

**UNA APROXIMACIÓN AL VALOR PÚBLICO DEL SERVICIO PÚBLICO DE
ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO.**

**DESDE DOS VISIONES DE MOSQUERA, CUNDINAMARCA: LA
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL (2008 - 2011) Y (2012 - 2016) Y LOS
HABITANTES DEL BARRIO INFORMAL PORVENIR RIO.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2016**

**UNA APROXIMACIÓN AL VALOR PÚBLICO DEL SERVICIO PÚBLICO DE
ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO.**

**DESDE DOS VISIONES DE MOSQUERA, CUNDINAMARCA: LA
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL (2008 - 2011) Y (2012 - 2016) Y LOS
HABITANTES DEL BARRIO INFORMAL PORVENIR RIO.**

MARIA PAULA ARMENTA GARZÓN.

DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO.

JEAN FRANCOIS JOLLY

Economista y Doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas
Experto en Planeación Urbana y Regional
Director del grupo de investigación Políticas Urbanas de la
Pontificia Universidad Javeriana

Trabajo de grado para optar a politóloga.

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.**

2016

A Dios, quien es el fundamento de mi todo.
A mi esposo e hijo, quienes han sido una motivación constante.
A mis papas y hermanos, por apoyarme en todo momento.

Contenido

INTRODUCCIÓN.	6
CAPÍTULO 1. Esquema analítico – 3 frentes teóricos para entender el valor público.	7
1.1 La transformación de las administraciones públicas.....	9
1.2 La pertinencia conceptual de las políticas públicas.	11
1.3 El análisis cognitivo de las políticas públicas.....	12
1.3.1 El referencial de las políticas públicas.....	14
1.4 La satisfacción de los ciudadanos en el sector público.	16
1.4.1 El Valor Público	17
1.5 Territorialidad, territorialización y territorio.	18
1.6 El valor público inmerso en todas las visiones.....	21
1.7 El esquema analítico de generación de valor público en perspectiva de las políticas públicas.	21
CAPÍTULO 2 – La descentralización de las políticas públicas de los Servicios Públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y aseo.	22
2.1 La descentralización en Colombia: un Modelo híbrido.	23
2.1.1 La lógica sectorial y territorial.	25
2.2 Las dos lógicas de descentralización de los servicios públicos domiciliarios.	26
2.2.1 La Constitución política de Colombia – 1991.....	26
2.2.2 La Ley 142 de 1994 - Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.	28
CAPÍTULO 3 – Visión de dos periodos de administración municipal.	30
3.1 Características generales del Municipio de Mosquera, Cundinamarca.	31
3.2 Las disposiciones normativas, de dos periodos de gobierno (2008 - 2011) y (2012 - 2016) de Mosquera, Cundinamarca, en materia de servicios públicos domiciliarios de AAA.	32
3.2.1 Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Mosquera, Cundinamarca. ...	33
3.2.2 Plan de desarrollo Municipal – Así recuperamos a Mosquera (2008 - 2011).	35
3.2.3 El Plan de desarrollo Municipal – Gobierno siempre en marcha: Mosquera, ciudad de oportunidades (2012 -2016).	36

3.3 Análisis del valor público, en interpretación de los referenciales de las políticas públicas.	37
3.4 La interdeterminación del territorio, de la territorialidad y la territorialización.	41
CAPÍTULO 4 – Visión de los habitantes del Barrio informal Porvenir Rio. .	43
4.1 Características de los barrios informales y la incidencia de los servicios públicos domiciliarios de acueducto alcantarillado y aseo.	43
4.1.1 Características generales de los barrios informales.	43
4.1.2 La incidencia de los Servicios públicos domiciliarios de AAA, en los barrios informales.	45
4.2 El Barrio Informal Porvenir Rio.	47
4.3 Entrevista retrospectiva sobre el proceso de provisión de servicios públicos domiciliarios de AAA en el barrio informal Porvenir Rio.	47
4.4 La percepción y satisfacción de los habitantes del barrio informal Porvenir Rio, de Mosquera, Cundinamarca.	50
5. Conclusiones.	54
Bibliografía.	56
Anexos.	59
Anexo 1. La Interdeterminación del territorio, de la territorialidad y la territorialización.	59
Anexo 2. Mapa de Mosquera, Cundinamarca.	59
Anexo 3. Ubicación exacta del Barrio informal Porvenir rio.	60
Anexo 4. Indicadores de accesibilidad, asequibilidad y calidad.	60
Anexo 5 - Batería de indicadores diseñada para la encuesta y la entrevista.	60
Anexo 6 - Entrevista retrospectiva de Deyanira ---- habitante del barrio informal Porvenir Rio.	61
Anexo 7. Modelo de Encuesta.	63

INTRODUCCIÓN.

Es menester mencionar, que este trabajo de grado ha sido adelantado en el marco del Grupo de Investigación de Interfacultades (Ciencia Política y Relaciones Internacionales y Arquitectura y Diseño) “Políticas Urbanas”.

La investigación tiene como objetivo principal conocer el valor público de los servicios públicos domiciliarios, de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Mosquera, Cundinamarca. Esto desde dos visiones en particular, desde la administración municipal correspondiente a dos periodos de gobierno (2008-2011) y (2012-2016), y la visión de los habitantes del barrio informal Porvenir Rio.

Para esto, en primer lugar se abre paso a la construcción de un esquema analítico de generación de valor público en perspectiva de las políticas públicas, a partir de tres referentes académicos, Pierre Muller (2010), Mark Moore (1998) y Jérôme Monnet (1999): Desde el análisis de las políticas públicas, en el enfoque cognitivo, el autor desarrolla los referenciales de las políticas públicas. En la que los gestores públicos se conciben como estrategas, que intentan averiguar el valor público de sus acciones y así mismo conocer los deseos y percepciones de los ciudadanos. Y con la interdeterminación del territorio, de la territorialización y de la territorialidad, forjado como un ciclo en el que se define, un espacio definido, un sistema de valores y unas acciones territoriales.

En el segundo capítulo, se introduce el modelo híbrido de descentralización propuesto por Jean-François Jolly. A raíz de la implementación del modelo de descentralización se explica, cómo la lógica de territorialidad y sectorialidad influyen en los mandatos legislativos y normativos designados desde un nivel central a las periferias. Para esto, se trae a colación la Constitución política de 1991 y la Ley 142 de 1994, por la cual se reglamenta la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

El tercer capítulo, da comienzo a la explicación del área de estudio, es decir el municipio de Mosquera, Cundinamarca. En un primer momento, se expone las

características generales del municipio de Mosquera. Después, se introducen factores fundamentales de: El Plan Básico de Ordenamiento Territorial, y los dos planes de desarrollo correspondientes a los dos periodos de administración. Con este diagnóstico se da inicio a la aplicación del esquema analítico de generación de valor público, desde los referenciales de las políticas públicas y la indeterminación del territorio, de la territorialidad y la territorialización.

El último capítulo, se enfoca en los barrios informales, y cuáles son sus características de formación urbana, asimismo, el tratamiento de los servicios públicos domiciliarios en este tipo de barrios. Posterior a este marco general, se expone el caso del barrio informal Porvenir Rio, con sus rasgos distintivos, se retoma lo trazado en los planes estratégicos acerca del barrio, se analiza la entrevista realizada a una líder del barrio, que lleva viviendo en el barrio por más de 20 años. Esta entrevista de carácter retrospectivo, permite entender como ha sido el proceso de legalización y de tratamiento de los servicios públicos domiciliarios. Y como complemento a este análisis se realizaron unas encuestas con el fin de conocer la percepción y satisfacción de los habitantes del barrio frente a la provisión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, esto desde la mirada teórica que brinda Moore, para la generación de valor público.

Esta aproximación teórica de la importancia de generar valor público, es el comienzo para comprender el valor que suscita, la visión de las comunidades en la construcción pública, y así mismo, la responsabilidad de los gestores públicos de ejecutar políticas públicas que realmente aporten al consecuente objetivo social del Estado.

CAPÍTULO 1. Esquema analítico – 3 frentes teóricos para entender el valor público.

La pertinencia conceptual para el desarrollo de esta investigación se realizará en miras de construir una base teórica que sustente el statu quo del valor público como eje principal de las acciones emprendidas por los gobernantes.

Esta investigación, al estar construida bajo los preceptos de la gestión pública, tendrá en cuenta el proceso por el cual las administraciones públicas han tenido que atravesar. Esto, en referencia a las complejidades existentes que conlleva ejecutar, implementar o prestar servicios y bienes en el sector público y como alrededor de esto se han construido modelos de gestión pública que aportan a la efectividad de unas acciones públicas.

Aunque son muchos los conceptos que se han desplegado de esta búsqueda y el objetivo de esta investigación no es realizar un completo recorrido acerca de las implicaciones y transformaciones que las administraciones públicas han tenido que atravesar. Se hará una breve explicación de este y cómo el sector privado ha aportado al desarrollo de nuevos instrumentos como el valor público.

Ahora bien, en miras de construir un esquema analítico que contribuya a la creación de una base consolidada, de lo significativo que es el valor público para la efectividad de unas políticas públicas, se tuvo en cuenta tres fuentes académicas, que sustentan el análisis de los dos casos de estudio:

La conceptualización de las políticas públicas y como estas se convierten en un elemento crucial para la actuación gubernamental; para el desarrollo de esto, se trae a referencia a Pierre Muller, autor que analiza la construcción cognitiva de las políticas públicas y cómo estas se materializan a partir de la representación de un problema y la elaboración de unas alternativas de solución.

Desde los modelos de gestión pública se trae a colación a Mark Moore, quien trabaja el valor público, como factor definitivo para conocer la satisfacción y la percepción de los ciudadanos, forjado a partir de la autoridad específica que el gobernante adquiere a través de las políticas públicas.

Por último, la interdeterminación del territorio por Jerome Monnet, el cual, expone unas dinámicas territoriales que confluyen en las diferentes maneras de concebir la interdeterminación de la territorialidad, territorialización y territorio, y en la que además se resalta el valor en la territorialidad como, significación de unas bases

sociales y culturales que estructuran las representaciones y singularidades del territorio.

1.1 La transformación de las administraciones públicas.

La importancia de la administración pública, se cimienta en que estas pueden desarrollar políticas públicas y normativas “gracias a la concentración de unas capacidades de acción (recursos humanos, financieros, intelectuales y organizacionales)” (Bezel, 2009, pág. 40).

A partir de los años 80, estas se han venido ampliando y transformando bajo una nueva serie de preceptos que han tenido lugar desde la Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*). El desarrollo de esta nueva concepción se establece en pro de la buena gestión pública y es por esto que una gran parte del compromiso de los resultados que se quieren obtener, recae “en los gerentes más que en los líderes políticos” (Peters, 2009, pág. 314).

De las reformas que ha estimulado la NGP, se destacan un conjunto de factores que son precisos para el desarrollo de la administración pública en este estudio. El mayor rasgo característico de estas transformaciones consistió en el manejo de pensamientos importados del sector privado y del mercado. Desde este sector, las instituciones privadas han gozado de muchas facilidades para captar las necesidades de sus clientes y, así, modificar o cambiar sus objetivos con el fin de maximizar el valor de sus acciones a mediano y largo plazo. Escenario distinto, el de los gestores públicos, quienes se enfrentan a un sin número de preocupaciones, problemas y situaciones propios de los ciudadanos que limitan su accionar y dificultan aún más el desarrollo de herramientas que les permitan conocer los deseos y aspiraciones de la sociedad.

Es por esto que, desde los desarrollados conceptos que se han ampliado desde el sector privado, se quiso alentar a las administraciones públicas a trabajar de una manera más efectiva, en los recursos y funciones que se les asignaban, con el fin de generar incentivos para la evaluación, el análisis de los resultados, la

retroalimentación, las estrategias organizativas y lo beneficioso que es generar valor público en sus operaciones. Asimismo, se buscó asentar estos conceptos, como procesos que optimizarían los resultados en el sector público y que permitirían obtener una mayor productividad y eficacia "... en relación con el grado de realización de los objetivos fijados por los políticos elegidos" (Muller, 2010, pág. 65)

Adicionalmente, entre las reformas que se presentaron, están los conceptos organizacional y gerencial. Con ellas, se adoptaron nuevas formas de organización (no jerárquica), la desconcentración de unas capacidades, la construcción de un modelo de agencia, la responsabilidad y rol de los gestores públicos, y la expansión de herramientas de gestión que tuvieran como objetivo (entre otros) aumentar la satisfacción del cliente (ciudadano), como el valor público (Bezel, 2009). Es así como, la gestión pública se consolida para las administraciones locales, como una acción estratégica que se preocupa por la incidencia de los ciudadanos en el sector público.

En consecuencia, a estos cambios, se suscitó la necesidad de repensar la noción de lo público. Y de considerarlo, no solo como una relación intrínseca entre el Estado y la Nación, sino también reconocer otras virtudes, que se han construido a lo largo de la historia y que han visibilizado la necesidad de reinventar al Estado frente a sus obligaciones sociales.

Este es el escenario, en el que los gestores públicos (gobernantes) conciben su gobierno, visualizan el alcance de sus programas y proyectos y plantean unas alternativas para la solución de los problemas (que resultan de la constante relación de los ciudadanos con su realidad pública). Barzelay citado por (Chica, 2011) explica que estos paquetes de actividades (programas y proyectos) que pretenden la creación de valor público, involucran a actores y roles institucionales a través de los cuales se desarrollan herramientas de implementación de las políticas públicas. Un ejemplo de esta capacidad se puede observar cuando se crean organizaciones comunitarias, asociaciones y entidades gubernamentales etc., fundamentadas en los fines u objetivos que una política pública o programa determine; proveyéndoles

la legitimidad para cumplir con su misión, agrupando a unos actores claves y desarrollando instrumentos que generen valor público en las intervenciones públicas.

1.2 La pertinencia conceptual de las políticas públicas.

Son varios los retos que enfrentan los gestores públicos y aunque estos, cuentan con la total autoridad para cumplir con los objetivos sociales del Estado, aun así afrontan los desafíos públicos con mucha dificultad. Por tal razón, la posibilidad que estos tienen de diseñar políticas que les permitan la creación de valor público, les es imprescindible para determinar un eficaz curso de actuación. Esta preliminar construcción debe ser fiel reflejo de la proyección pública que se quiere instaurar en la comunidad, porque como bien lo menciona (Moore, 1998) es desde la visión principal del gobernante, que se van a ejecutar unas acciones públicas.

