priorización, tarifas, subsidios, incentivos y fortalecimiento institucional.</li> <li>- Establecimiento de modelos de gestión con participación de los actores.</li> <li>- Cuidado del medio ambiente.</li> <li>- Desarrollo de proyectos piloto para identificar posibles</li> </ul>   |

| Desafíos   | Elementos de vital consideración  |
|--|---|
|  | cuellos de botella.<br>- Promoción del diálogo y el consenso.<br>- Cooperación con organismos para el apoyo en materia técnica y financiera.  |
| Sostenibilidad de los recursos a largo plazo y sistemas de monitoreo | - Rehabilitación y expansión de los sistemas.<br>- Monitoreo en relación con el sistema nacional de estadísticas y la inclusión de comités y juntas locales.<br>- Sistema de información que atienda a las variables de cobertura, continuidad, calidad, uso, género, asistencia.<br>- Uso de indicadores a nivel internacional y nacional. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Pearce-Oroz (2011, p. 12-27)

Las recomendaciones formuladas por Carrasco (2011, p. 31-32) a partir de su estudio comparativo, constituyen criterios que deben atender para la sostenibilidad de una política en materia de agua potable y saneamiento ambiental. El autor divide estas recomendaciones en cuatro criterios que son necesarios e indispensables en las nuevas políticas de agua potable y saneamiento ambiental para las zonas rurales: a. Criterios para las políticas públicas de información e inversión, b. Criterios para los esquemas de financiación, c. Criterios sobre la estructura institucional y sostenibilidad, y d. Criterios para la regulación, el control y la vigilancia.

Sumado a los anteriores lineamientos y criterios, el PNUD (2011, p. 33-42, 373-394) hace una crítica al actual modelo de desarrollo rural y que constituyen verdaderos criterios de aplicación en materia de desarrollo rural y mejora de las condiciones de vida de estas poblaciones y que resultan transversales a todas las políticas y programas aplicables a este sector. Entre los criterios que deben ser atendidos son:

- a. La promoción del desarrollo humano y la atención a la población más vulnerable.
- b. La promoción de la equidad y el favorecimiento a la convergencia.

- c. El desarrollo de acciones con enfoque de género que atiendan a las condiciones de vulnerabilidad a la que son expuestas las mujeres.
- d. El desarrollo de un modelo inclusivo que proteja la igualdad y equidad entre los individuos y las poblaciones.
- e. Atención especial a los efectos del conflicto armado que afecta la aplicación de las políticas públicas.
- f. La creación de espacios democráticos y de participación que atiendan a los factores que subyacen de la pluriculturalidad.
- g. Desarrollo de un esquema institucional sólido
- h. Desarrollo de un esquema institucional sólido.

### 3. MARCO METODOLÓGICO

La presente investigación es de enfoque **cualitativo**. Un enfoque cualitativo postula que “la *realidad* se define a través de las interpretaciones de los participantes en la investigación respecto de sus propias realidades” (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, p.9). Para el presente estudio, se toman como participantes los funcionarios de entidades del nivel nacional encargados de la implementación de la política de agua y saneamiento básico en el país como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Así mismo, hacen parte de los participantes, consultores en el sector de agua potable y saneamiento básico con experiencia en la ejecución de acompañamiento técnico y ejecución de proyectos de acueducto y alcantarillado en zonas rurales. La recolección de los datos se realizó a través de entrevistas semiestructuradas con base en cuatro categorías de análisis: 1. Marco institucional de política, 2. Recursos financieros, 3. Regulación, control y vigilancia, 4. Esquemas sostenibles de prestación de los servicios.

Adicionalmente se tomó en cuenta el informe de los “Talleres de experiencias de agua y saneamiento básico en zonas rurales de Colombia”, realizado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Unicef para siete regiones en el país. En estos talleres participaron más de 450 representantes locales de las comunidades organizadas y prestadores de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado rural. Estos talleres tuvieron como objetivo “discutir las condiciones de prestación de los servicios de agua y saneamiento de la zona rural colombiana y concertar los lineamientos que deberá incluir la política pública del sector en el área rural” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Unicef, 2012, p.7). Los datos e información empleada representan el carácter territorial del análisis ya que permite conocer de cerca la visión y las propuestas de las comunidades

organizadas alrededor del tema de estudio. Las entrevistas realizadas y el documento de informe utilizado recogen la visión del nivel central y local, tal como se describe en el siguiente cuadro:

#### Cuadro 4.

#### Método y ámbitos de acción

| Método  | Ámbito de acción |
|---|------------------|
| Entrevistas funcionarios de: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio,</li> <li>▪ Superintendencia de Servicios Públicos,</li> <li>▪ Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico</li> </ul> | Nacional         |
| Entrevista funcionario del Programa para las Naciones Unidas en Colombia  | Nacional         |
| Entrevistas consultores   | Local            |
| Documento de talleres   | Local            |

Fuente: Elaboración propia.

Cabe anotar que, la investigación es de tipo **descriptivo**, con el que se busca principalmente identificar y describir diversos aspectos, dimensiones o componentes (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, p.70) de la actual política del sector de agua potable y saneamiento básico para la zona rural del país, empleando enfoques de análisis de política pública.

El enfoque de análisis de referencia para el desarrollo metodológico es el denominado “enfoque de gestión pública” mediante el cual se examinan los objetivos y planes en el marco del contexto y los recursos disponibles para la implementación de la política pública (Roth, 2002, p.115). Este enfoque permite “evaluar el grado de implementabilidad” a través de la revisión de varias condiciones a saber: (i) fundamentación del programa en una teoría que permita describir el cambio del comportamiento en los grupos o comunidades donde se aplica la política pública y a quienes están dirigidos los objetivos; (ii) incorporación de directrices claras y precisas de actuación desde la ley o la decisión política (o en donde tuviese origen la política pública) a fin de generar unos límites de

comportamiento preestablecidos por quienes materializan la política pública; (iii) creación de capacidades políticas y de gestión en el grupo de dirigentes o responsables, a fin de una apropiación efectiva de la política pública y sus objetivos; (iv) disposición de apoyo de diversos grupos como gobierno así como de ciudadanos, que permita un mayor grado de cooperación; y (v) el mantenimiento de los objetivos a pesar de los cambios de políticas u otras condiciones socioeconómicas emergentes que tienden al debilitamiento de las metas trazadas (Roth, 2002, p. 115). Ver Cuadro 2. Condiciones de éxito en la implementación de la política pública y elementos de relevancia / factores críticos de éxito.

Las categorías de análisis permiten identificar los avances y limitaciones de la política y posteriormente a la luz del enfoque de gestión pública se busca establecer el nivel de influencia de estos avances y limitaciones en la implementación de la política pública de AP y SB para zonas rurales del país.

### **3.1. Categorías de análisis**

Las categorías de análisis empleadas en este estudio responden a los principales criterios, que según la revisión bibliográfica realizada, se identifican como elementos esenciales para la implementación de estrategias tendientes a la ampliación de las coberturas y garantizar la sostenibilidad y efectividad de las inversiones en agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales.

#### **Marco institucional de política**

- Existencia de una estructura institucional adecuada para la implementación de la política.
- Definición de un marco normativo suficiente para la atención de las necesidades del sector de AP y SB en las zonas rurales del país.



### **Recursos financieros**

- Disponibilidad de recursos financieros dirigidos a la inversión en infraestructura y operación de los sistemas de acueducto y alcantarillado.
- Uso eficiente de los recursos asignados.

### **Regulación, control y vigilancia**

- Formulación de un marco regulatorio del sector acorde con las particularidades de la zona rural.
- Desarrollo de un marco de control y vigilancia que se ajusten a las condiciones reales de los prestadores y organizaciones comunitarias.
- Existencia de información confiable para el reporte y seguimiento de indicadores de coberturas.

### **Esquemas sostenibles de prestación de los servicios**

- Utilización de tecnologías acordes con el contexto geográfico y cultural.
- Implementación de procesos de participación en todos los componentes de la prestación de los servicios.
- Inclusión de la comunidad en la ejecución de los proyectos y los esquemas de prestación.
- Pago de costos asociados al acceso al agua y saneamiento.

## **3.2. Análisis por categorías**

### **3.2.1. Marco institucional**

Con la expedición de la Ley 142 de 1994 el Gobierno Nacional provee el marco normativo e institucional para el sector de AP y SB reflejando un carácter descentralizado en el manejo de los servicios públicos domiciliarios, y otorgándole por ende a los municipios la obligación directa de asegurar la prestación eficiente de los servicios.

Sin embargo la forma cómo se ha llevado a cabo la descentralización de los servicios y la responsabilidad directa de los alcaldes como garantes de la prestación plantea una dinámica que impacta toda la estructura institucional del sector, siendo la zona rural en donde se manifiesta en mayor medida las acciones de tipo normativo e institucional requeridas para la implementación de una política para el sector de AP y SB.

#### Avances

El principal avance manifestado por los funcionarios de las instituciones nacionales radica en el interés del gobierno nacional de fortalecer la política a partir de la inclusión en el actual plan nacional de desarrollo, la necesidad de disminuir las brechas existentes entre las coberturas de las zonas urbanas y rurales y la definición de objetivos tendientes a la formulación e implementación de una política pública integral. A partir de esto, se crea en el VASB, el Programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zonas rurales de Colombia, con una composición de 6 personas en total dedicadas exclusivamente a su ejecución.

