

**Evaluación la efectividad de la Política Pública de Agua Potable y Saneamiento Básico en el municipio del Patía (2010-2019), identificando los factores administrativos, sociales y financieros que han influido en su implementación.**

**DAVID RAMIRO RAMIREZ IBARRA**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**POPAYÁN**

**2025**

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	4
CAPITULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	7
Problema De Investigación .....	9
Formulación del Problema .....	12
Objetivos.....	13
Objetivo General .....	13
Objetivos Específicos .....	13
Hipótesis.....	14
CAPITULO 2. MARCO TEORICO .....	17
Marco Conceptual.....	17
Teoría de las Políticas Públicas: Ciclo, enfoques y su relación con la efectividad .....	17
Gobernanza y gestión pública del agua: eficiencia, sostenibilidad y descentralización.....	25
Competencias municipales, administración pública y retos institucionales en la gestión del agua .....	31
Marco Normativo .....	32
Marco Normativo Nacional .....	33
Constitución Política de 1991: Derecho fundamental y función social del agua.....	33
Ley 142 de 1994: Régimen de servicios públicos domiciliarios.....	33
Ley 1176 de 2007: Sistema General de Participaciones para el sector de agua. ....	34
CONPES 3383 – Política sectorial .....	35
CONPES 3463 – Planes Departamentales de Agua .....	35
Regulación y control.....	36
Derechos humanos y protección constitucional.....	36
Marco Normativo Internacional.....	36
CAPITULO 3. METODOLOGÍA .....	39
Tipo y enfoque de investigación.....	39
Carácter descriptivo.....	39
Carácter evaluativo .....	40
Enfoque cualitativo .....	40
Diseño metodológico .....	40
Fase 1. Revisión documental y normativa .....	40
Fase 2. Análisis de información territorial .....	41
Fuentes de información .....	41
Fuentes primarias.....	41

Fuentes secundarias institucionales .....	42
Instrumentos .....	42
Categorías de análisis .....	42
Consideraciones éticas .....	43
Limitaciones del estudio.....	43
<b>CAPITULO 4. RESULTADOS .....</b>	<b>44</b>
Problemática en Colombia. ....	44
Problemática en el Municipio de Patía – Cauca .....	53
Análisis del Acueducto del Municipio de Patía – Cauca.....	53
Análisis de Alcantarillado del Municipio del Patía.....	55
Desafíos de las políticas para la sostenibilidad de agua potable y saneamiento básico para las poblaciones rurales y elementos de relevancia para su logro. ....	56
<b>CAPITULO 5. CONCLUSIONES .....</b>	<b>68</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>73</b>

## INTRODUCCIÓN

El acceso al agua potable y al saneamiento básico constituye uno de los pilares fundamentales del desarrollo humano, al incidir directamente en la salud, la dignidad y las oportunidades de las personas. En el marco de las libertades humanas, Sen (2000) plantea que la expansión de capacidades depende de condiciones materiales mínimas que permitan a los individuos vivir de manera plena y participar activamente en su sociedad. En Colombia, estos servicios han sido reconocidos como elementos esenciales para garantizar el bienestar, reducir la mortalidad y promover la equidad territorial (PNUD, 2011). Sin embargo, la distribución desigual entre zonas urbanas y rurales, así como las limitaciones en infraestructura y gestión, continúan representando desafíos significativos para el país. De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, 2013), aunque las áreas urbanas registran coberturas superiores al 90 % en acueducto y alcantarillado, las zonas rurales muestran rezagos persistentes, lo que evidencia brechas estructurales que afectan el ejercicio del derecho fundamental al agua, reconocido por la Corte Constitucional (2011).

En Colombia, el diseño institucional del sector se ha consolidado a través de un conjunto de políticas, leyes y lineamientos técnicos que buscan mejorar la prestación de los servicios públicos domiciliarios. La Ley 142 de 1994 definió las bases para la modernización del sector, promoviendo esquemas empresariales y la participación de distintos tipos de operadores (Congreso de la República, 1994). Posteriormente, las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 establecieron los criterios de distribución de recursos y competencias territoriales, especialmente para garantizar condiciones de acceso equitativas en municipios con capacidades financieras limitadas (Congreso de la República, 2001; 2007). A nivel estratégico, los documentos CONPES 3383 (DNP, 2005) y 3463 (DNP, 2007) consolidaron la política sectorial e impulsaron los Planes Departamentales de Agua (PDA), orientados a mejorar la eficiencia institucional y la articulación territorial. No obstante, diversos estudios han señalado

tensiones entre los enfoques de mercado y las responsabilidades estatales, advirtiendo posibles riesgos de inequidad y limitada efectividad (Cardona López, 2010; Urrea & Cárdenas, 2011; Banco de la República, 2011).