Es por esto que, el diseño estratégico de estas políticas públicas debe ser sustancial para la racionalización de los recursos monetarios y la autoridad estatal. Estas se van a convertir en la principal herramienta por la que, los gobernantes tendrán que desarrollar nuevas ideas y conocimientos para cumplir con las aspiraciones políticas de los individuos.

Aunque la preocupación de esta investigación no es incursionar en las complejidades que suscita obtener una definición exacta de lo que son las políticas públicas, si es necesario reconocer elementos característicos para su desarrollo. Entre muchas definiciones que existen de las políticas públicas, está la de Andre-Noël Roth, quien explica que éstas se configuran como “*acciones decididas*”, autorizadas por el Estado, además representan al gobierno de cara a proteger o promover un bien considerado como *interés público*” (Roth A. , 2006, pág. 60); son estas mismas acciones por las que (Muller, 2010) desarrolla (en su definición de

¹ Cursivas Propias.

² Cursivas Propias.

política pública) la representación de unos problemas y las alternativas para solucionarlo.

Esta acción sobre la sociedad pasa por la definición de *objetivos*³ que van a su turno a ser definidos a partir de una *representación* del *problema*, de sus *consecuencias* y de las *soluciones* posibles para resolverlo (Muller, 2010, pág. 113)

Para poder cumplir los objetivos plasmados en estas políticas, el autor manifiesta que los actores políticos definen unas estrategias, toman decisiones y movilizan unos recursos.

Así como existen distintas variaciones frente a la definición de las políticas públicas, igualmente existen diferentes enfoques para su análisis. Andre-Noël Roth declara que “Los enfoques para el análisis de políticas públicas son numerosos y pueden ser derivados de diferentes disciplinas” (Roth A. , 2006, pág. 36). Entre estos enfoques está el Enfoque cognitivo el cual es “una expresión genérica... que hace énfasis en la importancia de los elementos de conocimiento, las ideas, las representaciones, o las creencias sociales en la elaboración de las políticas públicas (Jacquot, 2009, pág. 187).

1.3 El análisis cognitivo de las políticas públicas

Pierre Muller (2010) expone, que las políticas públicas en el enfoque cognitivo, son mucho más que unos procedimientos de toma de decisión en la que participan unos actores, según el autor, en realidad, se constituyen como

...el lugar donde una sociedad dada *construye su relación con el mundo*⁴. Por consiguiente, las políticas públicas deben analizarse como unos procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad...percibe (Muller, 2010, pág. 113).

³ Cursivas propias del texto.

⁴ Cursiva propia del texto.

De esta manera el análisis cognitivo de las políticas públicas son universos cognitivos de actores que elaboran una representación o “una imagen de la realidad sobre la cual se quiera intervenir” (Muller, 2010, pág. 115), y es en relación a esta imagen que los actores generan marcos de interpretación de las realidades que definen el contenido de las políticas públicas.

Este tipo de actores, desarrollan ciertas creencias, comportamientos, conductas que van a constituir la visión, de lo que es para esa persona, el mundo político. Esta construcción se da en tres niveles “Un núcleo central, formado por creencias generales no ligadas a una política específica (las virtudes de la democracia), unas creencias ligadas a una política específica y unos aspectos secundarios que corresponden a cuestiones más técnicas” (Muller: 2006: 97). Frente a esta visión (propia de los actores), reconociendo lo que se mencionó anteriormente, se construye una representación, una imagen sobre la cual quieren intervenir. Y es en referencia a esa *imagen cognitiva* que los actores organizan unos problemas, discuten unas soluciones y establecen unas propuestas de acción. Este conjunto de imágenes es para Muller (2010), el referencial de las políticas públicas.

Esta representación cognitiva que los actores configuran a partir de unos referenciales de la política pública, presenta un proceso anterior que es de suma importancia. Según la teoría de la elección racional, los individuos actúan en función de sus intereses, con el fin de maximizar su beneficio y reducir el costo de cualquier actividad que realicen. Sin embargo, algunos autores como Hebert Simon (1978), han demostrado que el proceso de decisión, en algunas situaciones no se cumple con esta afirmación. Por ejemplo, una de las más frecuentes limitaciones con las que se encuentran los actores políticos, radica en recolectar suficiente información “Los actores de las políticas públicas están confrontados a un flujo continuo de información de todo tipo” (Muller, 2010, pág. 85). Esto ocasiona un análisis restringido para la toma de decisiones “¿Cómo definir un óptimo, si las preferencias son borrosas, los criterios discutidos y las informaciones contradictorias?” (Muller, 2010: 85).

Frente a esta incertidumbre el tomador de decisión selecciona “una solución satisfactoria, en lugar de la búsqueda de una solución óptima” (Balme, 2009, pág. 372). De este modo, el escenario político y social en el que trabajan dichos actores, es limitado y frente a estas características se toman decisiones que construyen lo que va a ser el sistema cognitivo.

1.3.1 El referencial de las políticas públicas.

Ahora bien, la construcción de una representación o “imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Muller, 2010, pág. 98) se sustenta en el referencial de las políticas públicas, como resultado de la imagen cognitiva que los actores van a organizar, y, como se explicó anteriormente, de la racionalidad limitada, al no poder disponer de una completa información.

El referencial de las políticas públicas “corresponde esencialmente a una visión que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en la sociedad” (Muller, 2010, pág. 98). Este es el proceso cognitivo que, se da con la codificación de lo real aclarando un poco las dinámicas de la sociedad, y definiendo qué es eso real que se ha identificado. En términos más específicos, el referencial de las políticas públicas, según el autor, se basa en una serie de “normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos” (Muller, 2010, pág. 117) permitiendo a los gestores públicos la creación de programas coherentes con las realidades.

El referencial se desarrolla en 4 niveles de percepción de las realidades:

1. **Los Valores:** representaciones sobre lo deseable. Sobre lo que está mal o lo que está bien, debate que siempre ocasiona debate y discusión, por la misma particularidad de estos valores en cada persona.
2. **Las Normas:** definen principios de acción. Regulan y determinan los campos de acción para cualquier intervención, limitan o no la implementación de acciones públicas.

3. **Los Algoritmos:** relaciones causales, que se dan con cualquier decisión que se tome en cualquier momento de la vida. Consecuencias directas o indirectas.
4. **Las Imágenes:** dan significación a la realidad. Es la representación de lo que pensamos y conocemos. (Muller, 2010, pág. 118)

Al mismo tiempo el referencial, tiene tres elementos en los que se puede descomponer. El referencial global, el cual va a ordenar y jerarquizar las diferentes representaciones sectoriales, contiene un conjunto de valores que constituyen las creencias básicas y normas de la sociedad. El referencial sectorial, el cual delimita las fronteras del sector; en muchas situaciones se presentan conflictos y controversias al momento de definir qué actividades y temas se van a inscribir dentro de la agenda pública, de este modo el referencial sectorial ayuda a la determinación de los sectores más urgentes. Por último, los mediadores de transacción, son quienes articulan estos dos tipos de referencial (global – sectorial). Estos agentes tienen la capacidad de establecer espacios de acción y de producción entre estos dos aspectos, y son la razón por la cual se convierten en la identidad de los referenciales (Muller, 2010)

en la medida que fundamenta la visión que un grupo se da con respecto a su lugar y su papel en la sociedad. La elaboración de una política pública es a su vez... un proceso por el cual un actor colectivo trabaja sobre su identidad social (Muller, 2010, pág. 124).

Haciendo que los mediadores ocupen una posición estratégica en la toma de decisiones, en la medida de que son estos los que introducen un marco conceptual en la que se discuten las negociaciones, conflictos o alianzas que conducen a una específica acción pública (Jolly, 2010).

Es así como la política pública incide en la construcción cognitiva de los referenciales de los gestores públicos. La acción pública, desde este punto se configura como una representación de las realidades, la cual, contempla el

problema y la solución para la satisfacción de unos ciudadanos. De esta manera, el interés de generar valor en las intervenciones públicas de estos gestores públicos, será complementado y legitimado a través de la percepción que los individuos tienen de los bienes y servicios que se aseguran a través de las políticas públicas.

1.4 La satisfacción de los ciudadanos en el sector público.

Ya es de conocimiento que el sector privado produce unos bienes y servicios, que los clientes consumen a precios que les generan un nivel de ingresos, que superan el coste de producción del mismo bien o servicio. Pero para el sector público, sus clientes (ciudadanos) se benefician de unos bienes y servicios que muchas veces no generan ingresos, y este se da de muchas maneras sin los resultados esperados.

En este sentido, Mark Moore (1998) manifiesta que los gestores públicos, suelen utilizar otro recurso no monetario, para conseguir diferentes tipos de beneficios. Este recurso se encuentra en la autoridad del Estado, la cual obliga a los ciudadanos a colaborar directamente por medio de los impuestos, utilizados para la obtención de fines colectivos de la sociedad. Esto significa para el sector público, la posibilidad de financiar actividades “de creación de valor público [la cual] no deriva de la elección voluntaria de cada consumidor, sino del poder coercitivo de la tributación.” (Moore, 1998, pág. 62). Es decir, según el autor a través de los impuestos se plasma los propósitos públicos que guiarán la producción, definirán las aspiraciones colectivas cumpliendo con los mandatos legislativos y ejecutivos propios de las administraciones públicas. Es en esta autoridad económica, en la que recae el poder de la política pública.

Cuando se tiene este previo reconocimiento, las políticas públicas establecen determinados bienes y servicios, como objeto de los derechos fundamentales (garantías que da el Estado), lo que obliga a los gobiernos a la plena prestación de estos servicios y también legitima los mecanismos utilizados para realizar las acciones o intervenciones en la comunidad. Es por esto que sí, existe la adecuada prestación de estos bienes y servicios, “los ciudadanos [percibirán] sus aspiraciones colectivas” (Moore, 1998, pág. 85), como satisfechas.

En este orden de ideas, es viable afirmar que existe la posibilidad de valorar la percepción de los ciudadanos, con la finalidad de mejorar los programas y proyectos que determinan la agenda y accionar público de las instituciones que son responsables antes quienes los eligen⁵. El valor público, en cierto punto, brindará las herramientas técnicas que permitirán este acercamiento, al parecer tan complejo para el sector público, pero de un gran impacto colectivo. Siguiendo las explicaciones anteriores, Moore (1998) define que:

El valor se encuentra en los deseos y las percepciones de los individuos, no necesariamente en las transformaciones físicas, ni tampoco en la sociedad como abstracción. Por consiguiente, los directivos públicos deben satisfacer diferentes tipos de deseos y actuar de acuerdo con determinadas percepciones (Moore, 1998, pág. 87)

1.4.1 El Valor Público

Para Moore (1998) el valor público se compone de dos factores principales. El primero hace referencia a los diferentes tipos de deseos de los ciudadanos. Los deseos más evidentes son los bienes o servicios que se puede producir, otros con los que producen las organizaciones públicas, y los más representativos, cuando los ciudadanos manifiestan sus deseos a través de las instituciones del gobierno y escogen, por medio de mecanismos democráticos, a sus gobernantes.

El segundo son las aspiraciones, en las que el autor identifica, dos tipos. La primera se refiere a bienes colectivos que la sociedad desea y consume individualmente, con la diferencia de que estos bienes y servicios no los puede proveer el mercado, porque son bienes indivisibles. Y el segundo, tiene que ver con las aspiraciones políticas, que agrupan conceptos y valores sociales, como, por ejemplo, la distribución equitativa de los derechos, la responsabilidad de las instituciones entre otros (Moore, 1998).

⁵ Moore explica en mucho más detalle que los deseos individuales respecto a los servicios, no son el único objetivo para la generación de valor público, sino también, es necesario obtener valor desde actividades que satisfagan a la comunidad en su conjunto, y no solo considerarlos como beneficiarios de unos servicios.

Si los gestores públicos desean generar valor público en sus intervenciones, entonces es pertinente que fortalezcan las políticas públicas que guían las actividades y acciones que se quieren ejecutar en la comunidad. Estas se configuran a partir de los reflejos, deseos y percepciones de los ciudadanos frente a la prestación de bienes y servicios que estos quieren adquirir como comunidad. Y es en este sentido que, cualquier organización del sector público le corresponde tener en cuenta estas conductas y preocupaciones.

Si bien es cierto que las administraciones públicas han recorrido una serie de transformaciones para mejorar sus capacidades gerenciales y así poder diseñar e implementar efectivas políticas públicas, que, a su vez, no solo son una serie de procedimientos y acciones por las cuales se plasman unos objetivos sociales e intereses públicos, sino además, son el resultado de una construcción cognitiva de los gestores públicos.

Estas como organizaciones legítimas para actuar de conformidad a unos propósitos públicos y sociales, les concierne percibir las realidades que ordenan las percepciones y deseos de los individuos, sustentando en estos factores determinantes la visión que se quiere instaurar en la comunidad. En este sentido, todo este pensamiento teórico que hasta el momento se ha explicado, recae en un territorio, en un límite territorial desde el cual los ciudadanos (igual que los gestores públicos) identifican y crean unas estructuras cognitivas, culturales, sociales, económicas y políticas que van a restringir en este sentido todas las disposiciones que se quieran materializar en la política pública. El territorio, en este punto llegará a ser el mayor *recurso público* de los gestores, para la coherencia de las políticas que quiera ejecutar.

1.5 Territorialidad, territorialización y territorio.

Desde la visión del geógrafo francés Jérôme Monnet (1999), el territorio, es el espacio o lugar que representa una realidad material en la vida cotidiana de los individuos.

La construcción de los territorios humanos se divide en tres dinámicas de la globalización: la primera, sui generis de la concepción que se tiene del *territorio*, identificado como un espacio apropiado, es decir, que corresponde a una extensión o área (territorio areolar)⁶. La segunda desde la *territorialidad*, en la que se designan “relaciones que una especie mantiene con un territorio de subsistencia o de reproducción” (Monnet, 2013, pág. 5). Y el tercer elemento, la territorialización resalta que las bases de la acción humana se cimientan en un sistema de valores para producir un territorio.

La territorialización, se conceptualiza como el proceso de identificación, de definición y de producción, que un actor (ya sea individual o colectivo) concibe como un espacio. El espacio es territorializado por un actor, valga la redundancia, por las acciones que este realiza en ese espacio delimitado.

A una perspectiva centrada en el espacio (el territorio entendido como espacio físico) se añade una perspectiva socio-céntrica (el sistema de producción de los territorios por los seres humanos) [y las acciones sobre el espacio material, como territorialización] (Monnet, 2013, pág. 6). Ver Anexo 1.