Al respecto, Juan Manuel Flechas del Grupo de política sectorial del MVCT, afirma que “se decidió generar una política específica de agua potable y saneamiento básico rural y como tal, ya se están desarrollando proyectos pilotos que son el

programa rural de los cuales a futuro nos ayudarán a aterrizar lo que nosotros definamos como estrategias para el incremento de coberturas”.

La inclusión del componente rural en el PND también permitió la asignación de recursos presupuestales que permiten la viabilidad de acciones de política y comprometen al Estado con el cumplimiento de las obligaciones y tiempos determinados para su ejecución. En este orden de ideas, Juan David Navarrete del Programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zonas rurales de Colombia del MVCT, manifiesta que:

Algo que tiene este programa es que tiene fuentes específicas de recursos para estas zonas, fuentes presupuestales que no había hace tres años. Esto genera tradición y entonces cada año habrá más o menos esa partida presupuestal en la medida en que se logren cosas. De hecho el año pasado fue la primera asignación, este año hubo casi el doble y el año entrante va a haber muchos más.

El Programa para zonas rurales se está ejecutando desde el año 2011, si bien ha sido anterior a la formulación de un documento de política, ha permitido avanzar en la elaboración de documentos que sirven de base para la formulación de la misma. “Del programa salieron los talleres<sup>1</sup>, un primer borrador del CONPES que se contrató con una cooperación técnica a través del BID<sup>2</sup> y sobre esa base se ha venido trabajando”, afirmó el funcionario de Programa rural del MVCT.

Otro aspecto mencionado por Sergio Rodríguez de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), fue el avance en términos del esquema de la política de planes departamentales de agua que ha permitido la inclusión en algunos departamentos del componente rural, logrando así la elaboración de diagnósticos, el planteamiento de alternativas de solución a las necesidades identificadas y la priorización de recursos de inversión.

---

<sup>1</sup>Talleres de experiencias de agua y saneamiento básico en zonas rurales de Colombia, realizados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con Unicef en el año 2011. El informe de sistematización de los resultados de estos talleres son tenidos en cuenta como insumo de la metodología de la presente investigación.

<sup>2</sup> Banco Interamericano de Desarrollo.

## Limitaciones

- Estructura institucional

Una de principales limitaciones identificadas tanto en las entrevistas como en los talleres, están relacionados con la debilidad percibida desde el marco institucional. El proceso de descentralización planteado en la normatividad favoreció la desarticulación entre el gobierno central y local, así como la baja capacidad de los entes territoriales en la atención de la problemática en el sector rural.

Actualmente todo el peso institucional está recayendo en los municipios, con un poco o insuficiente acompañamiento institucional por parte de los entes nacional y departamental. De acuerdo con la Ley 142 de 1994, estas instancias se consolidan como instituciones de apoyo financiero y técnico y coordinación de esquemas de implementación. Sin embargo, al responsabilizar directamente a los municipios como garantes de la prestación de los servicios públicos, tanto el Ministerio como las Gobernaciones, asumen un papel secundario que disminuye el nivel de compromiso y respuesta efectiva en la prestación eficiente de los servicios.

De acuerdo con lo anterior, Juan Manuel Flechas del MVCT afirma que “si generamos esquemas en los que prácticamente todo el esquema institucional está recargado en el municipio efectivamente no vamos a poder hacer la tarea, como está demostrado por ejemplo en el proceso de certificación, en el monitoreo, que definitivamente no tienen la capacidad institucional, entonces hay que pensar en una asistencia por parte de los departamentos”.

En los talleres regionales se encontró que los participantes identificaron como causa de esta debilidad institucional a una “ausencia de dependencias establecidas con responsabilidad directa de brindar el apoyo necesario a los prestadores comunitarios”, es decir, no encuentran ni en las estructuras nacionales o locales apoyo directo que les permita solucionar los problemas

relacionados con la prestación de los servicios o el abastecimiento de agua y saneamiento.

Los gestores de los PDA, que son la principal estructura local de la actual política para el sector de AP y SB, no son vistos como un apoyo real en el mejoramiento de las condiciones del sector rural, dado que su enfoque es primordialmente urbano. En los talleres regionales se concluyó:

En el caso de los PDA, los participantes comunitarios aseguran que éstos no les prestan apoyo y ni siquiera les considera. El compromiso de las administraciones locales no es suficiente y el Estado no ha dado cumplimiento a las metas en coberturas de acueducto y alcantarillado planteadas en los planes de desarrollo, pues su enfoque está centrado en solucionar las problemáticas del sector en el área urbana.

La creación del VASB (Decreto 3137 de 2006) si bien representó un gran logro para el fortalecimiento de la estructura institucional del sector de AP y SB, no favoreció de manera directa la política para zonas rurales, dado que la prioridad de implementación de los PDA están dirigidos para las zonas urbanas del país. Alvaro Campi afirma al respecto, “curiosamente le elevan el estatus de agua pero lo rural desaparece que es lo más insólito, es decir, lo elevan para volverse urbano pero lo desaparecen para lo rural”.

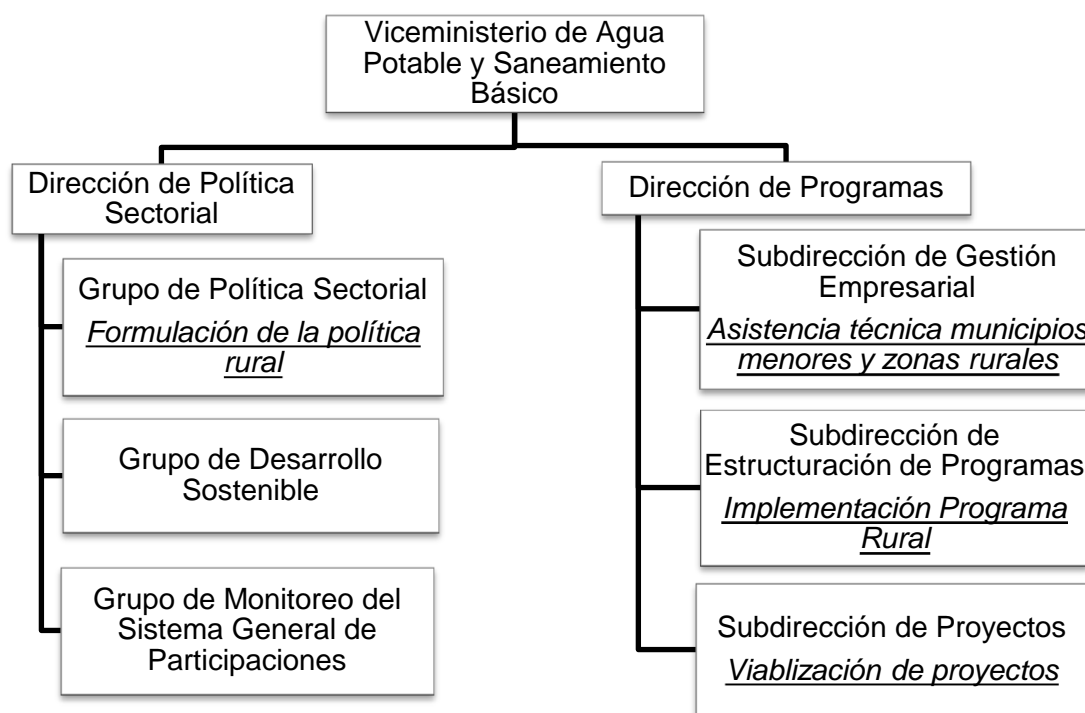
Ahora bien, uno de los avances de la política para las zonas rurales ha sido como se enunció anteriormente, la formulación y ejecución de un Programa rural en el VASB, sin embargo, no existe claridad en la definición de una dependencia a partir la cual no sólo se ejecute un programa particular, sino que se determinen los criterios de política y las estrategias de ejecución.

Es importante aclarar que el VASB adicional a las acciones implementadas en el Programa rural, también ejecuta otras acciones dirigidas a: i) prestar asistencia técnica a los municipios menores y zonas rurales, ii) formulación de la política pública del sector para zonas rurales y iii) el mecanismo de viabilización de proyectos. Este último se hace de manera generalizada sin diferenciación de criterios entre unas zonas y otras. Así las cosas, como se muestra en el siguiente

gráfico, cada dependencia desarrolla programas y proyectos independientes y poco articulados entre sí.

**Gráfico 2.**

**Estructura funciones VASB con relación a la implementación de la política rural para Ap y SB**



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y elaboración propia a partir del análisis.

- Lineamientos de política

El PND 2010 – 2014 estipula “definir una política integral de acueducto, alcantarillado y aseo para el sector rural...” (PND, 2011, p.243), sin embargo hasta la fecha el MVCT solo cuenta con el Documento CONPES 3715 mediante el cual se otorga “concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US\$60 millones o su equivalente en otra

monedas destinado a financiar parcialmente el Programa de Abastecimiento y Manejo de Aguas Residuales en zonas rurales” (DNP, 2011) y el documento de manual operativo que se expidió para establecer los procedimientos del uso de los recursos de este empréstito con el BID.

Juan David Navarrete del MVCT explica que “el programa tiene unos principios, unos lineamientos generales, que son los que están escritos en el CONPES 3715, ese CONPES es exclusivo para el crédito, pero es el único punto donde hay unos principios escritos para el programa”.