En este contexto nacional, el municipio del Patía (Cauca) representa un caso emblemático de las dificultades para garantizar el acceso universal al agua potable, especialmente en zonas rurales dispersas. El municipio registra rezagos históricos en infraestructura de acueducto y saneamiento, presencia de operadores con capacidades limitadas, deudas acumuladas de los usuarios y dificultades financieras derivadas de la pignoración de recursos del Sistema General de Participaciones. Estas condiciones se combinan con insuficiencia en plantas de tratamiento y problemas en la continuidad y calidad del servicio, lo cual evidencia falencias en la implementación local de la política sectorial. Aunque los lineamientos nacionales buscan fortalecer capacidades institucionales, no existe un análisis actualizado que evalúe su impacto real en municipios con altos niveles de dependencia fiscal como Patía. Por tanto, se identifica un vacío de conocimiento, pues no se ha estudiado de manera sistemática qué tan efectiva ha sido la política pública de agua potable y saneamiento básico en este municipio durante el periodo 2010–2019, ni cuáles factores administrativos, sociales o financieros han influido en su implementación.

En consecuencia, esta investigación tiene como propósito evaluar la efectividad de la Política Pública de Agua Potable y Saneamiento Básico en el municipio del Patía (Cauca), identificando los aciertos, limitaciones y factores institucionales que han condicionado su ejecución. Para ello, se plantea un estudio de carácter evaluativo y documental, que analiza la implementación local en relación con los lineamientos nacionales establecidos en la Ley 142 de 1994, las leyes de distribución de competencias, y los documentos CONPES 3383 y 3463. El estudio empleará un enfoque cualitativo con análisis de fuentes oficiales, normativa, informes institucionales y datos estadísticos, complementado con técnicas de recolección como y

revisión de documentos administrativos, siguiendo recomendaciones sobre sostenibilidad y gestión rural del agua (Carrasco, 2011; Evaluación PDA, 2011).

De este modo, la investigación busca aportar evidencia sobre los desafíos de la gestión pública del agua en territorios rurales y contribuir a fortalecer la toma de decisiones locales, así como la comprensión de los resultados reales de la política sectorial en municipios con limitaciones estructurales como el Patía.

## **CAPITULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El acceso al agua potable y al saneamiento básico continúa siendo uno de los desafíos estructurales más importantes para el desarrollo humano en Colombia. Tal como lo señala el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011), la disponibilidad de estos servicios es decisiva para mejorar la salud, reducir la pobreza y aumentar las oportunidades sociales y económicas. A pesar de los avances normativos e institucionales, persisten brechas profundas entre zonas urbanas y rurales, especialmente en municipios con debilidades administrativas y financieras. La Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, 2013) evidencia estas desigualdades: mientras la cobertura urbana de acueducto alcanza el 97 %, la rural apenas llega al 74 %; en alcantarillado, la brecha es igualmente significativa, con 91 % de cobertura urbana frente a 68 % rural. Estas diferencias muestran fallas estructurales en la capacidad estatal para garantizar un derecho fundamental reconocido por la Corte Constitucional de Colombia (2011).

En respuesta a estas problemáticas, Colombia ha formulado políticas y lineamientos orientados a mejorar la prestación de los servicios públicos. La Ley 142 de 1994 estableció criterios de eficiencia, participación de operadores y esquemas empresariales para modernizar el sector (Congreso de la República, 1994). Posteriormente, las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 definieron competencias territoriales y la distribución de recursos, asignando a los municipios responsabilidades directas en la gestión del agua y saneamiento (Congreso de la República, 2001; 2007). A nivel estratégico, los documentos CONPES 3383 y 3463 establecieron las bases para fortalecer el sector mediante la articulación territorial, la mejora de la planeación y la consolidación de los Planes Departamentales de Agua (DNP, 2005; 2007). No obstante,

informes como la Evaluación de los PDA evidencian dificultades en la implementación, especialmente por limitaciones institucionales locales, dependencia fiscal y baja capacidad de gestión (Evaluación PDA, 2011).