La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización estructura el sistema que el autor llama como *socio- territorial*. Este sistema además de agrupar estas tres dinámicas, concibe que, desde el territorio “areolar” el objetivo clave para entender cómo se territorializa el espacio, recae en la importancia de observar las interrelaciones de un sistema de actores con su área. Mientras que en la territorialización “reticular”, estas interrelaciones se observan como una cadena de redes de alianzas; “la territorialización reticular construye el territorio como una reja de líneas de circulación (flujos de personas, bienes, energía y de información)” (Monnet, 1999: 3).

⁶ “la territorialización ‘areolar’ (en áreas) y la territorialización ‘reticular’ (en redes)” (Monnet, 1999: 2).

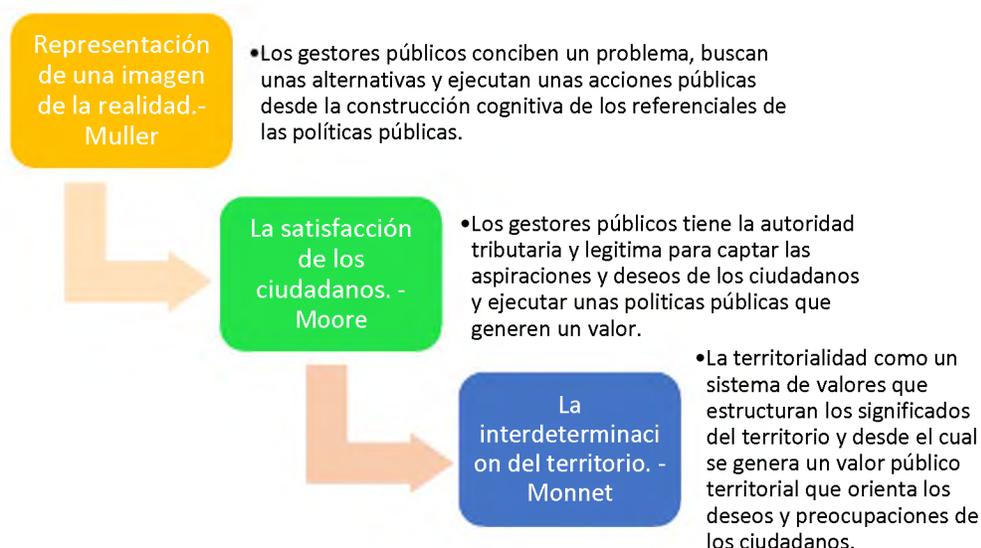
Es así como la relación en estos dos tipos de territorialización se presenta al momento en el que la acción “reticular” del individuo define las áreas de sus prácticas cotidianas. Al considerar que, estas prácticas individuales que se presentan en un mismo espacio definido, se agrupan y convierten en colectivas, definen un territorio común, constituido como el área en la que las acciones reticulares se concentran en un mismo espacio (Monnet, 1999).

Siguiendo esta línea de pensamientos, se podría decir que desde las políticas públicas la acción del Estado se estructura desde la interdeterminación del territorio como acción que se organiza a partir de un sistema de valores que agrupa unas prácticas humanas (que van a definir un espacio delimitado).

Ciertamente, si desde las administraciones públicas se identifican las políticas públicas como un instrumento de interdeterminación del territorio, de la territorialidad y territorialización, se puede entonces, afirmar que el sistema de valores por el que se estructura unas representaciones y significado del territorio, condiciona los referenciales de los gestores públicos, y por ende la construcción cognitiva que estos desarrollan y que después reflejan en las acciones y actividades públicas que van a ejecutar. Este límite territorial, no puede ser interpretado como una dificultad para materializar su visión, sino que, este es el complemento sustancial para otorgarle al valor de las políticas públicas, *un valor público territorial*.

1.6 El valor público inmerso en todas las visiones.

El esquema analítico del valor público en perspectiva de la política pública.



Elaboración propia a partir de los tres autores académicos que estructuran la base teórica de la investigación. Pierre Muller (2010), Mark Moore (1998) y Jerome Monnet (1999).

1.7 El esquema analítico de generación de valor público en perspectiva de las políticas públicas.

Esta propuesta teórica, argumenta un proceso que: Sustenta el valor público, como una construcción cognitiva de los gestores por la que definen, una visión y propósitos públicos y sociales. Estructurando los referenciales como elementos centrales para la formulación, diseño e implementación de unas políticas públicas que generen dicho valor.

Estas acciones públicas, definirán los marcos de interpretación de las realidades, preocupaciones y deseos de los ciudadanos. Por esta razón, es crucial entender que este primer proceso, va a determinar los mecanismos de asignación de recursos y los resultados de cara a la prestación de unos servicios y bienes de carácter colectivo.

El segundo paso del proceso, se argumenta en la necesidad de comprender qué tipo de preferencias intentan proveer las acciones públicas, midiendo el grado de

esfuerzo público, frente al grado de satisfacción de los ciudadanos (costo-beneficio). En el marco del contenido y recursos previamente estipulados y estructurados en las políticas públicas.

La comprensión de estas percepciones ciudadanas, es la mejor herramienta práctica y técnica, para analizar la posibilidad de potencializar las acciones públicas a través de esta comprensión social. Más cuando el ciudadano percibe sus aspiraciones colectivas como satisfechas, legitimando la visión de los gestores públicos, consecuente con las finalidades sociales y políticas del Estado.

Y el último paso del esquema de análisis, se define a través de lo que se ha llamado el *valor público territorial*, en el que la interdeterminación reconoce a la territorialidad en función de un sistema de valores, que se actualizan, estructuran y materializan en un espacio concreto. Permitiendo la posibilidad de administrar lo público desde el reconocimiento del espacio territorial, y en el que recae todas las acciones de los gestores públicos.

Este tipo de valor, se integra con el paso anterior del esquema, en la medida de que, es en esta área reticular, en la que se originan los comportamientos y conductas repetitivas de los individuos. Legitimando las acciones de los gestores públicos, con la construcción cultural y particular de cada uno de los territorios.

El esquema analítico, es la propuesta teórica que en su momento podría brindar herramientas a los gestores públicos, para dar legitimidad a la visión que finalmente construyen, a su intervención en el territorio, cumpliendo con las expectativas de los ciudadanos.

CAPÍTULO 2 – La descentralización de las políticas públicas de los Servicios Públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y aseo.

Este capítulo tiene como objetivo explicar cómo el modelo de descentralización del país otorga a las entidades territoriales unas capacidades y funciones específicas para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto,

Alcantarillado y Aseo⁷. Se parte del desarrollo que motiva la comprensión de las políticas de descentralización en la materia y como estas delimitan la acción pública según unas disposiciones normativas desde el nivel central a la periferia.

Se presenta el modelo de descentralización propuesto por Jean François Jolly (2010) en el que se explican las lógicas de territorialidad y sectorialidad del modelo híbrido de descentralización. Como marco conceptual para entender las políticas de descentralización de los servicios públicos domiciliarios.

Se tiene en cuenta, la Constitución política de 1991 como máxima norma, en la que se dispone el cumplimiento y garantía que debe proveer el Estado en la prestación y cobertura de los Servicios Públicos Domiciliarios⁸. Posterior a esta, la Ley 142 de 1994 determina las atribuciones normativas para las entidades territoriales en materia de servicios públicos domiciliarios de aplicación nacional. Y por último, se enfatiza en las disposiciones que contempla esta misma ley para el tratamiento de específico de los servicios de AAA en los municipios.

2.1 La descentralización en Colombia: un Modelo híbrido.

Nickson, citado por Jean François Jolly (2010), manifiesta que, los procesos de descentralización permiten la gobernabilidad local en dos dimensiones, la económica y la política. La económica, donde se propende por la eficiencia de la prestación de los servicios públicos en los gobiernos locales, y existe un claro mandato del nivel central a la periferia, como lo explica Jolly el nivel central “en última instancia, es el que decide totalmente... la repartición de las responsabilidades” (Jolly, 2010, pág. 45).

La segunda dimensión, la política, es el principio de un proceso democrático que revela las demandas e intereses comunes de una comunidad, escenario que después se convertirá en el proceso legitimario para la formulación de unas políticas públicas. La autonomía política que deriva de esta segunda dimensión es crucial,

⁷ De ahora en adelante (AAA) cuando se hable de los tres servicios públicos domiciliarios en conjunto.

⁸ De ahora en adelante SPD.

para otorgarles a los gobernantes capacidades propias y legítimas del Estado, dispuestas en la máxima norma de cada país.

La manera en como el nivel central controla y define las competencias de los gobiernos locales en materia económica, son claramente definidas y *regidas* por una norma legislativa, en la misma medida en la que delegan ciertas responsabilidades y obligaciones que se tienen que cumplir, también se les otorga cierta autonomía en la administración de sus recursos. Es entonces, a través de estas leyes en las que el nivel central, puede controlar los gastos de los gobiernos locales y mantener la estabilidad macroeconómica del país.

Nickson citado por Jolly, explica que en Latinoamérica se presenta un modelo de descentralización híbrido, es decir, se cuenta con la presencia tanto, de la dimensión económica como la política.

Los motivos híbridos por implementar el proceso, por razones “económicas” (comillas propias del texto) como son: disminuir la presión fiscal... captar mejor las preferencias de los ciudadanos consumidores... [Y las] “políticas” (comillas propias del texto): mejorar la gobernabilidad, fomentar la democracia participativa, superar rasgos autoritarios, lograr la paz etc. (Jolly, 2010, pág. 64)

Fernando Rojas, ex coordinador de la Misión de evaluación de descentralización en Colombia, en el periodo de 1986 a 1988, citado por (Jolly, 2010), explica que la descentralización en los países latinoamericanos empezó a desarrollarse a mediados de los 70s como “una reacción a crecientes déficits fiscales y al aumento de la rigidez y las ineficiencias en la prestación de los servicios públicos” (Jolly, 2010, pág. 61). Para esto, fue necesario que de alguna forma se pudiera equilibrar las dos dimensiones y esto se dio a través de la *delegación*. Con este concepto, se dio la oportunidad a los gobernantes a coordinar autónomamente su gobierno y así mismo adquirir una responsabilidad individual de lo que se quiera ejecutar.

Para (Jolly, 2010), en Colombia el proceso de descentralización se puede entender a partir de la construcción de 7 hipótesis. De esas, la quinta entiende el proceso de descentralización colombiano como la continua búsqueda de un equilibrio, entre las dos dimensiones del modelo híbrido de descentralización (económica y política), por un lado, y la redistribución del poder (delegación) por el otro. Esto hace que la descentralización además de ser delegada, sea controlada y vigilada por un nivel central que continúa manteniendo una fuerte influencia administrativa y política en los territorios.

Esto radica en que los representantes del Estado, al querer limitar al máximo la autonomía de las entidades territoriales⁹, chocan con las necesidades de los gobernantes locales, de identificar unos intereses regionales y la necesidad para negociar con unos actores en cumplimiento con las disposiciones que son competencia del Estado y las cuales se estipulan desde el nivel central.

La solución para esta tensión se puede lograr identificando, formulando e implementando políticas públicas que “respondan a “situaciones socialmente problemáticas”... y correspondan tanto a lógicas territoriales u horizontales (territorialidad), como a lógicas sectoriales o verticales” (Jolly, 2010, pág. 112). Es decir, la colaboración desde lo central y el reconocimiento de la multiplicidad de actores en los gobiernos locales. Para observar cómo se relacionan estas dos disposiciones aparentemente tan opuestas, (Jolly, 2010) desde un análisis de Muller, articula la lógica de regulación de las políticas públicas sectorial/vertical con la lógica territorial/horizontal.

2.1.1 La lógica sectorial y territorial.

El sentido de la acción pública como la estructura básica de un espacio definido en el que convergen múltiples estrategias y alianzas de actores que practican, en esta área sus deseos y realidades.

⁹ Para el autor “un pilotaje desde arriba”. (Jolly, 2010, pág. 112)

Estas acciones públicas se establecen alrededor de dos lógicas de regulación, que combinan “la lógica sectorial (o sectorialidad, que implica centralización) y lógica territorial (o territorialidad, que implica descentralización), gracias a un modo de gobierno híbrido” (Jolly, 2010, pág. 116). La lógica territorial busca regular la dimensión social en un espacio geográficamente limitado, y la lógica sectorial es vertical y sigue una jerarquía normativa para cumplir con las distintas necesidades en cada sector de la comunidad. Y es a través de estas dos lógicas, que se construyen unas dinámicas territoriales, y que van a permitir la gobernancia y reducir la tensión del modelo híbrido de descentralización.

Es por esto que los gestores públicos tienden a ejercer su gobierno, como *agentes de la verticalidad*¹⁰ rigiendo sus territorios como el espacio determinante para la ejecución de sus acciones “deben ser unos agentes regidores, fieles ejecutores de las directrices nacionales y practicantes del gobierno del territorio” (Jolly, 2010, pág. 83)

2.2 Las dos lógicas de descentralización de los servicios públicos domiciliarios.

Como se observa con la explicación anterior, estas dos lógicas de regulación determinan las normas y reglas, que los gestores públicos en su momento, tendrán en cuenta. Para el interés específico de esta investigación, se presentará cual es el tratamiento de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en la lógica de territorialidad y sectorialidad.

2.2.1 La Constitución política de Colombia – 1991.

La primera noción que se tiene de la lógica sectorial se crea a partir de la Constitución Política de 1991, definiendo en su Capítulo 5 - La finalidad social del Estado y de los servicios públicos. La Constitución establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Asegurando que los objetivos del Estado se establecen por la prestación de los servicios de manera

¹⁰ Término de Jean-François Jolly. Pág 83

eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (Constitución, Art. 365). Estos servicios están sometidos al régimen jurídico que fije la ley. Para esto la máxima norma, menciona que estos servicios pueden ser proveídos por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades privadas o por particulares.

Para la interpretación desde una lógica de territorialidad, la Constitución en su artículo 367 manifiesta que la ley fijara (para las entidades territoriales) las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad, financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Para el nivel municipal, este mismo artículo determina, que estos se prestarán cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan, y cuando los departamentos cumplan con su función de apoyo y coordinación.

En referencia a la tensión que se genera por el modelo híbrido (delegación vs control y seguimiento), la Constitución es clara al indicar que “En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios” (Constitución, Art 365). Con este propósito constitucional, se da paso para la creación de la Superintendencia de Servicios públicos domiciliarios, para la correspondiente vigilancia a las entidades que los prestan y el control de su eficiencia. Esta entidad además de cumplir con estas funciones, se encarga “del diseño y regulación de la forma de prestación y el esquema tarifario en cada uno de los servicios públicos domiciliarios” (Mazo, 2014: 587).