Es decir, estos documentos contienen una definición de objetivos, y estrategias de implementación, con una explicación amplia y bien elaborada de sus principios, componentes, categorías de inversión, plan de financiamiento, modelo de priorización, esquema institucional, metas e indicadores, pero no representan una política real que por un lado de cuenta de estrategias de implementación para otras fuentes de financiación distintas al crédito, ni tampoco ofrecen directrices para la operación y esquemas de prestación de los servicios para las zonas rurales. En otras palabras, no se constituyen como un lineamiento de política que guie todo el accionar del estado alrededor de la solución de los problemas que existe en materia de agua y saneamiento en las zonas rurales del país.

Alvaro Campi, sostiene que “al no existir una cabeza visible a nivel nacional fuerte que de línea, entonces también hay una desarticulación total en la ejecución y asignación de recursos”. Por ejemplo, el país cuenta con otras fuentes de recursos provenientes de cooperación internacional con los cuales se interviene en apoyo a soluciones en abastecimiento de agua y saneamiento para zonas rurales, pero como lo resalta el mismo consultor, “cada uno ejecuta sus propios programas y proyectos al ver que no hay una línea, al ver que no hay nada, entonces cada uno coordina con los niveles de abajo y ejecuta porque también le interesa mostrar resultados, pero eso no lo sabe el Ministerio”.

- Acompañamiento y asistencia técnica

Adicionalmente, las principales quejas de los prestadores y la comunidad con respecto a la estructura institucional está relacionado con el débil apoyo en materia de asistencia técnica y acompañamiento de las instituciones nacionales y locales especialmente en cuanto a regulación, control y vigilancia de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado. Estos comprenden básicamente la asistencia técnica suficiente para el cargue y reportes al Sistema Único de Información (SUI), metodologías tarifarias y uso de tecnologías apropiadas para su condición rural.

Con respecto al cargue y reporte al SUI, cuyo acompañamiento está en manos de la SSPD en el marco de sus funciones de vigilancia y control, los participantes de los talleres afirman que el acompañamiento que reciben de esta entidad “no es continuo; en ocasiones, incluso descortés”.

Alvaro Campi, expone que el cambio de la estructura descentralizada que se implementó en el sector de AP y SB acabó con las dependencias del nivel central como lo fue en su momento la División de Saneamiento Básico Rural del Instituto Nacional de Salud (INS), a través del cual se ejecutó el Programa Agua Potable y Saneamiento Básico Rural entre los años 1968 y 1987. Al acabar esta instancia “se acabaron las gentes, se acabó todo el esquema nacional y se trasladó la función, ahí se empezó a perder el tema de agua y saneamiento a nivel municipal porque los municipios obviamente no tienen como pagar los promotores de salud”. De igual forma lo manifiesta Fernando Herrera del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “La institucionalidad rural es prácticamente inexistente, eso prácticamente lo acabaron, no hay asistencia técnica, no hay extensión”.

Cabe anotar, que los promotores de salud permitían la relación directa del ente central, en manos del INS, con las autoridades locales y sus comunidades. Sin embargo, mediante el Decreto No. 077 de 1987 se delegó a las dependencias departamentales las funciones del Programa AP y SB y debido a la falta de



claridad de las competencias de articulación entre los diferentes entes se diluyó la presencia del gobierno central en muchas de las funciones de asistencia técnica que hasta ese momento se habían ejecutado. Al respecto, Alvaro Campi sostiene que:

Los promotores no solo hacían el tema de vigilancia y calidad del agua sino que apoyaban a la comunidad en otras actividades más de salud, tema epidemiológico, tema sanitario, todo el tema estaba articulado, entonces había presencia, había gente que estaba en los municipios. Hoy en día no hay nadie, hoy en día cero, es decir toda la responsabilidad sigue en cabeza de los municipios, todo el tema de agua potable en lo rural, pero dependiendo mucho de la voluntad política de los alcaldes.

Otros mecanismos utilizados en el pasado fueron identificados por varios de los entrevistados como mejores esquemas de implementación desde el punto de vista de una mayor presencia del Estado y del gobierno nacional en materia de atención de las necesidades locales para la prestación de los servicios para las zonas rurales. Carlos Pérez de la SSPD explica:

Ha habido formas mejores, en el pasado, cuando estaba el insfopal<sup>3</sup>, aquí había una forma que se llamaba el empopuli, tenía tres regionales, y cada regional manejaba unos costos, era una sola regional que compraba medidores, que hacía las gestión de las plantas de tratamiento y mantenimiento y todo eso. Y a través del Ministerio de Salud prestaban una asistencia técnica a esos pequeños prestadores rurales, es decir los hacían socios de la gestión. Pero ahora no hay socios de gestión.

Adicionalmente, los participantes de las entidades institucionales en los talleres regionales manifestaron su preocupación por “la falta de recursos financieros y la carencia de personal de planta para realizar un adecuado apoyo a las organizaciones comunitarias”. Así mismo, “encuentran que el número de actividades supera la capacidad humana existente y que la discontinuidad de los funcionarios empobrece aún más las posibles acciones emprendidas”.

---

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Fomento Municipal, entidad que tenía dentro de sus funciones asignar recursos para la construcción de acueductos y alcantarillados en el país que funcionó desde 1950, hasta 1987 donde mediante Decreto 77 de 1987 se determina su liquidación.

- Esquemas de coordinación nacional

Por otra parte, en el marco institucional se observa una fuerte debilidad de esquemas de coordinación interinstitucional que dificulta aún más la claridad de las propuestas para la superación de las necesidades actuales en las zonas rurales. Cada Ministerio ejecuta acciones para el sector de AP y SB de manera independiente y la solución a las principales problemáticas se atienden por separado y no se percibe un mecanismo de coordinación que permita abordar las principales problemáticas presentadas en el nivel local. Por ejemplo, las necesidades en términos del diseño de sistemas de información óptimos, hasta el marco regulatorio y tarifario ajustado al contexto rural, serían resueltas de manera rápida si todos sus integrantes se sentaran a dialogar y crear consensos para la toma de decisiones. Este planteamiento se retoma en las categorías de análisis diseñadas para tal fin, sin embargo se exploran en este aparte dada la importancia de visibilizar la coordinación de las entidades nacional como componente fundamental del marco institucional de la actual política.

### 3.2.2. Recursos Financieros

En general las fuentes de recursos para el sector de agua potable están constituidos por: a). Recursos del Sistema General de Participaciones<sup>4</sup> (SGP) de los municipios y departamentos, b). Recursos de sistema general de regalías, c). Recursos propios de municipios y departamentos, d). Presupuesto General de la Nación, y e). Aportes de los usuarios vía tarifas. (Ministerio de Ambiente, Vivienda, Ciudad y Territorio, 2009).

---

<sup>4</sup>El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la nación transfiere a los entes territoriales para la financiación de los servicios de educación, salud, propósito general, y una partida exclusiva del 5.4% para agua potable y saneamiento básico. De este 5.4% se distribuye 85% para municipios y 15% para departamentos.

Para el caso de las fuentes de financiación para las zonas rurales se pueden contar con recursos adicionales de SGP para los resguardos indígenas y recursos de cooperación internacional que son priorizados por los donantes cooperantes para comunidades rurales.

### Avances

A partir del Decreto 1512 del 2002, se permite la asignación de recursos de SGP a los resguardos indígenas, determinando que estos recursos:

(...) deberán destinarse *prioritariamente* a satisfacer las necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica, primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena. En todo caso, siempre que la Nación realice inversiones en beneficio de la población indígena de dichos resguardos, las autoridades indígenas dispondrán parte de estos recursos para cofinanciar dichos proyectos.

De acuerdo con lo anterior, el agua potable es uno de las destinaciones que se le puede dar al SGP de los resguardos indígenas. Teniendo en cuenta que un porcentaje alto de la población indígena vive en zonas rurales, estos recursos se constituyen en otra fuente adicional para la financiación de esquemas de servicios y proyectos en la zona rural. Con respecto a esto, Juan Manuel Flechas del MVCT asegura que, “de las comunidades indígenas visitadas en el marco de la asistencia técnica del Ministerio, han encontrado que una de las mayores solicitudes que tienen los planes de salvaguarda es el acceso a agua por lo cual es importante que las comunidades se capaciten en el fin de poder hacer uso efectivo de estos recursos para AP y SB”.

Por otra parte, con la puesta en marcha del Programa rural del MVCT se han asignado recursos del Presupuesto General de la Nación destinados específicamente para inversión en las zonas rurales, de acuerdo con lo reportado por Juan David Navarrete del MVCT, se tiene que:

Se han priorizado inversiones por \$115.064 millones de las vigencias 2012 y 1013, \$38.280 y \$76.784 respectivamente. Estos recursos están destinados básicamente

para diseños de proyectos o preinversión, inversión en infraestructura y apoyo postconstrucción. De los recursos del 2012 ya se encuentran terminados 3 proyectos por valor de \$3.144 y en ejecución otros 5 proyectos por valor de \$7.611 millones.

Juan David Navarrete agrega, que en el marco del Programa rural se han asignado recursos de cooperación internacional provenientes del crédito del Banco Interamericano de Desarrollo por valor de \$108.000 millones aproximadamente (USD 60 millones de dólares) y recursos de Cooperación Española por recursos cercanos a los \$33.000 millones (13.8 millones de euros).