El municipio del Patía (Cauca) constituye un ejemplo representativo de estas brechas entre el diseño de la política nacional y su ejecución a nivel territorial. Patía presenta un alto porcentaje de población rural, infraestructura insuficiente, dificultades para garantizar la potabilización del agua y limitaciones para operar y mantener sistemas de acueducto y saneamiento. Además, la existencia de varios operadores con capacidades dispares y una alta morosidad de los usuarios dificulta la sostenibilidad financiera del servicio, lo cual coincide con las advertencias de Ramírez (2010) sobre los obstáculos institucionales que enfrentan territorios con baja capacidad regulatoria. Aunque los documentos CONPES promovieron la participación privada y la modernización empresarial, en la práctica, municipios como Patía continúan dependiendo casi exclusivamente de recursos públicos, tal como ocurría a nivel nacional según el análisis de Cardona López (2010) y Urrea y Cárdenas (2011).

El caso de Patía también refleja cómo los desafíos locales se relacionan directamente con las tensiones del modelo de gestión promovido en el país. El Banco de la República (2011), a través de Cano, señaló que la creciente participación privada y la fragmentación institucional han debilitado la capacidad estatal para administrar el recurso hídrico. En Patía, estas tensiones se expresan en una débil articulación entre actores, dificultades para implementar lineamientos técnicos y financieros, y brechas en la planeación territorial. Asimismo, las limitaciones en infraestructura de tratamiento de aguas, tanto potables como residuales, evidencian la falta de actualización y ampliación

de sistemas para atender la demanda del municipio, especialmente en veredas y zonas dispersas.

Aunque la política nacional plantea principios de eficiencia, sostenibilidad y equidad territorial, las condiciones económicas y administrativas de municipios de sexta categoría como Patía dificultan su cumplimiento. La alta dependencia del Sistema General de Participaciones y los compromisos financieros adquiridos en años anteriores restringen la capacidad institucional para ejecutar nuevas inversiones. Esto agrava las brechas de cobertura señaladas por el DANE y limita la posibilidad de garantizar la sostenibilidad de los sistemas, coincidiendo con las observaciones de Carrasco (2011) sobre la fragilidad de los sistemas rurales sin acompañamiento técnico continuo.

En síntesis, el problema central radica en la desarticulación entre la política pública nacional de agua potable y saneamiento básico y su implementación efectiva en el municipio del Patía, donde persisten barreras administrativas, financieras y técnicas que impiden el cumplimiento de los objetivos planteados en las normas y lineamientos estratégicos. Esta situación evidencia la necesidad de evaluar la efectividad real de dicha política en el territorio, analizar sus principales limitaciones y comprender los factores que explican la persistencia de rezagos en la prestación del servicio durante el período 2010–2019.

### **Problema De Investigación**

El acceso al agua potable y al saneamiento básico constituye un factor esencial para el desarrollo humano y la disminución de la pobreza, especialmente en territorios rurales donde persisten rezagos significativos en cobertura y calidad del servicio. De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011), la

disponibilidad de estos servicios promueve mejoras en salud, productividad y bienestar, mientras que su ausencia incrementa la vulnerabilidad social. Aunque Colombia ha avanzado en ampliar la oferta de servicios públicos, la brecha urbano–rural continúa siendo amplia: según la Gran Encuesta Integrada de Hogares, la cobertura rural de acueducto apenas alcanza el 74 %, frente al 97 % en zonas urbanas (DANE, 2013). Estas diferencias revelan limitaciones en la efectividad de la política pública diseñada para garantizar el derecho fundamental al agua, reconocido por la Corte Constitucional (2011).

El marco normativo colombiano establece orientaciones precisas para la prestación eficiente del servicio. La Ley 142 de 1994 definió los principios de eficiencia, calidad y sostenibilidad empresarial en la prestación de servicios públicos (Congreso de la República, 1994). Posteriormente, las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 establecieron competencias territoriales y reglas de asignación de recursos para acueducto y alcantarillado (Congreso de la República, 2001; 2007). A nivel estratégico, los documentos CONPES 3383 y 3463 consolidaron la política sectorial, promoviendo la participación de operadores, la coordinación interinstitucional y la implementación de los Planes Departamentales de Agua (DNP, 2005; 2007). No obstante, evaluaciones posteriores demostraron dificultades persistentes en la implementación, derivadas de debilidades administrativas, fragmentación institucional y limitada capacidad para garantizar sostenibilidad financiera y técnica, especialmente en municipios rurales (Evaluación PDA, 2011).