Con estas premisas normativas se podría afirmar, que como bien lo menciona Jolly, desde la lógica sectorial el Estado debe cumplir con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, al ser sujeto obligado. En segunda instancia, desde la lógica de territorialidad la Constitución da paso para reconocer una multiplicidad de actores, que pueden proveer estos servicios, de manera directa o indirecta dando vía libre para la creación de organizaciones privadas y particulares. La tercera, en

que es claro que la descentralización delegada, por la cual se transfieren unas competencias a los municipios y departamentos, permite suministrar estos servicios directamente. Y por último, la instauración de una entidad de control y seguimiento que supervisará todas las acciones públicas de los responsables de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, asegurando así, unos requisitos mínimos de calidad, accesibilidad y cobertura.

2.2.2 La Ley 142 de 1994 - Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

La política pública que determina estos preceptos constitucionales y que legitima las acciones públicas emprendidas por los responsables de la prestación de los servicios, es la Ley 142 de 1994. Dicha ley considera como servicios públicos domiciliarios los de: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural¹¹. Por medio de esta, las entidades competentes deben garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de sus usuarios (Cap. 2). Asimismo, determina que la cobertura, atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico, la prestación continua, ininterrumpida y eficiente, serán el marco dispuesto para el debido cumplimiento de lo descrito en la Constitución (Art. 2).

Desde la lógica sectorial, la intervención estatal estará regulada por las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos que efectúen los principios básicos anteriormente descritos. Para los municipios certificados, las competencias que estos deben tener se evalúan en la medida en que puedan:

¹¹ la Ley define que el servicio de alcantarillado, es aquel que comprende la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. El servicio público de acueducto o de agua potable, comprende la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. Y por último el servicio público de aseo, es la recolección municipal de residuos, principalmente sólidos, este también comprende el transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.

Asegurar que los servicios públicos domiciliarios se presten de manera eficiente, por empresas de servicios públicos. Disponer de subsidios para los usuarios de menores ingresos, con un porcentaje de participación específico para la prestación de los servicios de AAA. Y determinar una nomenclatura alfa numérico precisa, que permita identificar cada predio al que debe llegar la red de cualquiera de los servicios públicos domiciliarios estipulados en la ley.

Esta misma ley en su artículo 11 establece que la función social de la propiedad en las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, radica en que estos servicios se presten de manera continua y eficiente y adicionalmente se le preste una especial atención, a los usuarios de menores ingresos (subsidios).

La ley prevé algunas acciones particulares para los servicios marginales, y de uso particular (Art. 16). La norma es clara al manifestar que los actos o contratos que se celebren para suministrar los bienes y servicios cuyo objeto sea el mismo de las empresas oficiales de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, a otras personas en forma masiva, por alguna clase de remuneración o gratuitamente, serán sujetas a las sanciones que determina la ley y las implicaciones demandadas por entidad de control y seguimiento.¹² Esta normativa, en correlación con uno de los requisitos que los municipios deben efectuar, la nomenclatura alfa numérica de cada predio al cual debe llegar la red de los servicios.

La Constitución política y la Ley 142 de 1994, cuentan con características sectoriales y territoriales; ponen en evidencia varias conclusiones que se complementan con otras fuentes académicas, que desde una visión académica externa, amplían sus dificultades.

Por un lado, se puede ver como para el Estado, se plantea la noción de los SPD desde la perspectiva de los derechos humanos, no como un derecho en sí mismo, sino que al presentarse la ausencia de estos servicios, se despliega una serie de vulneraciones a derechos que si se afectan directamente; dentro de estos

¹² Factor determinante para el tratamiento de estos servicios en los barrios informales.

encontramos el derecho a una vivienda digna, derecho al agua, derecho a la salud, al pleno desarrollo humano, acceso a oportunidades que permitan la mejoría de su calidad de vida entre otros (Mazo, 2014). Como lo expresa Jolly y Franco (2011) es “pensar en la conexión a los servicios públicos domiciliarios como una territorialización de la garantía de un derecho humano, a su vez manifestación de este derecho general que es el derecho a la ciudad” (Jolly y Franco, 2011, pág. 128)

Al contemplar la posibilidad de que varios sectores puedan ingresar al régimen de los SPD, permite que la territorialización de los servicios, identifique unas redes de alianzas entre actores, que convergen en un mismo espacio en pro de la construcción del territorio. En esto tenemos que, la territorialidad al ser un sistema de valores atribuidos a un territorio, los SPD, especialmente los de AAA, se configuran como un derecho humano que es indispensable para la calidad de vida de los individuos.

CAPÍTULO 3 – Visión de dos periodos de administración municipal.

Para el progreso de este capítulo se desarrolla una serie de elementos de estudio que reconocerán aspectos primordiales para la comprensión de la visión de dos periodos de administración municipal de Mosquera, Cundinamarca. Este propósito se estructura a partir de dos categorías, por una parte, la visión que se forma alrededor de la prestación de los servicios públicos domiciliarios y el específico tratamiento al barrio informal Porvenir Rio.

Esta explicación se compone de varias secciones: Un breve apartado sobre las características principales del municipio de Mosquera, Cundinamarca. Las disposiciones normativas del municipio, es decir, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT y los planes de desarrollo municipal correspondientes a los periodos de (2008-2011) y (2012-2016). La aproximación analítica desde el esquema teórico propuesto, para observar cual es el valor público de los servicios públicos domiciliarios de AAA, en los planes anteriormente mencionados en perspectiva de los referenciales de las políticas públicas, y la interdeterminación del

territorio, de la territorialidad y la territorialización. Para concluir con la identificación de la visión de la administración municipal de Mosquera, Cundinamarca.

3.1 Características generales del Municipio de Mosquera, Cundinamarca.

El municipio de Mosquera, Cundinamarca, según el censo del DANE 2005¹³, tiene una proyección poblacional para el 2016 de 83.841 mil habitantes. Este municipio forma parte del Área Metropolitana de Bogotá y en los últimos años, al igual que otros municipios que hacen parte de esta área, ha presentado un constante crecimiento poblacional a raíz de la migración de familias de la capital. La principal economía del municipio se basa en agricultura, en cultivos de espinacas, coliflor, lechuga, zanahoria entre otros. Por su localización, se han instalado varias industrias de nivel nacional, lo que le ha permitido “ser financieramente uno de los municipios con recursos económicos suficientes para su propia dinámica económica”¹⁴.

Asimismo, en el marco de la evaluación de desempeño integral¹⁵, que realiza anualmente el Departamento Nacional de Planeación a todos los municipios y departamentos del país, Mosquera, en el 2015, fue uno de los municipios catalogados con el mejor puntaje (91.4%) en materia de desarrollo integral. Es decir, la administración pública correspondiente a ese periodo, cumplió las metas y logros que se plasmaron en su plan de desarrollo, de igual manera, ejecutaron las obras con menos presupuesto, y cumplieron a cabalidad las normas dispuestas por el Sistema General de Participaciones (SGP) (*El Espectador*, 2015).

Los municipios que colindan con Mosquera son Madrid, Funza, Bojacá conformando la Provincia de la Sabana de Occidente, en Cundinamarca y con Soacha y la capital, Bogotá¹⁶.

¹³ Censo del DANE – 2005.

¹⁴ Plan territorial de salud. Periodo 2012 – 2016. Pág 8. Secretaría de salud.

¹⁵ Este desempeño integral mide cuatro componentes: Eficacia, Eficiencia, el cumplimiento de la norma y la capacidad administrativa. DNP.

¹⁶ Ver anexo 2.

De igual forma, Mosquera, según la Ley 617 de 2000, por la cual se dictan disposiciones tendientes a fortalecer la descentralización y además otras normas para la racionalización del gasto público nacional se categorizó¹⁷ en segunda categoría. Es decir, que debería tener una población comprendida entre cincuenta mil (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales¹⁸. La clasificación categórica dispuesta para los municipios y departamentos, es crucial ya que, significa una transferencia de capacidades fiscales, administrativas y políticas. Esto es, desde las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) que desde el nivel central se realizan, la capacidad para la administración de esos recursos (monetarios y humanos) y políticamente, en las materias en las que se tiene autonomía para decidir de manera íntegra y soberana.

3.2 Las disposiciones normativas, de dos periodos de gobierno (2008 - 2011) y (2012 - 2016) de Mosquera, Cundinamarca, en materia de servicios públicos domiciliarios de AAA.

Para la comprensión de las normativas en materia de servicios públicos domiciliarios, que tiene el municipio de Mosquera, Cundinamarca, se comienza por; la exposición de los aspectos principales enmarcados en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT. Posterior a esta explicación sobre las prácticas que se derivan del plan de ordenamiento, tanto en materia de servicios públicos domiciliarios como en el tratamiento del barrio informal Porvenir Rio, se presenta, las características principales de los dos planes de desarrollo municipal.

Esto con el objetivo de examinar, cuales son los referenciales de las políticas públicas de los tres procedimientos de planeación, y así mismo, desde la interdeterminación del valor público territorial.

¹⁷ Acuerdo No. 9 del año 2015. (Junio 17 de 2015).

¹⁸ Artículo 2 de la Ley 617 de 2000. En modificación del Artículo 6 de la Ley 136 de 1994.

3.2.1 Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Mosquera, Cundinamarca.

La primera disposición normativa a la que se va a hacer referencia, es al Plan Básico de Ordenamiento territorial - PBOT, según el Ministerio de Vivienda

es un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo; es el conjunto de acciones políticas, administrativas y de planeación... que orientarán el desarrollo del territorio municipal... la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural (MinVivienda, 2004, pág. 5).

Entre otras cosas busca reducir las brechas del desarrollo regional con los problemas que se presentan en los territorios, organizando en cierto modo, las actividades de los habitantes en cuanto al uso del suelo y la infraestructura con la que dispone el municipio. Este plan de ordenamiento, a raíz de que su proyección es a largo plazo, tiene una duración de 12 años (3 periodos administrativos), su planificación y desarrollo debe seguir un proceso en el que se involucre una serie de actores de todos los niveles, para así consagrar en un pacto lo que se acuerde para el municipio o departamento.

Para el caso de Mosquera, Cundinamarca el PBOT se reglamenta en los Acuerdos No. 20 de 2006 y 28 de 2009. Teniendo como principal objetivo, instaurarse como un medio para promover una mayor participación de los diferentes estamentos y de la ciudadanía, asimismo, elevar el nivel de calidad de vida de los habitantes a través de un mayor acceso a los *servicios públicos* y a los equipamientos urbanos. Este sistema de servicios públicos, tiene como objetivo la racionalización y estructuración tanto de las modalidades de prestación como de sus redes de infraestructura y equipamientos, esto con el propósito de articular una relación directa con las propuestas y recomendaciones de las diferentes áreas del plan de ordenamiento (Art. 173).

La manera en como el PBOT, identifica o categoriza a los barrios informales, según lo observado en el plan, es incierta, hasta se podría decir que existe un vacío normativo para reglamentar este tipo de asentamientos informales. Para

comprender un poco más la dimensión de esta problemática, se dará una explicación sobre los tipos de clasificación del suelo de Mosquera.

En el artículo 43, se determina que hay tres tipos de clasificación del suelo para el municipio: el urbano, el rural y el de expansión urbana. La pauta es clara al mencionar, que al interior de estas categorías se establecen los elementos para la clasificación de suelo suburbano y de protección de conformidad con los criterios generales establecidos. Se podría pensar que los barrios informales, se encasillan en alguno de estos elementos complementarios (suburbano), pero al observar cuales son los aspectos distintivos de esta tipificación, se observa que estas áreas hacen referencia a zonas que se encuentran ubicadas dentro del suelo rural, que mezclan formas de vida del campo y la ciudad (Art. 59)

La clasificación de expansión urbana, tampoco hace referencia a este tipo de barrios, ya que según el plan estas áreas son suelos de propiedad municipal que se habilitarán para el uso urbano. Teniendo en cuenta que para la clasificación de este tipo de suelo, corresponde tener estudios que permitan conocer cuáles son las previsiones de crecimiento de la ciudad y la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios entre otros aspectos (Art.55).

Aunque el barrio informal de Porvenir Rio, no se puede clasificar como un tipo de suelo, se evidencia que sí es considerado como un área de amenaza y riesgo. Esto, en el sentido de que la mayor parte del territorio de Mosquera, está ubicado en zonas de inundación, por el rio Bogotá y Balsillas; además de que el 61% de las áreas construidas se encuentran humedales o espejos de agua (Art.95).

De esta manera en el párrafo 1, del artículo 95, la disposición normativa para el barrio, se establece como área de amenaza y riesgo natural, el cual según un

estudio realizado por la CAR¹⁹, este barrio se ubica sobre la ronda del río Bogotá, lo cual es susceptible de amenaza por inundación.

Generando en cierta medida, una problemática no solo de orden normativo, sino incluso social y político, al considerar este barrio informal, solo como una zona de riesgo por la ubicación en la que se encuentra. Esta conclusión se realiza, en complemento de que el barrio informal Porvenir Río, no es el único asentamiento informal que tiene actualmente el municipio de Mosquera, es decir, existen otros barrios informales que no se encuentran en zonas de riesgo o amenaza. Mostrando efectivamente, que al no considerar estos lugares como un tipo de clasificación del suelo, se deja a discrecionalidad de los gestores públicos el tratamiento de los mismos, aunque el Porvenir Río, se encuentre catalogado como zona de amenaza.

3.2.2 Plan de desarrollo Municipal – Así recuperamos a Mosquera (2008 - 2011).

En el marco del PBOT, se ejecutaron los dos periodos administrativos que se tuvieron en cuenta para la investigación. El primer periodo de 2008 – 2011 - *Así recuperamos a Mosquera*, a cargo del Alcalde Luis Álvaro Rincón Rojas. Este gestor público tenía como visión, hacer de Mosquera, un municipio moderno, competitivo, generador de espacios democráticos y participativos mediante el impulso del desarrollo institucional. Esto a través, de la implementación de políticas públicas específicas para lograr y afianzar, la identidad regional, la satisfacción de las necesidades básicas de la población y el mejoramiento de la calidad de vida y convivencia. El programa que se diseñó para los servicios públicos domiciliarios, se encuentra en el artículo 12, en el eje de infraestructura, servicios, espacio público, vías y transporte.