### Limitaciones

Para el caso de la asignación del SGP a zonas rurales se encontró que para la vigencia 2010, según el reporte de los municipios a través del SUI, sólo el 15% de los recursos del SGP fueron destinados para la zona rural (DNP, 2011, p.8). Y es en este punto donde recae la importancia del uso que los alcaldes le otorguen a estos recursos de SGP, porque por un parte está el hecho de la priorización que se hace en términos de lo que se destina a lo rural y a lo urbano, y por otro lado, de eso que destina a lo rural cuánto se dirige a obras y cuánto a subsidio para el pago de la prestación de los servicios.

Esta situación es percibida por las empresas prestadoras como una de las mayores dificultades para ampliar coberturas y mejorar la calidad de los servicios. En este sentido, los participantes de los talleres regionales expresaron: “Hay una pobre asignación de recursos por parte de las administraciones municipales, lo que determina el bajo acceso a nuevas tecnologías y la poca garantía de una operación y mantenimiento adecuados para los sistemas”. Así mismo, manifiestan que “los entes municipales no cumplen la ley para la asignación de recursos a la zona rural y muchas veces esa asignación está mediada por injerencia política, convirtiéndose en un obstáculo para las comunidades”.

Otra de las limitaciones que se encuentra en el análisis sobre la disponibilidad de los recursos para las inversiones de AP y SB requeridas en las zonas rurales tiene que ver con la corrupción y la ineficiencia administrativa en la ejecución de obras, que impiden que los recursos invertidos se traduzcan en obras sostenibles que cumplan con la función para los que fueron construidos. Según la SSPD“ si se hubieran utilizado con eficiencia los recursos asignados en el periodo 1996 – 2003ya se hubiera alcanzado la cobertura del 100% en acueducto y del 95% en alcantarillado (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2008 (citado en Corporación Transparencia por Colombia, 2009).

Los altos costos asociados a la infraestructura de acueducto y alcantarillado y la complejidad del funcionamiento de los sistemas, desvían la atención de la comunidad y los entes de control frente a la utilidad de las obras que se ejecutan y el impacto real en el mejoramiento de las coberturas y calidad de los servicios.

La existencia de tubos enterrados por donde no pasa el agua o plantas de potabilización sin uso, son algunos de los ejemplos que se presentan en materia de corrupción y que son aún más evidentes en las zonas rurales. Carlos Pérez, comenta lo siguiente: “En zona rural de Pedraza, tres plantas construidas, ninguna está funcionando, se gastaron más de 2.000 millones. La gente las ve, nunca han sido llenadas de agua, están deterioradas, destruyéndose. Porque el alcalde hizo los contratos para que los hicieran a toda la carrera, ni siquiera los hizo con un contratista idóneo”.

En los talleres regionales también se identificaron problemas de corrupción que son explicados desde el contexto de los intereses políticos que tienen algunos gobernantes para el acceso y asignación de recursos para inversión. Esta injerencia política “deriva en la construcción de plantas de potabilización sin estudios previos, que no resultan apropiadas para el contexto de sus comunidades y que nunca cumplen con su objetivo. Muchos recursos se pierden por corrupción”.

En estos talleres también se encontró que la injerencia de intereses políticos para asumir la ejecución de recursos del sector repercute en “el desvío de los recursos financieros por la entrada de *terceros* como mediadores”.

De igual forma, la falta de procesos de planificación y conocimiento real sobre las necesidades del sector rural también inciden en la ineficiencia de los recursos disponibles destinados para inversión, asignando presupuestos sobredimensionados y desconociendo el impacto efectivo de las soluciones planteadas.

Alvaro Campi, explica con un ejemplo esta particularidad de la siguiente manera:

En Casanare, alguna vez tuvimos una discusión por viabilizar un proyecto de \$17.000 millones para construcción de letrinas, una cosa absurda, dándole la nación por fondo nacional de regalías 17 mil millones a Casanare, para construir letrinas. Y esa era una segunda fase, ya venía de una primera fase (...), pero eso no estaba articulado a si las soluciones técnicas realmente correspondían a una priorización.

### 3.2.3. Regulación, control y vigilancia

El marco regulatorio en Colombia está definido por la Resolución 287 de 2004 “por la cual se establece la metodología tarifaria para regular el cálculo de los costos de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado”. Esta función está a cargo de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). Así mismo, la SSPD es la entidad encargada de la inspección, vigilancia y control de las personas prestadoras de los servicios públicos (Artículo 79 de la Ley 142 de 1994).

#### Avances

No se encontraron avances para esta categoría.

## Limitaciones

- Marco regulatorio

La actual metodología tarifaria cobija a todos los prestadores de servicios públicos del país, sin hacer distinción alguna entre prestadores que se encuentran en las zonas rurales o urbanas del país, lo que hace que el cálculo de las tarifas estén descontextualizadas y desconozcan las particularidades económicas derivadas de la geografía rural.

Un ejemplo que puede ilustrar mejor lo planteado anteriormente se encuentra asociado a los costos de conexión de alguno de los servicios de acueducto o alcantarillado, tal como lo manifiesta Sergio Rodríguez:

En las ciudades los costos de conectarse al servicio está establecido en una norma de regulación, en lo que se tiene que sumar los costos de conexión como el operario, el pegante, los tubos etc y con una metodología se calcula el valor que tiene la conexión en la zona urbana. Pero en la zona rural no se estableció ninguna regulación, por lo que hoy ellos pueden cobrar lo que realmente sea. Entonces cual es problema? El problema es que le cobran lo que ellos llaman derechos de matrícula y es un valor totalmente subjetivo, no es nada obtenido con una metodología o con una fórmula, si le cae bien le cobran poquito y si le cae mal le cobran más, eso por ejemplo no está regulado porque no está diferenciado en la norma y ese es un factor que genera problemas e inconsistencias.

Lo más cercano a una regulación particular para la zona rural fue la inclusión de un capítulo especial para menores de 2.500 suscriptores dentro de la Resolución 287 de 2004 (Carrasco, 2011, p.28). Se dice que es lo más cercano, porque se entiende que por la dimensión poblacional y la dispersión de las viviendas propias de las zonas rurales, prevalece la existencia de prestadores con menor número de suscriptores para atención de los servicios de AP y SB.

La razón por la que después de más de una década esta resolución no se haya modificado para dar respuesta a las demandas que existe alrededor de los prestadores de la zona rural es lo expresado por Sergio Rodríguez sobre la competencia de la CRA para la modificación del marco tarifario:

La Corte Constitucional en años anteriores sacó una sentencia en que reiteraba que las Comisiones no pueden regular nada que no esté en un Decreto o que no haya sido ordenado por la Ley, entonces la Comisión no puede establecer una metodología tarifaria para zona rural porque todavía no está contemplado en la norma que sea diferente en lo urbano”, es decir, “la Ley (142) no habla de rural y urbano, habla de prestar de servicio pero no diferencia tipo de usuario, de operación, de costos.

El modelo tarifario en Colombia está basado en dos aspectos fundamentales: 1. El pago por los costos derivados de la prestación de servicios y 2. El mecanismo de esquema solidario, mediante subsidios y contribuciones.

En lo correspondiente al pago por la prestación de los servicios, se tiene que el usuario debe pagar dos tipos de costos: un costo fijo con el que se cubren los costos administrativos por la prestación del servicio y son independiente al consumo, y unos costos variables que dependen del consumo. Estos costos están asociados a las inversiones en infraestructura para mejorar la calidad del servicio. Sin embargo, debido a que el modelo tarifario no distingue zonas rurales y urbanas, los costos derivados de la prestación del servicio se hacen insuficientes para su cálculo.

De acuerdo con los participantes de los talleres todos coinciden en que “el modelo tarifario es inadecuado para las condiciones de la zona rural, por la información que requiere, por los cálculos que implica y porque la estructura de costos no refleja la realidad de la prestación del servicio”.

Por otra parte, está el problema de los subsidios, los cuales permiten disminuir el costo de la tarifa en la medida en que sirven para apalancar los gastos provenientes de las inversiones en obras, operación y mantenimiento requeridas para mejorar los servicios. No obstante, como se estableció en los talleres regionales “los alcaldes que tienen la obligación de subsidiar el servicio en la zona rural no lo hacen por ausencia de voluntad”. Al respecto Sergio Rodríguez de la CRA también resalta que,



Los alcaldes piensan que cuando hay una empresa en una ciudad ellos se desligan en la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entonces que pasa? Como asumen que el prestador tiene toda la responsabilidad, se supone que en la zona rural el prestador también hace lo mismo, entonces ya se olvida del tema subsidios y del tema de apoyo en inversión, y terminan los acueductos rurales construyendo sus propias redes con sus propios recursos, sin acudir entonces a la ayuda que el gobierno establece a través de los entes territoriales.

Otro de los grandes problemas que existe en el tema de los subsidios es lo correspondiente a la estratificación de los municipios, factor fundamental para el acceso a ellos. Según lo manifestado por Juan Manuel Flechas del MVCT,

A nivel rural el 60% de los municipios en Colombia está estratificado, el 10% tiene los estudios necesarios para estratificarse, y el 30% no tiene estratificación ni el estudio. Pero de ese 70% muchos ni siquiera saben que están estratificados entonces cuando las asociaciones u operadores van a solicitar los subsidios se les dicen que no se les puede girar los subsidios porque no están estratificados siendo una competencia del municipio y el 30% no tendrían como tener asignación de subsidios.