Asimismo en el eje de Vivienda se señala que para formalizar los barrios informales para la ocupación del suelo urbano, se pretende con programas de legalización de barrios y titulación de predios, implementar un plan intensivo para la cobertura de

¹⁹ Estudio hidrológico e hidráulico para la determinación de los niveles que definen el cauce del río en el sector comprendido entre el municipio de Soacha (Cundinamarca) – Compuertas de Alicachin y el municipio de Villapinzón (Cundinamarca) – Nacimiento del Río Bogotá. CAR.

servicios públicos. Asimismo, se plantearon como metas, desarrollar como mínimo 100 mejoramientos de vivienda, en los sectores subnormales, y definir la legalización de titulación de predios de por lo menos el 40% de las familias que lo requieran

3.2.3 El Plan de desarrollo Municipal – Gobierno siempre en marcha: Mosquera, ciudad de oportunidades (2012 -2016).

Nicolás García Bustos, formuló el plan de desarrollo *Gobierno siempre en marcha: Mosquera, ciudad de oportunidades (2012-2016)*. Dicho plan menciona que el fin esencial, para el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo, es la garantía de los Derechos Humanos de los ciudadanos de Mosquera, cumpliendo los preceptos dispuestos por la Constitución política de Colombia, con el desarrollo integral.

Para cumplir con este propósito, la administración desarrolló una estrategia de ciudad moderna, que es el resultado de la articulación de una serie de programas de saneamiento básico, equipamiento municipal, vías y espacio público. El objetivo estratégico, específico para la línea de acción – infraestructuras y servicios públicos, que la administración planteó agrupa una serie de fines específicos: la garantía de las condiciones de acceso a los servicios en zonas urbanas y rurales, la ampliación de la cobertura en saneamiento básico, el mejoramiento en la calidad en los servicios públicos y la cobertura en infraestructura municipal.

En tanto que, el primer plan de desarrollo plantea el tratamiento de los barrios informales desde el eje de vivienda. Este plan, concuerda con el PBOT, al considerarlo como zona de riesgo y amenaza. Lo incluye en el programa *Menos riesgo, mayor calidad de vida*, según el gestor público, brindado la oportunidad para optimizar las condiciones habitacionales y de salubridad de la vivienda de los ciudadanos.

3.3 Análisis del valor público, en interpretación de los referenciales de las políticas públicas.

Ahora bien, como se explicó en el marco teórico, la construcción de una política pública, se desarrolla a través de la representación de una imagen de lo que es la realidad. Esto con el propósito de desarrollar programas de acción pública, que mejoren las condiciones de vida de los habitantes. Las dos administraciones contemplan programas que tratan directamente los servicios públicos como ejes integrales de infraestructura, obras y calidad de vida esto para el adecuado manejo de la prestación de los servicios y de cara a ampliar la cobertura de estos para los habitantes. Como ejemplo de algunas acciones públicas, que diseñaron estos gestores, están la adecuación del modelo territorial planteado en el PBOT o ejecutar proyectos sostenibles para el tratamiento de residuos entre otras.

De esta manera, es imperativo identificar la visión que se plasma en estos planes estratégicos. Esto con el objetivo de entender, la construcción cognitiva de los gestores públicos y por consiguiente los referenciales de las políticas públicas (normas prescriptivas que dan sentido a un programa). Entonces, a manera de resumen para Muller, los referenciales de las políticas públicas son: *Los valores* - los elementos deseables o no en la sociedad. *Las imágenes* - como construcción cognitiva. Y *las normas*, las obligaciones reglamentarias. En la siguiente tabla, se desarrolla el ejercicio de análisis de los tres planes anteriormente expuestos, para cada elemento del referencial.

Tabla 1. La dimensión cognitiva del análisis del PBOT y dos periodos (2008 - 2011) y (2012-2016) de administración municipal de Mosquera, Cundinamarca.

Alcalde y Plan de desarrollo.	Valores	Normas	Imágenes
<p>Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Mosquera, Cundinamarca. Vigencia 2006-2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> *Promover la participación de la ciudadanía. *Elevar el nivel de calidad de vida de los habitantes. *Consolidar una estructura regional urbana. *Mejorar las condiciones de producción. *Potencialización biofísica del territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> *Administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. * Mayor acceso a los servicios públicos y equipamientos urbanos. *Formular políticas, programas y proyectos. *Orientación para realizar inversiones de forma racionalizada y coherente. *Ordenar el proceso de uso y ocupación del territorio. *Modelo de ordenamiento territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> * Bienestar de la población. * Proyectar con mayor racionalidad en el territorio los procesos de desarrollo. * Desarrollo económico del municipio. * Un municipio con condiciones urbanísticas de calidad, sistemas funcionales y de servicios eficientes
<p>Luis Álvaro Rincón Rojas. Así recuperamos a Mosquera. Vigencia 2008 - 2011. Acuerdo No. 10 de 2008.</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Modernidad, competitividad. *Generar espacios de democracia y participación. * Fortalecimiento de la identidad municipal * Convivencia ciudadana. *Criterios de equidad, sostenibilidad ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> * La implementación de políticas públicas para el Desarrollo institucional. *La satisfacción de necesidades Básicas * Eje de infraestructura, servicios, espacio público, vías y transporte. * Adecuar el modelo territorial del Plan Básico de Ordenamiento territorial. * Activar la PTAR en el barrio Porvenir rio. 	<ul style="list-style-type: none"> * Mosquera como entidad territorial prestadora de servicios a la comunidad *Municipio, moderno y competitivo. *Altos indicadores de progreso y desarrollo. *Población con el mayor potencial de desarrollo integral.

<p>Nicolás García. Gobierno siempre en marcha: Mosquera, ciudad de oportunidades. Vigencia 2012 - 2016. Acuerdo No. 7 de mayo de 2012.</p>	<p>*Garantía de los derechos humanos *Población en armonía, integración y equilibrio. * Sector educativo como principio primordial. *Plan incluyente *Promoción de la equidad. *Garantía, ampliación, cobertura en los servicios públicos domiciliarios.</p>	<p>* Planificación en desarrollo integral. *Eje de Obras, organización y región. * Modelo básico de planeación estratégica. *Planes indicativos y de acción. * Gestión por resultados y cadena de valor. *Control y evaluación de los sectores.</p>	<p>* Ciudad moderna y de oportunidades. * Mosquera con una gestión integral de residuos sólidos * Alcantarillado y acueducto eficiente y en marcha. * Mejores oportunidades en la vida para aportar al desarrollo de la comunidad. *Calidad de vida de los habitantes.</p>
---	--	---	--

Elaboración propia a partir de los referenciales de Muller, y los dos planes de desarrollo de Mosquera, Cundinamarca. Dos periodos de estudio – 2008-2011 y 2012-2016.

Los resultados de la tabla anterior, permiten analizar que, el PBOT al ser el marco general que guía las acciones dispuestas por los dos planes presentados, considera como máximo valor, elevar la calidad de vida de los habitantes. Para lograr esto, el PBOT desarrolla un modelo de gestión del territorio que debe ser tenido en cuenta en los planes de desarrollo municipal, esto como norma que centraliza todas las herramientas públicas urbanísticas y territoriales que después explica. Con el objetivo de resaltar la importancia del uso ordenado en el proceso de ocupación del territorio y la consolidación de una estructura regional urbana que guie las políticas públicas del territorio.

Frente a esto los planes territoriales se identifica que:

- *Los valores*, se estructuran bajo criterios de integración y garantía de los derechos humanos como óptima condición para los habitantes del municipio de Mosquera. Ya que, al considerar, espacios de democracia para el fortalecimiento de identidad, inclusión, equidad y cobertura en el acceso de los servicios públicos domiciliarios, se evidencia la importancia del cumplimiento de estos derechos rectores para la gestión pública de estos dos gobiernos.

- *Las normas*, contemplan claros principios de acción pública, en relación a la implementación planificada y estratégica de las políticas públicas. Esto teniendo en cuenta que se definen ejes temáticos por los cuales se determinan los programas para los servicios públicos domiciliarios, y acciones en pro de la satisfacción de los ciudadanos en las problemáticas identificadas.
- *Las imágenes*, al proyectar al municipio como un territorio moderno, competitivo, generador de oportunidades para la gestión integral de los servicios públicos domiciliarios, y en la que los habitantes puedan desarrollar capacidades para mejorar su condición y calidad de vida. Un territorio que les permita a las comunidades potencializar una serie de factores que le sean beneficiosas y también para la comunidad en general.

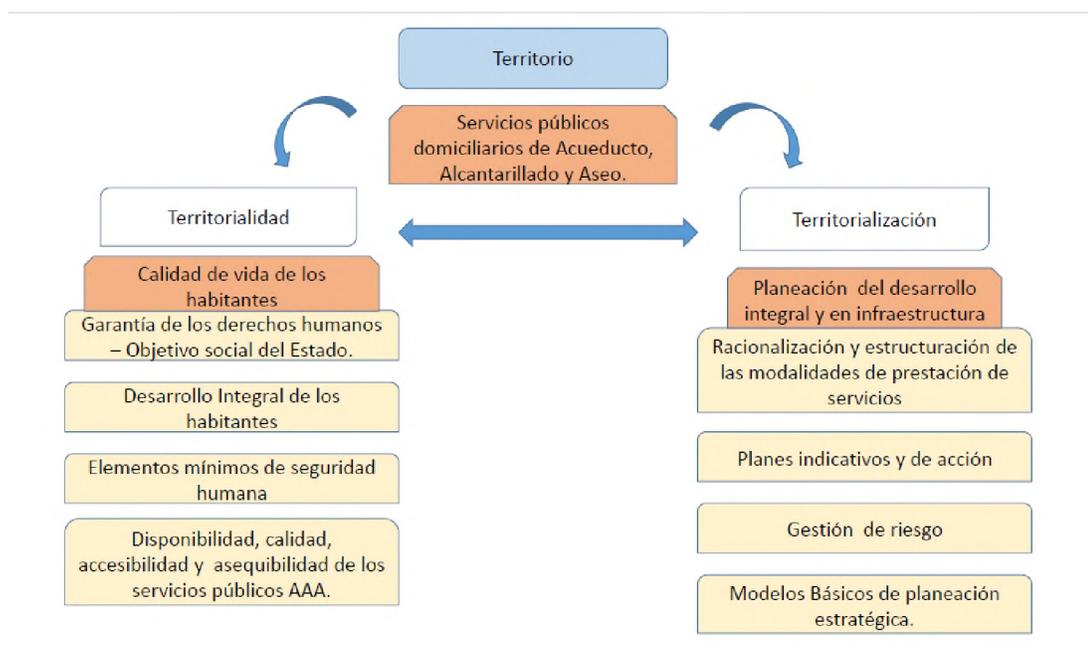
Se puede observar que la construcción cognitiva de estos gestores públicos, se configura alrededor de lo planteado en el PBOT, siguiendo las orientaciones que este contempla para los periodos administrativos correspondientes a los 12 años de su plazo. Al igual que en el plan de ordenamiento, estos gestores consideran que el valor público de sus acciones se puede observar si, las condiciones de calidad de vida de los habitantes es mejor que la inicial.

Los elementos ya expuestos, son cruciales para realzar lo propuesto en el esquema analítico, a saber que, la visión y propósitos públicos que estos gestores definen en cada referencial, son las variables centrales para la formulación, diseño e implementación de los planes de desarrollo y los programas específicos expuestos, de interés de esta investigación. De igual forma, estas acciones públicas, van a determinar los mecanismos de asignación de recursos y los resultados de cara a la prestación de los servicios, es por esto que, al observar que los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, y el tratamiento del barrio informal Porvenir Rio, se determinan en los ejes programáticos, en consecuencia cuentan con unos recursos e indicadores de seguimiento.

3.4 La interdeterminación del territorio, de la territorialidad y la territorialización.

Retomando a Monnet, en su teoría de la indeterminación del territorio, se recuerda que, el territorio es el espacio o lugar que representa una realidad material en la vida cotidiana de las personas, y que, además, convergen en esta área una serie de relaciones que resaltan unas características culturales y sociales que con el tiempo se han venido configurando.

Este proceso de identificación, definición y producción, de las acciones humanas que se realizan en el espacio delimitado se organiza a partir de un sistema de valores que agrupa *la territorialidad*, el *territorio* y la *territorialización* el marco de la interdeterminación del territorio. En este sentido, y siguiendo el esquema propuesto por Monnet, para el análisis de las dinámicas territoriales, se analiza el marco referencial propuesto hasta el momento y como cada una de las características, tanto de las administraciones públicas como de los barrios informales, han incidido en la provisión de los servicios públicos domiciliarios de AAA.



Elaboración propia a partir de Monnet, Plan Básico de ordenamiento territorial de Mosquera, Cundinamarca y los planes de desarrollo municipal correspondientes a dos periodos de gobierno (2008-2011) y (2012-2016).

Para poder analizar este esquema se desarrollara la interdeterminación desde: el territorio con la territorialidad; la territorialidad con el territorialización y la territorialización con el territorio.

Territorio – territorialidad: el espacio concreto o área reticular son los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, como un sector, en el que los individuos presentan acciones reiterativas necesarias para la satisfacción de las necesidades humanas para la subsistencia. El territorio materializa los valores, en la territorialidad, en esto se halla que la calidad de vida de los habitantes es el propósito principal por la cual los gestores públicos estructuran la representación y significado de los servicios públicos domiciliarios. Aunque este es el máximo valor público de la intervención pública, se puede argumentar que estas se apoyan en la garantía de los derechos humanos, en la creación de condiciones aptas para el desarrollo integral, en obtener escenarios propicias para la calidad, disponibilidad, accesibilidad etc., de estos servicios.

Territorialidad y territorialización.

La territorialidad condiciona las acciones que se quieren realizar en materia de servicios públicos domiciliarios. Acciones que se guían a partir de la planeación del desarrollo integral y en infraestructura de estos servicios. Ambos casos determinan ejes programáticos que delinean unos mecanismos integrales para la prestación de servicios, que permitan el control y seguimiento a estas acciones, y que permita la inserción de modelos básicos de planificación.

Territorialización y territorio.

Está en la medida de que las herramientas de planificación, producen y definen el territorio. Ya que es a través de la ejecución de estas que se genera el valor público, influyendo en los marcos de comportamiento y conductas de los ciudadanos. Y por lo tanto, en el condicionamiento de las percepciones y deseos de estos últimos.

El *valor público territorial* que se observa con la relación de la interdeterminación de un sistema de actores en los servicios públicos domiciliarios de acueducto,

alcantarillado y aseo, recae al momento de que se agrupan estas acciones colectivas en un territorio común, estructurando unas representaciones y significados que condicionan los referenciales de los gestores públicos. Y por supuesto permite que el segundo paso de la propuesta teórica plantee la posibilidad de analizar que, la interdeterminación consistirá en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo mediante la planeación del desarrollo integral y en infraestructura para la garantía de la calidad de vida de los habitantes de Mosquera.

CAPÍTULO 4 – Visión de los habitantes del Barrio informal Porvenir Rio.

4.1 Características de los barrios informales y la incidencia de los servicios públicos domiciliarios de acueducto alcantarillado y aseo.

4.1.1 Características generales de los barrios informales.

Las investigaciones que se han construido alrededor de los barrios informales en Colombia, se han desarrollado bajo la mirada de las grandes ciudades, como sistemas urbanos que conforman muchas de las dinámicas sociales, políticas y económicas características del país. Estos sistemas urbanos son los que en su mayoría determinan los procesos de desarrollo urbano, configuran lo físico – espacial arquitectónico y la dualidad que existe entre lo formal e informal.

Lo formal e informal, se refleja a través de una variedad de causas, que Carlos Torres (2009), investigador de estas dinámicas urbanísticas explica que, esta dualidad tiene varias nociones: desde la economía, la cual considera el hecho como resultado del crecimiento acelerado de la población y el mercado del suelo como “un bien transable comercialmente...esto implica que está sujeto a las diferentes lógicas con las que opera” (Torres, 2009., pág. 42), desde la sociología en relación con contenidos sociales de organización, el tipo de comunidades, la migración, con la gestión pública, en la provisión de bienes y servicios públicos, domiciliarios, comunitarios entre otras visiones que se integran al fenómeno.

Las políticas que se han implementado en América Latina en materia de barrios informales, hasta el momento han seguido tres tendencias: *la erradicación*, en la

que se expulsa de forma masiva a la población de los terrenos que se deseaban recuperar para el mercado, *la relocalización y consolidación*, las cuales implicaban un dialogo negociado con la población (Saenz, 2002).

Frente al termino específico ningún autor se ha “casado” con alguna determinada explicación del fenómeno urbano; suelen ser un tipo de crecimiento, informal, ilegal, pirata o de invasión, asentamientos marginales, urbanizaciones informales, entre otros similares conceptos, que contienen aspectos determinantes. Pero según Manuel Solá Morales (1997), cada tipo de crecimiento urbano se configura teniendo en cuenta los ritmos de tiempo, suelo, edificación e infraestructura. El crecimiento marginal (tipo de crecimiento que da origen al barrio informal, según el autor) se produce fuera de los mecanismos establecidos en la ciudad, en donde ciertas poblaciones autoconstruyen sus propias viviendas, que en su progresivo crecimiento se convertirán en barrios que tratarán de introducir elementos básicos de urbanización y aproximarse a otras formas de desarrollo urbanístico (Solá-Morales, 1997).

También para Alfredo Fuentes y Rodrigo Losada, los asentamientos urbanos que no se contemplan dentro del desarrollo urbanístico de cualquier entidad territorial, pueden ser considerados informales, estos tienden a ser asentamientos que se ubican a menudo en zonas de riesgo, emergencia y donde la mayoría no cuenta con un servicio público domiciliario y comunitario. Es decir, los servicios básicos que se contemplan dentro de un marco normativo, formalizado y reconocido por el Estado; hay dos tipos de servicios públicos: los domiciliarios, entre ellos están el servicio de acueducto, aseo, alcantarillado, luz y gas; y los comunitarios, como la educación, la salud, la vivienda, la policía entre otros que deben ser derecho de todos los ciudadanos.

De igual manera, la calidad de la vivienda carece de cualquier tipo de revestimiento, no cuentan con techos adecuados, lucen inacabadas, ya que la mayoría se demoran varios años en terminar de construir sus lugares, etc. Este tipo de barrios que

además de estar en contravía de las normas y reglas, en este caso de urbanización, también son el espacio en el que las personas de bajos ingresos buscan para vivir.

En el aspecto legal, los asentamientos urbanos de carácter informal se dividen en dos tipologías; los barrios piratas, que son aquellos donde los habitantes han hecho algún tipo de transacción de compra venta frente algún lote o tierra, y los barrios de invasión, que son aquellos que surgen de la ocupación de un predio privado o público (Fuentes y Losada, 1977). Estos barrios se desarrollan bajo una característica general y es que no tienen ningún tipo de servicio público domiciliario. La mayoría de estos barrios recurren a la creación de organizaciones comunitarias para crear sus propios sistemas de servicios, en el caso del AAA, son ellos mismos los que poco a poco van desarrollando la infraestructura y cobertura de este servicio, claro está, sin ningún tipo de validación por parte del Estado y sin alguna posible calidad, asequibilidad y accesibilidad que garantice una mínima calidad de vida.

Como explica Torres, el cambio de comportamiento hacia el tratamiento de los SPD, actualmente no está ligada a la legalización del suelo urbano “sino a la eliminación de las denominadas perdidas negras y el mejoramiento de la calidad de vida urbana... se denominan perdidas negras a las conexiones ilegales y artesanales efectuadas por las comunidades para auto proveerse de servicios como el agua potable, la electricidad y el alcantarillado” (Torres, 2009., págs. 76 - 77).

4.1.2 La incidencia de los Servicios públicos domiciliarios de AAA, en los barrios informales

En razón a estas explicaciones, desarrolladas en el marco referencial, este punto tratará algunas disposiciones que se deben tener en cuenta para el análisis de los SPD, en los barrios informales.

El tratamiento de los servicios públicos domiciliarios en los barrios informales, es diferenciado en relación con los barrios que se encuentran dentro de la planeación urbana de cualquier territorio (Lopez y Garcia, 2008.). Manifiestan que los servicios públicos domiciliarios de AAA tienen tres características para su óptima prestación.

La disponibilidad, en referencia a que estos servicios resultan indispensables para la vida y la salud de las personas, sobre todo el acueducto que brinda agua potable para su consumo, para la correcta preparación de los alimentos, la higiene personas, los quehaceres domésticos entre otros aspectos que dependen de este primer elemento.

La calidad, el agua debe ser salubre (color, olor y sabor aceptables para su consumo) y no debe contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir algún riesgo para la salud. Y *la accesibilidad*, constituye la cobertura de los SPD, en el sentido de que todas las personas puedan acceder, tanto física y económicamente sin discriminación, incluso en esta variables, se tienen en cuenta las instalaciones para el tratamiento del agua, plantas de residuos sólidos, infraestructura en alcantarillado entre otras estructuras que son necesarias para que estos tres factores se cumplan a cabalidad.

Asimismo, como lo mencionan (Jolly y Franco, 2011) dentro de estos términos hay que considerar que el crecimiento territorial de la población en cualquier ciudad, y así mismo el crecimiento de SPD, es definitivo para comprender estas dinámicas. Los desajustes territoriales, que propician las situaciones en las que no se puede garantizar un mínimo de seguridad humana, hacen parte de la construcción de elementos o variables que permitan la identificación de estos problemas. En concordancia con los indicadores expuestos en la sección anterior, (Jolly y Franco, 2011) proponen dos tipos de posibles indicadores que también permiten la evaluación de estos componentes. Ver anexo 4.

La asequibilidad, la cual hace referencia a la disponibilidad y cobertura de los servicios que soportan el ejercicio de los derechos humanos, y de las infraestructuras de un territorio. *La accesibilidad*, en tanto que los SPD se encuentren a disponibilidad económica, física y sin discriminación. Y *calidad*, como otra variable que permite, ver las diferencias entre las expectativas y percepciones, es decir las expectativas que las empresas hacen a los clientes, y las percepciones que los clientes tienen acerca del real servicio (Montaña, Ramírez y Ramírez, 2002).

Estos indicadores, permiten evaluar las condiciones en las que se encuentran los servicios públicos domiciliarios en los barrios informales, y son de gran utilidad para la sección metodológica de esta investigación.

4.2 El Barrio Informal Porvenir Rio.

Como se pudo identificar en la anterior sección, el Barrio Informal Porvenir Rio, ha tenido una fuerte incidencia en las políticas públicas desarrolladas en Mosquera, Cundinamarca. Este barrio, está localizado a orillas del Rio Bogotá, por la conocida Calle 13, una de las vías principales para salir de la capital. Se encuentra a la Riviera del Rio Bogotá, muchos de sus habitantes, trabaja en Bogotá por su cercanía, la mayoría de ellos se dedican al reciclaje. Tiene aproximadamente, una población de 6.000 habitantes, y con el apoyo de las administraciones municipales, actualmente la mayoría de predios se encuentran legalizados (actualmente no se encuentran datos más precisos sobre las características del barrio). Ver anexo 3.

4.3 Entrevista retrospectiva sobre el proceso de provisión de servicios públicos domiciliarios de AAA en el barrio informal Porvenir Rio.

Para poder entender de primera mano los procesos que se han creado en materia de servicios públicos domiciliarios, se diseñó una entrevista de carácter retrospectivo que permitirá observar rasgos del proceso por el que tuvieron que pasar los habitantes del barrio, y así mismo saber cuál ha sido el papel de las administraciones en esta construcción. Las preguntas de la encuesta se diseñaron a partir de una batería de indicadores (ver anexo 5) que permitieron identificar que variables se querían desarrollar para los términos de la entrevista y la encuesta (Ver anexo 4). Se tuvieron en cuenta 3 bloques de indicadores que guiaron la estructura de la entrevista:

La calidad del servicio la cual integraba 4 variables operativas: las expectativas, las percepciones, la credibilidad y satisfacción frente a la prestación de los 3 servicios públicos estudiados en toda la investigación. La accesibilidad, la cual contemplaba la variable económica, la periodicidad, y el acceso físico, es decir el suministro directo a la vivienda de los servicios públicos (en este caso particularmente en los servicios

de acueducto y alcantarillado). Y la asequibilidad, en la que se encuentra la disponibilidad y cobertura. En este sentido, se va a presentar los resultados de la entrevista y encuesta teniendo en cuenta cada uno de estos indicadores.

Deyanira Hernández quien vive hace más de 20 años en el barrio Porvenir Rio y ha sido líder comunitaria activa en las discusiones atinentes al barrio y quien además conoció de primera mano todo el proceso de cobertura, accesibilidad y asequibilidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Una de las primeras variables que se evidenciaron en la entrevista, fue la preocupación de los habitantes en cuanto al eje operacional de la accesibilidad. La accesibilidad, se fundamenta principalmente en el acceso físico a las redes de suministro de los servicios públicos, ya que al tener un acceso directo a estos servicios, asegura mínimos de seguridad humana, que soportan la garantía de los derechos humanos de los habitantes. Cuando se habla de accesibilidad del servicio público de acueducto y alcantarillado, se tiene en cuenta las redes internas que suministren agua potable a la vivienda, y las redes de infraestructura para la recolección de las aguas residuales. Desde la lógica territorial, la Ley 142 de 1994, es clara al determinar que la accesibilidad a los servicios públicos domiciliarios, debe ser prioridad para las entidades que prestan estos servicios, para esto es imprescindible que las viviendas se encuentren legalizadas o en proceso de legalización. Asimismo, esta misma norma contempla la posibilidad de que estos servicios en un principio se provean de manera comunitaria, por esta razón, las administraciones municipales deberían apoyar en un principio las iniciativas de la comunidad frente a la prestación y gestión de los SPD.

Como lo expresa la informante, inicialmente en el barrio había redes comunitarias de acueducto, es decir los mismo habitantes desarrollaron formas para acceder a estos servicios públicos, pero la accesibilidad de agua potable era muy poca “fue muy complicado para obtener el agua acá” (Deyanira), según ella las personas obtenían agua desde carros tanques que llegaban al barrio, hasta que se empezó a comprar los bloques de agua de Bogotá, lo cual mejoro las condiciones y cantidad

de este servicio. Esto entendiendo que durante el proceso, la alcaldía progresivamente fue adquiriendo la confianza de los habitantes y así poco a poco, la administración municipal de turno pretendió mejorar las condiciones de calidad de vida. Sabiendo que, el servicio de acueducto, es uno de los servicios indispensables para la vida y salud de los individuos.

Aunque Deyanira, no explica directamente acerca de la accesibilidad del servicio de alcantarillado, es posible observar que las condiciones físicas en las que se encuentra actualmente el barrio, el servicio presenta retrasos, al ver la necesidad de pavimentar las calles y crear las redes subterráneas para las recolección de aguas lluvias y residuales. Teniendo en cuenta, que este es el servicio público de mayor esfuerzo, ya que es necesario en un principio que los predios se encuentren legalizados y después empezar el proceso de levantamiento vial y cobertura de estas redes para cada una de las viviendas. En la pregunta abierta, sobre ¿cuál servicio público debería mejorar? un gran porcentaje de los habitantes manifestaba la necesidad de aumentar las redes de alcantarillado y pavimentar las calles, para evitar las constantes inundaciones que presentan actualmente.

En cuanto al aseo, Deyanira también explicaba que “venía una volqueta a recoger la basura y tocaba sacarla a la avenida”, sin mayores complicaciones.

La legalización de los predios o viviendas, agrupa varias de las variables identificadas. Principalmente, en relación con la asequibilidad y accesibilidad. En la asequibilidad, frente a la disponibilidad de los servicios, sin discriminación económica; y la cobertura. Deyanira, frente al proceso de legalización del barrio, manifestaba que hay partes que no se han legalizado y en las que está pendiente este proceso. La informante explica que para la progresiva legalización de los predios en el barrio, se articularon dos actores fundamentales para iniciar en su momento este proceso. Por un lado, el presidente de la junta de acción comunal, quien consiguió unos abogados que apoyaron la recepción de las escrituras ante la alcaldía y Yesid Fonseca, concejal electo por los habitantes del barrio informal Porvenir Rio. La expectativa (promesas) de Deyanira, era que con la elección de

este concejal, se agilizara el proceso de legalización de las viviendas “yo esperaba que algún día nos trajeran un agua buena acá, porque nosotros teníamos un muy buen concejal... el trabajo mucho por esta comunidad, solo que al final se cansó ya que la gente solo pedía y no le daba nada a él”.