Adicional a esto, se encuentra la deficiencia en la estratificación existente, ya que como lo identificaron los participantes de los talleres,

No existen estudios socioeconómicos del sector rural para la estratificación, lo que también impide el acceso a los subsidios. En algunas regiones la estratificación existente es deficiente, pues no se tiene en cuenta que en las comunidades convergen familias de diferentes niveles socioeconómicos: los pobladores de la zona y los propietarios de fincas de recreo. La estratificación responde a los estándares de la zona urbana y deja la repartición de los subsidios a la subjetividad de las administraciones municipales.

- Vigilancia y control

Las funciones de vigilancia y control ejercida por la SSPD recae sobre todas aquellas empresas o asociaciones que presten servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. En este sentido, todos los prestadores de los servicios deben estar debidamente legalizados y en cumplimiento de las normas estipuladas para su correcto funcionamiento.

Con la debida legalización viene el proceso de la entrega de información que los hace sujetos de control y vigilancia y que permite hacer seguimiento de las condiciones de la prestación de los servicios. Para esta función se creó, mediante la Ley 689 de 2001, el Sistema Único de Información – SUI, mediante el cual,

Se busca unificar y consolidar información proveniente de los prestadores de servicios públicos, buscando de esta manera eliminar diferencias de Información y duplicidad de esfuerzos. Así mismo, garantizar la consecución de datos completos, confiables y oportunos permitiendo el cumplimiento de las funciones misionales de las entidades gubernamentales que participan en la prestación de los servicios públicos (SSPD, 2005, p.7).

Como parte de la evolución de la SSPD en atención a las diferencias entre las zonas rurales y urbanas, se creó en el 2010 el SUI rural con el cual se buscaba disminuir y facilitar los requisitos para el cargue de información a aquellos prestadores de las zonas rurales. A pesar de esto, los prestadores aún siguen viendo el SUI como un sistema complejo y una de las principales causas de la poca legalización de las empresas prestadoras existentes en la zona rural. Este es uno de los puntos que más fue reprochado por la mayoría de los entrevistados así como en los talleres regionales y que se considera como el mayor problema que enfrentan en este momento los prestadores de la zona rural.

Con base en el resultado de los talleres regionales, se encuentra que las principales problemática asociadas al sistema de control y vigilancia a través del SUI son: 1.Las exigencias de la SSPD son excesivas. 2. El sistema normativo no diferencia acueductos comunitarios de grandes empresas prestadoras, esto debido a la cantidad y detallada información solicitada. 3. Cambios en los reportes que se deben realizar, 4. Difícil acceso a la página web del SUI (el cargue se hace en línea), 5. Baja capacidad de acceso a internet en las zonas rurales, 6. Problemas por la no disponibilidad de equipos de cómputos y 7. Exigencias de conocimientos técnicos necesarios para el cargue.

Todo lo anterior produce “un temor generalizado de las organizaciones a legalizarse e inscribirse en el SUI. Para ellos el SUI no es un mecanismo acertado para hacer seguimiento efectivo”, resumen los participantes del los talleres.

La propuesta unánime de en torno al tema resulta en la eliminación de este tipo de sistema para las zonas rurales. Alvaro Campi asegura,

Ahí es donde tiene que ser diferenciada la política, cuando son zonas rurales dispersas, no deberían de cargar nada. Si la Súper necesita saber cómo es el sistema de agua, el municipio dirá que tiene una captación, una bocatoma, allá son tantas personas y listo, esa es la información, pero para que los ponga a hacer un estudio de costos y tarifas que vale más que lo que recaudan en un año.

A su vez, Sergio Rodríguez también señala,

Debe haber un límite a partir del cual yo si deba pedir información. Si solo se tiene 30 usuarios para que lo pone a generar un usuario en el SUI, para que lo ponga a coger un computador si no lo necesita y esos 30 usuarios en realidad tienen el servicio y están contentos con lo que tienen. Creo que la inspección y la regulación debería empezar de un número mínimo de suscriptores, a partir de 1.000 se les empezaron a exigir, que haya una metodología, un reporte, pero dividir entre estos costos de supervisión, tener un computador, conexión a internet, una persona que sepa cargar la información al sui, entre 30 personas es ilógico porque tendrían que pagar mensualmente por factura 100.000 pesos si no es más, para que les diera el tema de operación, administración y todo lo que conlleva tener un SUI (...).

De igual manera, se ha encontrado que algunas empresas con tal de cumplir lo estipulado por SSPD incurren en acciones de evasión de las funciones propias del reporte de información tal como lo manifiesta Carlos Pérez relacionado a una empresa situada en zona rural de Nariño,

De oficio la súper se dio cuenta que prestaban servicio y de una vez lo obliga a reportar información, entonces contrata unos personajes que se llaman suiterios y ellos se inventan la información. Todo es falso, los estados financieros son falsos, el reporte de suscriptores es falso, porque esos acueductos no tienen la capacidad de organizar todo eso.

En lo que respecta al acceso de internet se encuentran casos como el que narró Carlos Pérez sobre un prestador en el municipio de Chachagüí: “hay un problema de limitaciones grandísimas, les toca pagar a alguien un pasaje con viáticos a Pasto para meterse en un café internet y lograr subir una información que acá ni la miran”.

Ahora bien, todo lo anterior tendría sentido si por los menos los esfuerzos y las dificultades presentadas tuvieran como finalidad garantizar el uso de la información que se carga en los sistemas, pero contrario a lo que debería ser, la información reportada no está siendo utilizada. El funcionario de la CRA manifiesta que para un estudio a empresas prestadoras usaron una muestra inicial de 200 empresas, pero cada vez que incluían una variable de análisis debían excluir el número de empresas debido a la deficiencia de la información encontrada en el sistema. En esta misma línea Carlos Pérez resalta “si la información está completa se puede hacer algo, pero cuando uno encuentra inconsistencias grandes no vale la pena ni ponerse a hacer un informe que no va a tener impacto”.

Para el caso del uso de información para el diagnóstico del sector de AP y SB en zonas rurales, Juan Manuel Flechas del MVCT también afirma “solicitamos la información a la SSPD pero en este momento están cargando en el SUI rural solamente 198 empresas de una estimación de más o menos 13.000 prestadores en el área rural”.

- Vigilancia de la calidad del agua

Es función de las Secretarías de Salud de los departamentos vigilar que el agua que se brinda cumpla con los requisitos, condiciones y características de potabilidad exigidas por la normatividad correspondiente en términos del cumplimiento de las condiciones que la hagan apta para consumo humano.

Con este esquema de vigilancia para la calidad del agua, ocurre una situación similar a la presentada con la SSPD. En los talleres regionales se encontró que “las exigencias son iguales para los pequeños prestadores como para las grandes empresas y los acueductos rurales no están en condiciones financieras de pagar por personal técnico o profesional para la toma de muestras. Los parámetros que se exigen son excesivos”.

Tanto en los talleres como en algunos de los entrevistados la percepción que se tiene es la de un Estado encargado de exigir pero no de apoyar procesos y crear mecanismos ágiles de acompañamiento que vayan más allá de un sistema netamente sancionatorio. La exigencia debería resultar de la capacidad de contar con sistemas y estructuras institucionales eficientes que garanticen el objetivo para el cual fueron diseñados.

#### 3.2.4. Esquemas sostenibles de prestación de los servicios

“La sostenibilidad de los servicios en áreas rurales es un tema multidimensional que involucra la sostenibilidad de la calidad del recursos naturales, de la calidad del servicio entregado, y de los modelos financieros para operar, mantener y reponer a largo plazo los sistemas” (Pearce-Oroz, 2011, p. 12).

Para esta categoría se han definido características relacionadas con esquemas regionales de prestación del servicio, uso de tecnología apropiada para la zona rural y sistemas con enfoque de demanda desde un componente participativo de intervención comunitaria.

#### Avances

- Uso de tecnologías apropiadas y participación comunitaria

El CONPES 3715 de 2011, por medio el cual se dictan las disposiciones para la contratación y ejecución de un crédito externo con el BID para la ejecución del

Programa Rural, contiene como principios básicos, la selección de tecnologías y eficiencia económica en el uso y asignación de recursos, ejecución de proyectos integrales, participación comunitaria, protección de los recursos hídricos entre otros.

Estos principios quedaron plasmados en unas obligaciones claras en el manual operativo del préstamo No. 2732/OC-CO (MVCT, BID, 2013) que se resumen de la siguiente manera:

- Inclusión de la comunidad en todas las fases de inversión (diagnóstico, selección de alternativas, ejecución de obras y etapa post construcción.
- Presentación y análisis de alternativas factibles para la provisión de los servicios, que incluya soluciones no convencionales, como garantía de selección de la tecnología más apropiada para la zona rural a intervenir.
- Apoyo postconstrucción mediante el acompañamiento a los prestadores para el mejoramiento de la gestión, operación y mantenimiento de los sistemas y obras ejecutadas.

Juan David Navarrete explica lo siguiente con relación a la metodología del Programa rural y la importancia del componente de participación de comunitaria incluido como eje central dentro de las estrategias planteadas:

El principio de la participación es súper acertado y tiene una buena recepción, ese principio de la participación comunitaria se materializa en los siguientes eventos: 1. Tener diagnósticos que tenga en cuenta la gente, eso quiere decir que la gente sea consciente de su problemática, 2. Concertación, que es simplemente para una problemática en la que ya todos nos pusimos de acuerdo hay alguien especializado para atenderla, que lleva unas propuestas técnicas, económicas financieras que hace que la propuesta de solución sea algo factible y atienda sus recomendaciones, ese segundo punto de concertación es eso, un externo viene primero a partir de una problemática que ya estamos seguros que si tenemos, nos presenta una cosa que nos muestra que si es factible, antes de hacer cualquier cosa.

Otro de los avances con los que actualmente cuenta el país es el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico - RAS que mediante la publicación del Título J sobre alternativas tecnológicas en agua y saneamiento

para el Sector Rural, representan una fuente importante de consulta y referencia para ingenieros, prestadores y personal del sector encargado de la ejecución de proyectos, de tal manera que puedan ampliar su conocimiento y ajustar los proyectos a la realidad rural.

### Limitaciones

- Esquemas regionales

En el marco de los esquemas regionales para el sector de AP y SB es importante mencionar que un esquema es sostenible cuando cuenta con modelos eficientes que permiten garantizar la prestación de los servicios en el largo plazo en condiciones de calidad. En el país una de las grandes debilidades que afronta el sector es la atomización de prestadores, especialmente en las zonas rurales, lo que impide la sostenibilidad de los mismos en el largo plazo. Esto, sumado a las dificultades asociadas a la dispersión de las viviendas que hace más complicado tener un número suficiente de usuarios del sistema que puedan solventar los costos por operación, mantenimiento y mejoramiento de los sistemas.

Sergio Rodríguez señala que,

Debemos promover la regionalización, que cinco acueductos veredales compartan la construcción de una planta de tratamiento de agua potable, y eso abarata mucho los costos y que entre todos creen una empresa regional, porque es la mejor fórmula, porque no es viable económicamente trabajar en una escala de operación tan pequeña como es de 10, 20, 30 usuarios, porque los costos son muy altos.

Por esta razón, pensar en esquemas regionales permite aprovechar economías de escalas, recursos técnicos, administrativos y humanos que de por sí ya son escasos en las zonas rurales.

- Soluciones no convencionales

Existe un bajo conocimiento en el sector sobre el diseño e implementación de tecnologías no convencionales. Es poco el avance en términos de la identificación

de proyectos y la aprobación de los mismos en un marco de probabilidad técnica por parte entidades como el MVCT en el marco del mecanismo de viabilización.

El siguiente ejemplo de Juan David Navarrete explica la dificultad que han tenido algunas firmas contratistas del Programa rural en poder plantear soluciones alternativas como atención a las necesidades de las zonas rurales:

Una evidencia de este problema, con el crédito que es donde se está tratando de plasmar todos esos principios, se contrató una primera consultoría para estructurar 9 proyectos, (se le pidió al) consultor proponga un análisis de alternativas para cada comunidad donde necesariamente analice tecnologías no convencionales, no saben , dan vuelta y vueltas y terminan proponiendo para una comunidad que está muy mal, hacer un tratamiento de aguas residuales una laguna de oxidación que necesita una área de una cancha de futbol, donde lo podría hacer por medio de una tecnología en la casa, que el agua tratada con bacterias permita fertilizar una huerta.

Otra de las razones que expusieron algunos entrevistados frente a este tema tiene que ver con el poco interés en conocer y ampliar los conocimientos sobre este tipo de alternativas, teniendo en cuenta que algunas de ellas puedenderivar en la disminución de costos y por consiguiente dejar de ser rentable en los casos donde se busque una ganancia adicional por efectos de la corrupción. Al respecto, Jaime Gómez afirma que “aquí entre más costosa sea y más convencional sea, más se puede gastar más rápido la plata, entonces el tema de sostenibilidad se olvida”.

Otro inconveniente es el que corresponde al mecanismo de viabilización de proyectos que tiene el MVCT para aprobar proyectos que cuenten con recursos de la Nación, del cual no cuenta con una mirada de lo rural entendiendo las complejidades asociadas a ella y las adecuaciones técnicas que se deben tener para la revisión de este tipo de proyectos.

Nora Londoño, funcionaria del MVCT manifiesta que,

Las soluciones técnicas administrativas en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento formuladas a través de los proyectos que se presentan para la viabilización, en muchas ocasiones no tienen en cuenta las características socio culturales, económicas y tecnológicas que realmente requiere la población.



De igual manera, Alvaro Campi también hace un apunte frente a este tema,

Si se hiciera un análisis estadístico la ventanilla única es estrictamente urbano, no hay un incentivo en proyectos rurales, incorporando tecnologías, incorporándole soluciones de bajo costo, nada, simplemente aplique el RAS tradicional y muestre el checklist de los 30 puntos<sup>5</sup> y si cumple pasa. Pero usted no puede plantear un proyecto sencillo para hacer en una vereda de 20 casas una pila pública, un pozo, un panel solar y un clorador y con eso que vale 60 millones resolví el problema de agua potable para 200 habitante, nadie piensa en eso.

- Participación comunitaria

En general los proyectos de infraestructura han sido vistos desde una perspectiva tecnológica que en ocasiones excluye o relega las esferas de lo ambiental y social asociadas a éstas. En este sentido, el diseño, ejecución y funcionamiento de las obras no contemplan procesos de participación comunitaria, fundamental para la sostenibilidad de los servicios derivados de las obras ejecutadas.

Esta problemática es aún más evidente en la ejecución de proyectos de agua potable y saneamiento en áreas rurales, donde en algunos casos se emplean criterios estrictamente técnicos para la formulación, diseño y construcción de las obras, sin tener en cuenta las necesidades, preferencias y condiciones particulares de las comunidades que se van a beneficiar.

Las obras entregadas a la comunidad son abandonadas al poco tiempo, debido a que no se desarrollan procesos participativos para la formulación y ejecución de los proyectos, implementando en muchos casos tecnologías que no contemplan la capacidad de pago de la población para su posterior mantenimiento y operación, y en algunos casos se ejecutan obras que son contrarias a las costumbres y la cultura de los beneficiarios (Carrasco, 2011, p.27).

En los talleres regionales, los participantes también manifestaron su visión frente a la poca participación de las comunidades en el proceso de selección de

---

<sup>5</sup> El entrevistado hace referencia a los requisitos que deben cumplir los proyectos cuando son presentados mediante el mecanismo de viabilización de proyectos del MVCT.

tecnología, y la poca participación de las instituciones para brindar asistencia técnica que permita que este tipo de procesos se pueda llevar.

Las comunidades no se ven representadas en estos procesos, no encuentran a su alcance información disponible sobre las innovaciones tecnológicas, y tampoco tienen acceso a capacitación sobre estos temas. Estas circunstancias también derivan en la imposición de sistemas que no responden a las necesidades de las comunidades, y en diseños inadecuados e insostenibles para el contexto de la zona.

Para que un sistema sea realmente sostenible tiene que partir primero de una necesidad sentida por la comunidad que es quien finalmente hará uso de las obras o esquemas de operación implementados. Hacer procesos a espaldas de la comunidad es el mayor desperdicio de recursos en el sector. No sólo porque es la comunidad quien debe asumir los costos de operación y de su apropiación se deriva precisamente interés del pago de tarifas, sino también porque es a ellos a que se debe el Estado en la procura de un mejor bienestar social de la población.

### **3.3. Análisis mediante el enfoque de gestión pública**

A través del enfoque de gestión pública (Roth, 2002, p. 115) se busca revisar si los aciertos y limitaciones encontrados en la actual política pública de AP y SB para las zonas rurales influyen en una implementación efectiva de la misma, con base en el Cuadro 2 del marco teórico *“Condiciones de éxito en la implementación de la política pública y elementos de relevancia / factores críticos de éxito”*.

#### **Concepción de una teoría sólida**

Debido a que aún no existe un documento de política publicado por el MVCT no se encuentra dentro del análisis una teoría que permita establecer la relación entre los instrumentos utilizados y el logro de los objetivos propuestos o los efectos que se desean cumplir con la política.

Los documentos de política hasta la fecha publicados como el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 y el Conpes 3715 no formulan una hipótesis teórica a partir de la cual se especifiquen las metas y los medios a utilizar. Para el caso de la política de AP y SB para zonas rurales la hipótesis se debe plantear a partir del objetivo de aumentar las coberturas de acuerdo con las características propias de la ruralidad y los criterios de sostenibilidad para la prestación de los servicios de acueducto y saneamiento básico. El Conpes 3715 establece unos criterios para la ejecución de los recursos de crédito pero no representan una fuente teórica a partir de la cual se encamine la totalidad de la política, especialmente para aquellas zonas donde no se destinen recursos del orden nacional.

### **Una Ley bien concebida**

Se presenta una ambigüedad en los criterios de implementación de una política pública del sector para las zonas rurales dado que tal como se encontró dentro de las limitaciones del marco regulatorio, no existe desde la Ley 142 de 1994 la distinción rural – urbano para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado. Este vacío normativo afecta de manera directa la implementabilidad de acciones tendientes al establecimiento de un marco tarifario acorde con las realidades rurales de los prestadores y empresas comunitarias.

De igual manera, no se encuentra dentro del análisis una reglamentación que permita asegurar la efectiva coordinación entre los diferentes entes nacionales y territoriales, así como las sanciones y/o seguimiento del cumplimiento de los lineamientos de la política.

## **Responsables capacitados y comprometidos**

El MVCT cuenta con personal idóneo y capacitado para la ejecución de las acciones y estrategias de política, así como instancias donde se ubican las responsabilidades en materia del cumplimiento de las metas internas de la institución. Sin embargo, tal como se observó en las limitaciones presentadas desde el marco institucional, las dependencias al interior del VASB, donde ese ubica el personal encargado de las acciones relacionadas con la política rural, están desarticuladas impidiendo así una comunicación efectiva entre los funcionarios y favoreciendo una desmotivación a largo plazo en la consecución de los objetivos propuestos.