La entrada al escenario del presidente de la junta de acción, y en especial del Concejal Yesid Fonseca, se desarrolla como un elemento innovador observado de los resultados de la entrevista. Como bien lo menciona Muller, los agentes mediadores crean espacios de acción y de producción entre la comunidad y la administración municipal, ellos mismos se convierten en la representación e imagen de una identidad colectiva. Al igual que Monnet, explica que en el territorio convergen unos actores que son determinantes para la composición de redes colectivas. Este concejal, al parecer se posiciono como un componente estratégico de toma de decisión para la legalización de una gran parte de los predios del barrio, realizando las gestiones ante la administración municipal, introduciendo la problemática en la agenda pública del municipio y así consiguiendo los recursos necesarios para llevar a cabo sus acciones. Este tipo de valor público, es sustancial para el esquema analítico propuesto, en la medida de que estos actores, también configuran esquemas cognitivos y con las capacidades que obtienen (en este caso las funciones de un concejal), organizan los problemas, crean las alternativas de solución y gestionan los recursos para ejecutarlas.

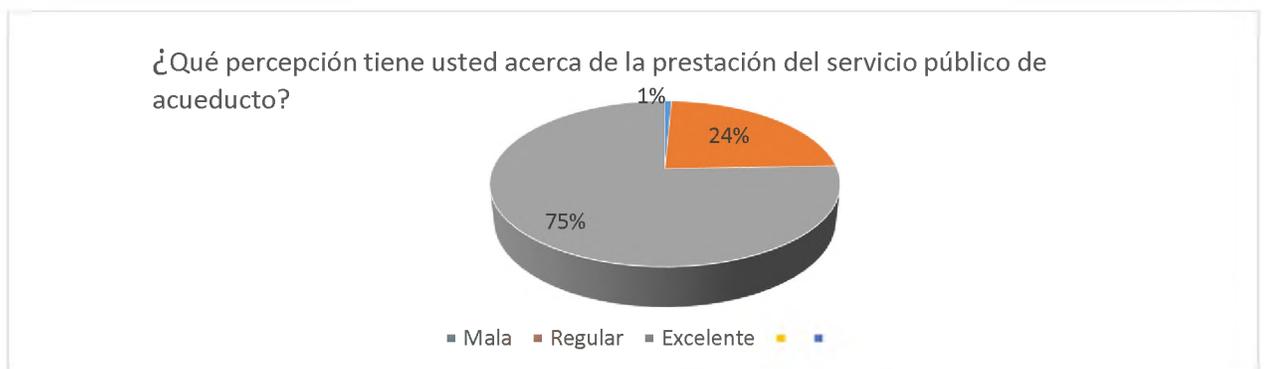
4.4 La percepción y satisfacción de los habitantes del barrio informal Porvenir Rio, de Mosquera, Cundinamarca.

Al igual que la entrevista, para la encuesta se tuvo en cuenta la misma batería de indicadores, pero con una finalidad específica, determinar cuáles son las percepciones de los habitantes del barrio, en relación con la prestación de los servicios de interés, y si están satisfechos con estos. Se tomó una muestra de 50 encuestas aleatorias de los habitantes de Porvenir Rio. Aunque no es una cifra representativa para desarrollar conclusiones verídicas acerca de las dos variables de utilidad, si es posible, afirmar que dan algunas luces sobre la percepción de los

ciudadanos y la satisfacción frente a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

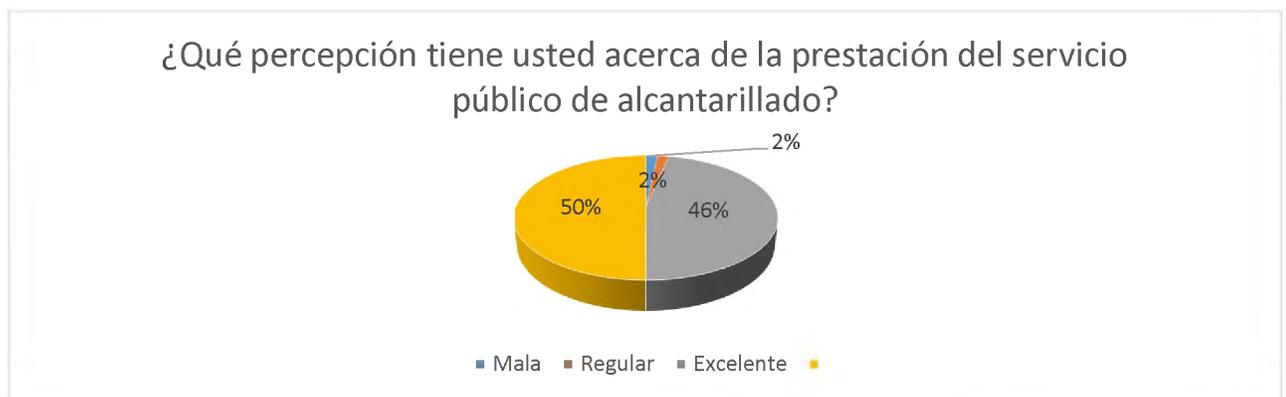
Como análisis del segundo paso del esquema analítico propuesto, se tiene que los gestores públicos tienen la autoridad legítima para captar las aspiraciones de los ciudadanos y ejecutar unas políticas públicas que generen dicho valor público. En este caso, específicamente se puede analizar que los servicios públicos domiciliarios de AAA, al constituirse como bienes colectivos de carácter social y que además se consumen de manera individual, se conciben como bienes indivisibles, es decir que no pueden ser provistos de manera privada, sin la autorización o permiso del Estado. Es por esto que, si el gestor público pretende que sus intervenciones configuren los escenarios propicios para potencializar sus acciones públicas, es necesario comprender las percepciones y aspiraciones de los habitantes. De esta forma, el valor público se configura como una herramienta propicia que permite este tipo de conocimiento y que de igual manera, ayuda a mejorar los referenciales de las políticas públicas para generar más valor.

De esta manera, se presenta a continuación los resultados de la encuesta. La percepción de los habitantes del barrio Porvenir Rio, frente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.



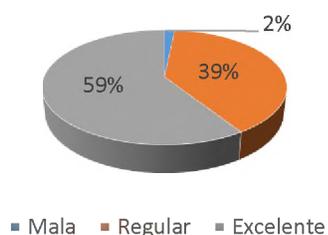
Si se tiene en cuenta el análisis del tercer capítulo en el que se menciona, que el valor público tanto para el plan de ordenamiento territorial, como para las administraciones municipales, es mejorar las condiciones de calidad de vida de los

habitantes, se estudia que este propósito es coherente con los resultados de percepción de los habitantes en el servicio de acueducto. Ya que, por tratarse de un servicio vital para la seguridad humana, necesario para el desarrollo integral de los individuos y por tanto esencial para la garantía de unas condiciones mínimas de calidad de vida. Se observa que las acciones de los gestores públicos para cumplir con la construcción cognitiva que los gestores han configurado alrededor del principal valor, se refleja en la percepción de los habitantes. Ciertamente, estos perciben que el servicio de acueducto es uno de los mejores servicios que se proveen, teniendo un 75% para la categoría de excelencia.



Para el caso del servicio público de alcantarillado, se observa que la percepción más mayoritaria es regular. Esto se debe primordialmente porque el barrio al no estar en su totalidad legalizado, es decir hace falta por legalizar algunas zonas del barrio. La infraestructura que se debe instaurar para su acceso físico, depende de este proceso de legalización, por tal razón, hay áreas en las que las calles no han sido pavimentadas y cuando se presentan fuertes lluvias, se enlodan e inundan las viviendas de los habitantes. Esto contrario, al 46% de los habitantes que piensan que este servicio es excelente, esto seguramente porque cuentan con la infraestructura y pavimentación apropiada.

¿Qué percepción tiene usted acerca de la prestación del servicio público de aseo?



Como se mencionó anteriormente, este es el servicio público que menos complicaciones ha presentado ya que la empresa pasa por las zonas con periodos específicos. Los habitantes manifestaban que los problemas de aseo que actualmente se presentan en barrio, se relaciona con la cultura. Es decir, lo habitantes explicaban que las personas no tenían buenos hábitos para depositar la basura en los lugares correctos, manifestaban que las basuras las dejaban esparcidas en las calles, y que asimismo, al tener un gran número de personas que se dedican a labores de reciclaje, estos abrían las basuras en búsqueda de objetos reciclables y dejaban allí los desechos. Si se sigue la línea de pensamiento de Moore, en el que nos explica que las aspiraciones de los ciudadanos, deben guiar las acciones de los gestores públicos, y que al momento de conocer estas, se convierten en el mejor recurso público, que los gestores puedan obtener. Ya que si los resultados están acordes con la intención y visión del gestor, se puede decir que ha generado valor.

Con esta previa comprensión se puede analizar qué tipo de programas necesitan un mayor esfuerzo público, para obtener el grado de satisfacción de los ciudadanos, es decir el costo vs beneficio “las actividades del sector público deben evaluarlas los individuos que analizan las consecuencias (positivas o negativas)” (Moore, 1998, pág. 68). Es decir, que al momento en el que la administración contemple formas de evaluación, se está definiendo indicadores que permiten ver la relación de los objetivos definidos frente al valor público que se crea a partir de las preferencias y percepciones de los ciudadanos.

5. Conclusiones.

Uno de los escenarios comunes a los que se enfrenta las administraciones públicas, recae en la necesidad de conocer que es lo que desean o quieren sus ciudadanos, y en esos términos delinear unas acciones públicas. Esta constante preocupación no se presenta en esta sola situación, sino incluso, después de implementar las políticas públicas existe la intención de continuar mejorando las acciones ya establecidas. Para conseguir este propósito, la gestión pública en particular brinda distintas herramientas, como el valor público, que permiten la planeación de unas acciones más legítimas y estructuradas en pro de interpretar mejor los contextos y realidad de la comunidad. Y un poco lo que se quiso presentar con esta investigación, es que con la adopción no solo desde la gestión pública, sino también desde el análisis de las políticas públicas y la interdeterminación del territorio se puede lograr alcanzar mayor incidencia de las acciones de los gestores.

Desde el esquema analítico propuesto para la generación de valor público en perspectiva de políticas públicas, se observó que la manera en como los gestores públicos construyen su imagen o representación de la comunidad es determinante. En el sentido de que, si se tiene una imagen distinta de la realidad de la comunidad, es probable que las políticas públicas que se formulen, diseñen e implementen no sean coherentes con las necesidades y problemas por los cuales estas políticas definen su contenido. Es por esto que también se manifestó, la importancia de conocer las aspiraciones y deseos de los ciudadanos. Actualmente muchos gestores públicos para desarrollar los planes territoriales locales, incluyen a través de mesas de dialogo, a los habitantes al dejarlos exponer sus problemas, sin embargo el territorio es un elemento tan dinámico y flexible que es casi imposible seguir la consecución de estas previas operaciones.

La aproximación desde el marco teórico, se sustenta en la visión de la comunidad del barrio Porvenir Rio, a saber que estos barrios informales presentan un sin número de dificultades (no solo desde los SPD). Esto permite, responder el principal objetivo de la investigación, el valor público de los servicios públicos domiciliarios

de acueducto, alcantarillado y aseo, se sustenta en que estos son necesarios para la subsistencia y mínimos de calidad de vida. Sin la posibilidad de obtener agua potable o de contar con infraestructura para la recolección de aguas lluvia, o para el tratamiento de residuos sólidos y recolección de basuras, se podría afirmar que es imposible desarrollar capacidades que les permitan alcanzar niveles óptimos de seguridad humana.

En este sentido el valor público de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, se cimienta en la calidad de vida de los habitantes, sobre todo en infraestructura y redes de cobertura de estos servicios. Aunque el tratamiento de este principal valor para el barrio informal Porvenir Rio, es distinto para cada administración (la primera desde la vivienda, la segunda como zona de riesgo o de amenaza), las dos periodos de gobierno apuestan por mejorar las condiciones de vida de los habitantes, ya sea a través de planes de mejoramiento de vivienda, o en la reubicación de estos a zonas más seguras.

Con la entrevista realizada a la lideresa Deyanira Hernández, se pudo observar, que al menos durante los últimos 8 años de administración la cobertura de estos servicios ha sido progresiva y continuada. Similares resultados obtenidos de las encuestas en la que los habitantes del barrio en términos generales tienen una buena percepción de la prestación de estos servicios públicos. Aunque, el de mayor dificultad ha sido el servicio de alcantarillado, este depende de la legalización de los predios.

En conclusión, sí hay valor público, desde la construcción cognitiva de los gestores públicos, es decir hay una correcta interpretación e imagen de los problemas de estos habitantes. La percepción de los ciudadanos, es buena en relación con la prestación de estos servicios. Y el sistema de valores, de ambas visiones se fundamenta en la calidad de vida, como condición necesaria para la subsistencia y el desarrollo integral de las capacidades de los habitantes.

Bibliografía

- 1994., L. 1. (1994.). *Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.* . Bogotá.
- 20, A. N. (2006 - 2009.). *Plan Básico de Ordenamiento Territorial.* . Mosquera, Cundinamarca. .
- Balme, R. (2009). Racionalidad. En *Diccionario de políticas públicas.* (pág. 515). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. .
- Bezel, P. (2009). Diccionario de Políticas Públicas. En P. Bezel, *Diccionario de Políticas Públicas* (pág. 515). Bogotá.: Universidad Externado de Colombia.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y desarrollo* , 57 - 74.
- Constitución política de Colombia.* . (1991). Bogotá. .
- Espectador, E. (26 de Noviembre de 2015). *www.elespectador.com.* Obtenido de www.elespectador.com:
<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/mosquera-el-municipio-mejor-invirtio-su-presupuesto-articulo-601699>
- Fuentes y Losada, A. y. (1977). *Implicaciones socio-económicas de la ilegalidad en la tenencia de la tierra urbana de Colombia.* . Bogotá: Fedesarrollo. .
- García., N. (2012). *Gobierno siempre en marcha: Mosquera, ciudad de oportunidades.* . Mosquera, Cundinamarca. : Acuerdo No. 7.
- Jacquot, S. (2009). Diccionario de políticas públicas. En S. Jacquot, *Diccionario de políticas públicas.* (pág. 515). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jolly y Franco, J.-F. y. (2011). Servicios públicos domiciliarios, seguridad humana y contextos urbanos. En J.-F. y. Jolly, *Cuaderno de análisis ciudades y problemas urbanos en Colombia. La seguridad humana como eje transversal.* (pág. 170). Bogotá: Opciones gráficas editores.

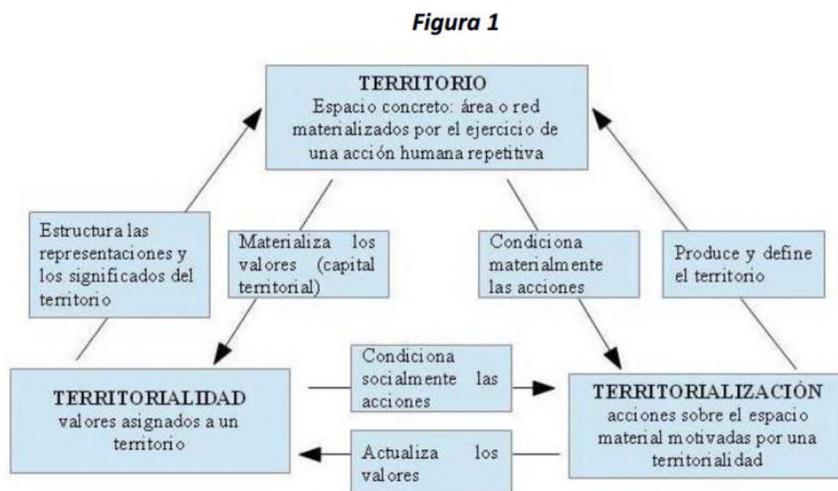
- Jolly, J.-F. (2010). Regir los territorios, gobernar los territorios. En J.-F. Jolly, *Regir los territorios, gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia* (pág. 334). Bogotá.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Lopez y Garcia, D. y. (2008.). La obligación de progresividad de los derechos económicos sociales y culturales: el caso de los servicios públicos en Colombia. . *Revista Colombiana Derecho Internacional No 12*.
- Mazo, F. A. (2014). Servicios públicos domiciliarios: Derechos humanos o productos para la venta. Caso Medellin. .
- Monnet, J. (2013). *El territorio reticular. En Beatriz Nates Cruz. Enfoques y métodos en estudios territoriales*. Manizales: Universidad de Caldas.
- Moore, M. H. (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. . En M. H. Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. (pág. 438). Barcelona: Paidós. .
- Muller, P. (2010). Las políticas públicas. En P. Muller, *Les politiques publiques, publicado en Collection Que-sais-je?*, (pág. 216). Bogotá.: Universidad Externado de Colombia.
- Peters, G. (2009). Diccionario de políticas públicas. En G. Peters, *Diccionario de políticas públicas*. (pág. 515). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rincón, L. A. (2008). *Así recuperaremos a Mosquera*. . Mosquera, Cundinamarca. : Acuerdo No. 10 .
- Roth, A. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth, A.-N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. . Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias políticas y sociales.

- Saenz, A. (2002). La consolidación de asentamientos ilegales urbanos como expansión de la ciudad. Un proceso de legalización de la tierra de un barrio periférico de la ciudad de Mendoza (Argentina). *Revista territorios No. 8*.
- Simon, H. (1978). Rationality as a process and as a product of thought. *American economic review*, 1- 16.
- Solá-Morales, M. (1997). *Las formas de crecimiento urbano*. España: Universidad Politécnica de Catalunya.
- Torres, C. (2009.). *Ciudad informal colombiano. Barrios contruidos por la gente*. . Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. .

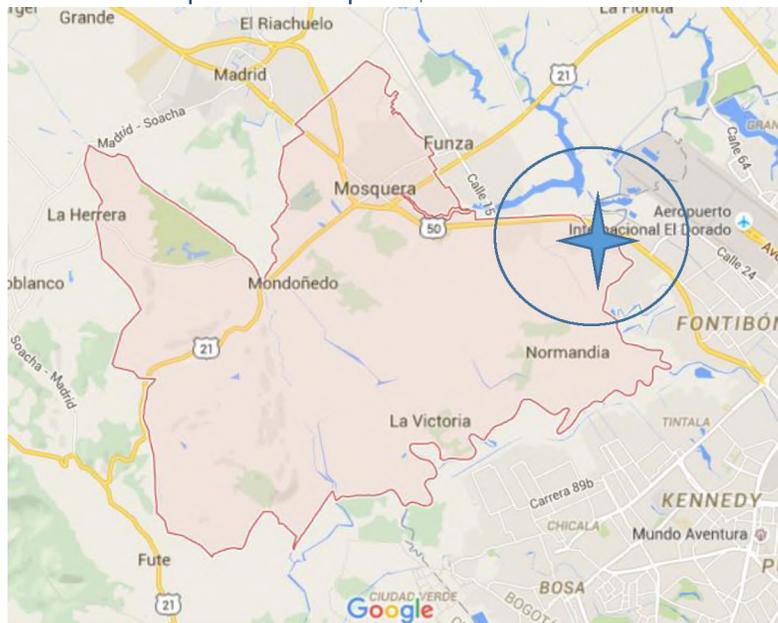
Anexos

Anexo 1. La Interdeterminación del territorio, de la territorialidad y la territorialización.

Figura tomada de Jerome Monnet. El territorio reticular. En Beatriz Nates Cruz. Enfoques y métodos en estudios territoriales, RETEC/Doctorado de estudios territoriales de la Universidad de Caldas, Manizales, Colombia, pp.137-167, 2013.

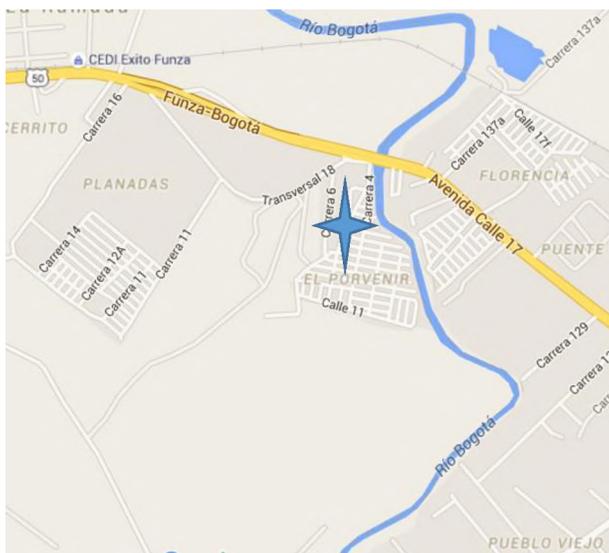


Anexo 2. Mapa de Mosquera, Cundinamarca.



Mapa tomado de Google Maps.

Anexo 3. Ubicación exacta del Barrio informal Porvenir rio.



Mapa tomado de Google Maps.

Anexo 4. Indicadores de accesibilidad, asequibilidad y calidad.

(Jolly y Franco, 2011).

INDICADORES DE TERRITORIALIDAD (CRITERIOS PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO).	INDICADORES DE TERRITORIALIZACION (POLITICA Y MEDIDAS TOMADAS)
<ul style="list-style-type: none"> - Accesibilidad económica (estructura tarifaria para acueducto, alcantarillado y aseo AAA, electricidad y gas EG). - Subsidios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estratificación socioeconómica y catastro de SPD - Existencia de subsidios municipales o distritales a poblaciones marginadas.
<ul style="list-style-type: none"> - Accesibilidad física a AAA asequibilidad (disponibilidad y cobertura de AAA y EG) - Periodicidad - Calidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución de redes de SPD adaptadas a las características físicas y sociales de los asentamientos humanos marginales.
<ul style="list-style-type: none"> - Diferenciación de la oferta en relación con la diferenciación de la demanda (adaptabilidad y aceptabilidad) 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a iniciativas de la comunidad en cuanto a prestación y/o gestión comunitaria de SPD

(Jolly y Franco, 2011, pág. 138)

Anexo 5 - Batería de indicadores diseñada para la encuesta y la entrevista.

calidad del servicio	Expectativas	Promesas que las empresas hacen a los clientes
----------------------	--------------	--

	Percepciones	Son las maneras como los clientes captan los servicios.
	Credibilidad	Implica confianza, honestidad y el interés del cliente.
	Satisfacción	La satisfacción del cliente frente al servicio prestado
Accesibilidad	Económica	Estructura tarifaria para AAA
	Periodicidad	Cobro mensual u otra forma
	Acceso físico	Acceso al sistema de suministro del servicio público AAA al inmueble.
Asequibilidad	Disponibilidad	Disponibilidad del agua y alcantarillado
	Cobertura	Nivel de cobertura en el barrio

Elaboración propia a partir de (Jolly y Franco, 2011) y (Lopez y Garcia, 2008.).

Anexo 6 - Entrevista retrospectiva de Deyanira ----- habitante del barrio informal Porvenir Rio.

Maria Paula: ¿Cuánto tiempo lleva viviendo en el barrio?

Deyanira: 22 años

MP: ¿En el momento en que se radico en el barrio, usted tenia servicio público de aseo, alcantarillado o acueducto?

D: Acueducto, solo llegaba el agua pero muy poquita, y fue muy complicado para obtener el agua acá, de aseo también, venia una volqueta a recoger la basura y tocaba sacarla a la avenida, y la gente sacaba canecas para recoger agua de los carro tanques que llegaban, en un principio, hasta que y trajeron el agua de Bogotá, pero igual era muy poca el agua que llegaba.

MP: ¿Cómo ha sido ese proceso de legalización del barrio? ¿Ustedes han solicitado ante la alcaldía la legalización del barrio?

D: Yo tengo mi escritura, pero todo no está legalizado, esto fue por parte del señor Enrique que consiguió unos abogados y ellos hicieron un proceso de des englobe y gracias a eso, ya han salido varias escrituras y pues ahí siguen intentando legalizar las cosas y el otro “presidente” que había igual también hizo lo mismo, pero eso ya fue con el alcalde y con otros abogados, igual yo estuve en una reunión y ellos dijeron que iban a responder por esto, pero no todo el barrio está legalizado, el segundo sector si, está totalmente legalizado.

MP: ¿La alcaldía si ha intervenido o ha tomado en cuenta su situación, como fue la intervención de la alcaldía al momento de hacer el proceso de legalización, además de los abogados?

D: Cuando se inició el proceso aquí vino el abogado, hizo algunas preguntas y miro que todos los papel es estuvieran bien.

MP: ¿ Inmediatamente les pusieron las redes, o como fue eso?

D: Primero tuvimos el servicio de teléfono, luz y alcantarillado y el alcantarillado de aguas negras está muy mal, porque eso a veces se inunda cuando llueve y huele muy mal.

MP: Usted ¿qué expectativas tenia acerca del servicio?

D: Pues yo esperaba que algún día nos trajeran un agua buena acá, porque nosotros teníamos un muy buen concejal que era Yesid Fonseca, entonces el trabajo mucho por esta comunidad, solo que el al final se cansó ya que la gente solo pedía y no le daba nada a él, pero a pesar de eso, el nos siguió ayudando, y lo que yo recuerdo era que la luz estaba en postes de madera, y al pasar el tiempo, las cosas fueron mejorando cada vez más, empezamos poco a poco, hasta que ya normalizaron la luz, los postes los cambiaron, y así todo, igual “etb”.

MP: ¿Cómo es el tema de salud publica frente al tema de la calidad del agua?

D: El agua es muy buena, y no hemos tenido ningún problema de salud, ni nada de eso, si la gente se llega a enfermar por tomar de esta agua, la culpa es de las personas porque no lavan los tanques, ya que eso toca lavarlo cada 2 meses, ahí radica el problema.

MP: ¿En cuanto al aseo, como ha sido?

D: Yo siempre saco la basura cuando pasa el camión, pero el problema está en que las personas del reciclaje, rompen las bolsas, sacan lo que a ellos les sirve y dejan la basura por ahí regada, entonces la alcaldía había dicho que iba a poner un comparendo de medio ambiente pero nunca cumplieron esto, aparte de eso gastaron muchísimo papel en volantes y no cumplieron eso, y a mí eso me parece algo ilógico, y en vez de darle ese dinero a alguna persona que lo necesitara o algo así.

MP: ¿Cuándo tienen alguna dificultad con algo de los servicios, usted a quien acude?

D: Cuando hay algún problema, por ejemplo con el alcantarillado, llamo a los señores de “Caudales”, que son los encargados del alcantarillado, aunque casi nunca contesta, entonces, nos toca llamar al presidente de la junta.

MP: ¿Si es efectiva, la empresa, frente a esto?

D: En contestar, son muy demorados, y a veces nos dan excusas, y entonces nos toca “amenazarlos” ya que así es la única manera de que hacen las cosas, y así no hacen las cosas bien, porque cada vez que llueve, se inundan otra vez las calles.

MP: ¿Cómo ha sido el tema de la campaña del señor Emilio Casallas?

D: Él ha sido muy buena persona con nosotros, y también tiene varios proyectos con la comunidad, pues esperar a ver, como se dan las cosas con él.

[Anexo 7. Modelo de Encuesta.](#)

Encuesta – Pontificia Universidad Javeriana.

Edad:

Cuánto tiempo lleva viviendo en el barrio:

1. ¿Usted recibe el servicio público de alcantarillado, acueducto y aseo en su vivienda?
 - a. Si
 - b. No
 - c. Sí, no recibe alguno de estos tres servicios ¿Cuál o cuáles de estos recibe?
2. Si usted, no recibe alguno de estos servicios ¿Cómo lo maneja?
 - a. Alcantarillado

 - b. Acueducto

 - c. Aseo

3. ¿Le llega algún recibo por el consumo de alguno de estos tres servicios?
 - Alcantarillado
 - a. Si
 - b. Nunca me ha llegado recibo.
 - c. Algunas veces me llega recibo.
 - Aseo
 - d. Si
 - e. Nunca me ha llegado recibo.
 - f. Algunas veces me llega recibo.
 - Acueducto
 - g. Si
 - h. Nunca me ha llegado recibo.
 - i. Algunas veces me llega recibo.

4. ¿Qué tan satisfecho se siente usted con la prestación de alguno de los servicios? Del 1 – 5, siendo 1 el nivel más bajo y el 5 el más alto.

Alcantarillado

- a. 1 – muy malo
- b. 2 – malo
- c. 3 – Regular
- d. 4 – bueno
- e. 5 - Excelente

Aseo

- a. 1 – muy malo
- b. 2 – malo
- c. 3 – Regular
- d. 4 – bueno
- e. 5 - Excelente

Acueducto

- a. 1 – muy malo
- b. 2 – malo
- c. 3 – Regular
- d. 4 – bueno
- e. 5 - Excelente

5. ¿Qué percepción tiene usted acerca de la prestación de alguno de estos servicios?

Alcantarillado

- a. Mala
- b. Regular
- c. Excelente

Aseo

- a. Mala

- b. Regular
- c. Excelente

Acueducto

- a. Mala
- b. Regular
- c. Excelente

6. ¿Cree que la calidad del servicio puede mejorar? ¿Cómo?