## **Apoyo político y social**

El componente de participación comunitaria contemplado en la ejecución del Programa rural permite contar con el apoyo de grupos organizados durante la implementación de la política, otorgando a su vez garantía de sostenibilidad y permanencia de acciones colectivas. De igual manera, teniendo en cuenta la dinámica presentada con respecto a la presentación y aprobación de los proyectos por parte de los alcaldes quienes en coordinación con Fonade se convierten en garantes de los procesos locales.

Pese a esto, el apoyo social y político queda supeditado a la financiación por parte del Gobierno Nacional, y no como una estrategia de escala nacional para todos y cada uno de los municipios. Adicionalmente como se observó en la categoría de marco institucional no existen instancias técnicas definidas al interior de los departamentos a través de los Planes Departamentales de Agua y saneamiento donde confluyen los diversos *actores políticos de peso* para mantener la ejecución de la política en un período largo de tiempo.

## **Entorno favorable**

La implementación de la política del sector de AP y SB para el sector rural cuenta con un entorno favorable teniendo como referente los ajustes en materia de la política agraria por el que atraviesa el país, así como los resultados del proceso de paz donde una de las agendas prioritarios han sido las inversiones y estrategias requeridas para mejorar las condiciones de la población rural.

A la fecha, como se observó en el análisis de la categoría de recursos económicos, existe en el país un entorno favorable que se evidencia en la asignación de recursos para la financiación de proyectos para el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional del Desarrollo 2010 – 2014 sobre el aumento de coberturas y mejoramiento de la condiciones de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Esta investigación partió de la hipótesis inicial que planteaba que “las limitaciones de la política de AP y SB para zonas rurales son mayores que los avances presentados hasta la fecha, impidiendo así una implementación efectiva de acciones y el logro real del objetivo de aumentar coberturas y mejorar el servicio en estas zonas”. Con base en el análisis desarrollado se encuentra que si bien ha habido avances en algunos aspectos de la política aún prevalecen grandes limitaciones de tipo institucional, normativo, regulatorio, de control y vigilancia y esquemas sostenibles de prestación del servicio que afectan el cabal cumplimiento de la disminución de las brechas urbano - rural y el mejoramiento de las coberturas de las comunidades de la zona rural.

Los principales avances se han visto alrededor del interés mostrado por el actual gobierno en el fortalecimiento de la política rural para el sector de AP y SB, evidenciado en la inclusión de un componente importante sobre este tema en los documentos de política como el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, el Conpes 3715 de 2011 y el manual operativo del crédito del BID que recogen hasta el momento, por lo menos en lo escrito, unas condiciones y unos principios acordes a lo que debe ser un modelo de atención integral para las zonas rurales.

La prioridad en la asignación de recursos por medio del Programa Rural también demuestra un avance en términos de la priorización de recursos financieros que logren atender las necesidades y problemáticas que se presentan en AP y SB en las zonas rurales.

Sin embargo, las limitaciones son mucho mayores y la falta de un documento de política claro repercuten en la toma de decisiones para resolver de manera directa las problemáticas presentadas. Por ejemplo el caso de la identificación de estructuras operativas en el nivel local que procure una presencia más directa y

visible del Estado, así como toda una teoría sólida que permita identificar claramente objetivos, medios y estrategias.

El actual marco institucional de política aún es débil y se debe fortalecer el papel de acompañamiento que deben tener los departamentos hacia los municipios con el fin de que no recaiga en estos últimos toda la responsabilidad de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado rural, en especial teniendo en cuenta las particularidades y complejidad de las poblaciones rurales.

Uno de los mayores inconvenientes en la implementación de estrategias de acompañamiento y asistencia técnica está dada por la poca capacidad de los municipios en atender las demandas de las empresas prestadoras y organizaciones comunitarias en los diferentes temas como el marco normativo, regulatorio, esquemas sostenibles de prestación de servicios y asignación de recursos para apoyo en la operación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

Es necesaria la creación de instancias en el orden departamental que a través de los Planes Departamentales de Agua o aquella identificada por el departamento para tal fin, puedan brindar asesoría y apoyo a los municipios en la estructuración y apoyo financiero a proyectos para zonas rurales, hagan estos o no parte del PDA.

Existe una gran desarticulación entre las diferentes instituciones de nivel nacional encargadas de la implementación de la política. Varios aspectos normativos, de regulación y control se mejorarían si se fortalecieran las instancias de discusión y decisión. Así mismo se encontró una desarticulación al interior de las dependencias del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico encargadas de la implementación de estrategias para la zona rural.

Es de carácter urgente diseñar un modelo tarifario acorde a las necesidades de los prestadores rurales con el fin de maximizar los recursos de inversión y facilitarles

el cálculo de la tarifas por concepto de la prestación de los servicios. De igual manera, fortalecer a los municipios para la asignación de los subsidios requeridos, de tal forma que se disminuya los costos de tarifas que deben pagar los usuarios y se aumente la inversión en infraestructura por parte de los prestadores.

La capacidad del Estado de proveer los recursos suficientes para la atención de las necesidades de las comunidades rurales es insuficiente. Aunque se han destinado recursos del PGN es importante implementar acciones de acompañamiento a los municipios con el fin lograr una mayor asignación de recursos del SGP en AP y SB rural.

Esta situación empeora si además, como se observó en el análisis, los pocos recursos asignados son además mal utilizados, generando una ineficiencia en la ejecución de los recursos con su respectiva consecuencia en el mejoramiento del acceso a agua y saneamiento adecuado. Persiste una falta de voluntad de alcaldes por atender a la población rural con criterios de eficiencia y en la búsqueda real de la satisfacción de sus necesidades.

Una de las mayores quejas encontradas durante esta investigación estuvo centrada en el actual marco regulatorio, de vigilancia y control. Frente a este punto la SSPD cobra un papel esencial frente a los mecanismos que actualmente tiene para el cargue de información, el cual dificulta en gran medida no sólo el acceso a los sistemas sino también a que muchos de los prestadores no quieran formalizarse. En este sentido, la SSPD no debe seguir siendo visto sólo como una entidad sancionatoria sino especialmente una entidad de apoyo y soporte en el mejoramiento de los estándares de la prestación de los servicios.

El actual sistema de información utilizado por la SSPD (SUI) no está respondiendo a las demandas de información y seguimiento de políticas para el cual fue creado. Tampoco ofrece una estructura de fácil acceso, adecuado a las características propias de la zona rural en donde la conexión a internet, los requisitos



tecnológicos y el personal idóneo para operarlo impiden el cargue efectivo y de calidad de la información solicitada en dicho sistema.

Los proyectos de infraestructura y los esquemas de operación en el sector de AP y SB siguen siendo vistos desde una perspectiva tecnicista desde la que se evade la importancia de la participación de la comunidad como actor fundamental en la selección de las tecnologías a implementar y de la escogencia de tipo de operación que desean y requiere. Por lo tanto, seguir fortaleciendo los componentes de participación ciudadana y los procesos de acompañamiento post construcción son de vital importancia en la búsqueda de la sostenibilidad de las obras.

## **RECOMENDACIONES**

Las siguientes son las principales recomendaciones derivadas de esta investigación con el objetivo de garantizar una efectiva implementación de la política pública de agua potable y saneamiento básico para el sector rural:

- Elaborar y publicar el documento de política para el sector que contemple una teoría sólida desde una perspectiva del contexto y particularidades de lo rural, estrategias diferenciadas de la zona rural, identificación de los niveles de apoyo nacional y departamental, metas concretas para el aumento de coberturas y estrategias de monitoreo y seguimiento.
- Realizar los ajustes respectivos para incluir en la Ley o en la normatividad correspondiente, las diferencia en la prestación de los servicios para zonas rurales y urbanas, de tal forma que se puedan establecer un marco regulatorio acorde con la estructura de la prestación del servicio rural.
- Crear un Comité visible, para la implementación de la política en el que hagan parte no sólo los Ministerios e instituciones nacionales con responsabilidad y acciones relacionadas al sector de AP y SB en las zonas rurales, sino también

representantes de organizaciones comunitarias, empresas de pequeños prestadores, universidades, agremiaciones, entre otros.

- Estructurar una sola dependencia dentro del Viceministerio de Agua y Saneamiento donde se formule, implemente y desarrollen todas las estrategias de la política de AP y SB para las zonas rurales del país.
- Modificar, ajustar o reemplazar el Sistema Único de Información – SUI de acuerdo con mecanismos más ágiles y sencillos para los prestadores de las zonas rurales.
- Incluir al sector educativo como actor estratégico de la implementación de la política, especialmente a las Universidades con carreras afines al sector de AP y SB, para que incorporen en sus planes educativos componentes de acompañamiento y participación comunitaria para la ejecución de obras de infraestructura. Así mismo, a través de las universidades impulsar procesos de investigación dirigidas a ampliar el conocimiento sobre tecnologías no convencionales para zonas rurales.
- Destinar recursos financieros para la ejecución de proyectos de inversión y asignación de subsidios del sector de agua y saneamiento básico de manera proporcional a la concentración de la población en área urbana y rural.
- Realizar diagnósticos municipales para contar con información real de la situación de las coberturas y la prestación de servicios de las zonas rurales y poder así identificar las necesidades de inversión y recursos requeridos.

El incremento de coberturas y el acceso a servicios de AP y SB en las zonas rurales sólo será posible si existe una política clara, efectiva e incluyente que permita la correcta inversión de los recursos asignados y la ejecución de estrategias integrales para la atención de la problemáticas rurales. Y a su vez, una superación de la pobreza sólo será posible si se garantiza el mejoramiento de los lugares donde habitan las comunidades más necesitadas, es decir, en las zonas rurales del país.

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa.

Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós.

Amador, L.; Álvarez, J.; Blanco, C.; Monroy, D.; Núñez, A.; Palacios, A.; Pinzón, A. y Rojas, I. (2012). *Serie de Derecho Económico 1. Casos de estudio de aplicación del Análisis Económico del Derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Arroyave, S. (2011, enero-julio). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos, en *Forum*, núm. 1, pp. 95-111.

Banco Mundial. Los desafíos del agua y saneamiento rural en América Latina para la próxima década. Lecciones del seminario internacional "Cusco+10, 2011, pp. 22

Baños, M. (2009). *Una Contribución a la Economía Ecológica: Actividades No-proletarias Generadoras de Ingresos* [tesis doctoral], México D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Doctorado en Ciencias Económicas.

Carrasco, W. (2011). *Políticas públicas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento de las áreas rurales*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Defensoría del Pueblo, Colombia. ABC del derecho humano al agua. Bogotá, 2009 pp. 8-11

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. Decenio Internacional para la Acción. 'El Agua Fuente de Vida' 2005 -2015.

Durston, J. (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: Díadas, equipos, puentes y escaleras*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Echeverri, R. (2000, abril) Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe, en *Revista de la CEPAL*, núm. 70, pp. 147-160.

Echeverri, R. y Ribero, M. (2002). *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe*, San José, IICA.

Feinstein, O. (2007, mayo-junio). Evaluación pragmática de políticas públicas, en *Información Comercial Española ICE*, núm. 836, pp. 19-31.

Frías, C: (1995). *Pobreza campesina: ¿sólo un problema rural?*, Lima, ITDG.

Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas (2000). *Desarrollo con Ciudadanía y Democracia Participativa: un nuevo trato entre el Estado y la sociedad civil*, Santiago, Mimeo.

García-Junco, D. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa.

Glasgow, R.; Vogt, T. y Boles, S. (1999). Evaluating the Public Health Impact of Health Promotion Interventions: The RE-AIM Framework, en *American Journal of Public Health*, vol. 89, núm. 9, pp. 1322-1327.

Jaramillo, P. (2006, septiembre). Pobreza rural en Colombia, en *Revista Colombiana de Sociología*, núm., 27, pp. 47-62.

Lahera, E. (2004). *Política, y políticas públicas*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Llambí, L. y Pérez, E.(2007, julio-diciembre). Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana, en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, núm. 059, pp. 37-61.

Machado, A. (2004). *La academia y el sector rural*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Mejía, J. (2012, julio-diciembre). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social, en *Analecta Política*, vol. 2, núm. 3, pp. 141-164.

Ministerio de Desarrollo Económico (1998). Servicios Sostenibles de Agua y Saneamiento: Marco conceptual.

Organización Mundial de la Salud (OMS) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2007). *La meta de los ODM relativa al agua potable y el saneamiento: El reto del decenio para zonas urbanas y rurales*, Ginebra, OMS / UNICEF.

Oszlak, O. (1980); Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, en *Estudios CEDES*, vol. 3, No. 2, pp. 1-38.

Pallares, F. (1988, octubre-diciembre). Las políticas públicas: el sistema político en acción, en *Nueva Época*, núm. 62, pp. 141-162.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México D.F., FLACSO.

Pearce-Oroz, G. (2011). *Los desafíos del agua y saneamiento rural en América Latina para la próxima década*, Lima, Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial.

Pérez, E.; Farah, M. y De Grammont, H. (2008). *La nueva ruralidad en América Latina: avances teóricos y evidencias empíricas*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Pierre, M. (2002). *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*, Bogotá, PNUD Colombia.

Revuelta, B. (2007, julio). La implementación de políticas públicas, en *Díkaion*, vol. 21, núm. 16, pp.135-156.

Rodríguez, C. (2009). Pobreza Rural en Colombia, en La Silla Vacía [en línea], disponible en:

<http://www.lasillavacia.com/elblogueo/blogoeconomia/4832/pobreza-rural-en-colombia>

Rossel, C. (2012, 22 y 23 de noviembre). "Protección social y pobreza rural en América Latina" [conferencia], VII seminario internacional seguridad alimentaria, pobreza rural y protección social en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Roth, A. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.

Ruiz, C. (2004). *Políticas socio laborales: un enfoque pluridisciplinar*, Barcelona, UOC.

Salazar, C. (2008, noviembre). Análisis de políticas públicas (Primera parte), en *Bien Común*, vol. 14, núm. 167, pp. 43-52.

Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Valencia, G. y Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación, en *Estudios Políticos*, núm. 33, pp. 93-121.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores.

Vargas, B. (2004, diciembre). Políticas públicas locales y desarrollo, en *ensayos de difusión*, vol. 9, núm 17, pp 47-59.

VI Foro Mundial del Agua. Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada para la gestión integrada de los recursos hídricos. Marseille, pp. 7-11.

## ANEXOS

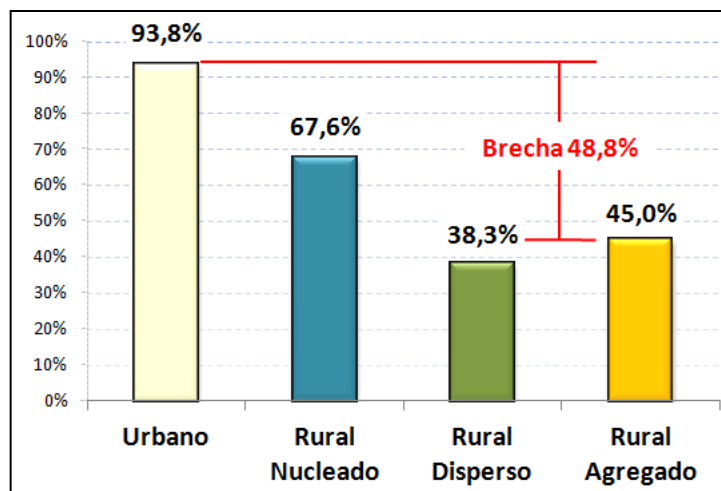
### ANEXO A.

Cálculos de la necesidad de recursos para la eliminación de las brechas de coberturas urbano y rural<sup>6</sup>

|                | Participación | Población  | Cobertura Acu | Cobertura Alc |
|----------------|---------------|------------|---------------|---------------|
| Urbano         | 74,4%         | 31.889.311 | 93,8%         | 88,3%         |
| Rural Nucleado | 5,9%          | 2.509.535  | 67,6%         | 37,1%         |
| Rural Disperso | 19,8%         | 8.489.746  | 38,3%         | 10,9%         |
| Rural Agregado |               | 10.999.281 | 45,0%         | 16,8%         |
| Brecha         |               |            | 48,8%         | 71,4%         |

Fuente: Censo DANE 2005

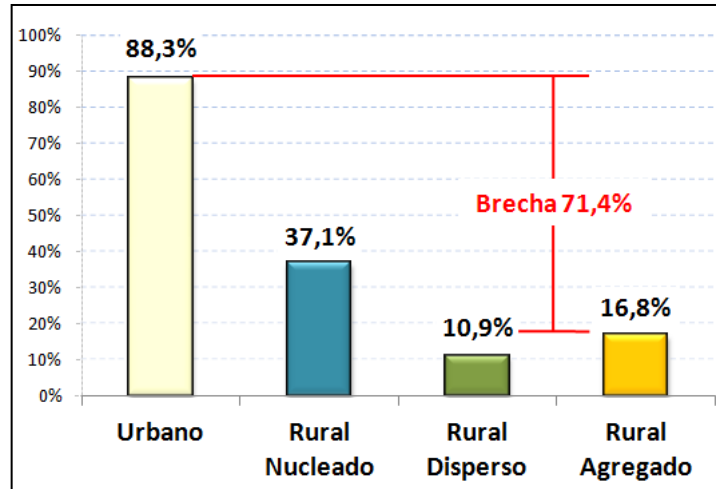
Gráfico brechas coberturas acueducto urbano - rural



<sup>6</sup> Información MVCT.



Gráfico brechas coberturas saneamiento básico urbano - rural



| CostosCorte          | Acueducto | Alcantarillado |
|----------------------|-----------|----------------|
| Costo corte nucleado | 604.467   | 960.867        |
| Costo corte disperso | 725.360   | 1.153.040      |

|                       | Población por Atender Acueducto | Necesidad de recursos Acueducto (Millones de pesos) |
|-----------------------|---------------------------------|---|
| <b>Acueducto</b>      |                                 |   |
| Rural Nucleado        | 813.883                         | 491.965   |
| Rural Disperso        | 5.233.965                       | 3.796.511   |
| Rural Agregado        | 6.047.848                       | 4.288.476   |
| <b>Alcantarillado</b> |                                 |   |
| Rural Nucleado        | 1.579.441                       | 1.517.633   |
| Rural Disperso        | 7.567.518                       | 8.725.653   |
| Rural Agregado        | 9.146.959                       | 10.243.286  |
| <b>TOTAL</b>          |                                 | <b>14.531.762</b>                                   |