El municipio del Patía (Cauca) evidencia con claridad estas tensiones entre el diseño normativo y la implementación real. Clasificado como municipio de sexta categoría, con un 79 % de población rural y alta dependencia de las transferencias del

Sistema General de Participaciones, Patía presenta limitaciones estructurales para garantizar condiciones adecuadas de acceso al agua potable. El servicio es prestado por diferentes operadores con capacidades técnicas desiguales: la empresa EMPATÍA E.S.P. atiende la cabecera municipal, mientras que CORPORATÍA y varios acueductos veredales gestionan zonas rurales, muchos de ellos sin plantas de tratamiento ni capacidad para garantizar la potabilización del recurso. La morosidad de los usuarios y los altos costos operativos limitan la sostenibilidad financiera del servicio, lo cual coincide con las advertencias de Ramírez (2010) sobre la insuficiencia de capacidades locales para gestionar recursos hídricos bajo modelos híbridos de mercado.

Adicionalmente, el municipio enfrenta graves deficiencias en el manejo de aguas residuales. Aunque algunos centros poblados cuentan con Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR), la mayoría operan de manera deficiente, descargando directamente en fuentes hídricas, situación que contraviene los lineamientos de sostenibilidad ambiental promovidos por Carrasco (2011). Estas fallas indican la dificultad de los municipios para cumplir con los principios de eficiencia, continuidad y calidad establecidos por la Ley 142, así como las metas de tratamiento definidas en los planes nacionales.

Uno de los aspectos más críticos en Patía es la limitación financiera generada por la pignoración del 18.5 % de los recursos del Sistema General de Participaciones para el pago del crédito adquirido mediante el Plan Carrasquilla. Esta decisión restringió la capacidad del municipio para realizar nuevas inversiones, afectando directamente la ampliación de cobertura rural. Esta situación refleja lo que Cardona López (2010) y Urrea y Cárdenas (2011) denominan los efectos regresivos de políticas que privilegian

modelos de financiamiento y participación privada sin fortalecer de manera suficiente las capacidades institucionales.

Así, la problemática del Patía evidencia una brecha entre los objetivos de la política nacional y su implementación efectiva en territorios con debilidades estructurales. A pesar de las metas establecidas en los CONPES y las leyes sectoriales, persisten insuficiencias en cobertura, calidad y sostenibilidad del servicio, vinculadas a factores administrativos, financieros y técnicos.

Por lo tanto, surge la necesidad de formular la siguiente pregunta central de investigación:

¿En qué medida la Política Pública de Agua Potable y Saneamiento Básico ha sido efectiva en su implementación en el municipio del Patía durante el período 2010–2019 y qué factores administrativos, financieros e institucionales han limitado su cumplimiento?

### **Formulación del Problema**

El acceso al agua potable y al saneamiento básico constituye un derecho fundamental reconocido por la Corte Constitucional (2011) y un determinante esencial del desarrollo humano (PNUD, 2011). Aunque el Estado colombiano ha establecido un marco normativo robusto —Ley 142 de 1994, Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007— y lineamientos estratégicos como los CONPES 3383 y 3463 para orientar la gestión del sector (Congreso de la República, 1994; 2001; 2007; DNP, 2005; 2007), persisten brechas significativas entre los objetivos nacionales y los resultados observados en los territorios. Evaluaciones previas destacan dificultades en la sostenibilidad financiera, la

capacidad administrativa y la articulación entre actores locales, especialmente en municipios rurales (Evaluación PDA, 2011; Carrasco, 2011).

En el municipio del Patía, las coberturas rurales continúan siendo inferiores al promedio nacional reportado por el DANE (2013), mientras que problemas estructurales como la debilidad institucional, la fragmentación de operadores y la limitada capacidad fiscal dificultan la implementación efectiva de la política sectorial, en consonancia con los análisis de Ramírez (2010), Urrea y Cárdenas (2011) y Cardona López (2010).

A partir de este contexto, surge la pregunta central de investigación:

¿En qué medida la Política Pública de Agua Potable y Saneamiento Básico ha sido efectiva en su implementación en el municipio del Patía durante el periodo 2010–2019 y qué factores administrativos, financieros e institucionales han limitado su cumplimiento?

## **Objetivos**

### *Objetivo General*

Evaluar la efectividad de la Política Pública de Agua Potable y Saneamiento Básico en el municipio del Patía (2010–2019), identificando los factores administrativos, sociales y financieros que han influido en su implementación.

### *Objetivos Específicos*

1. Describir el marco normativo y administrativo del sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia.
2. Analizar la implementación de esta política en el municipio del Patía con base en fuentes documentales y estadísticas oficiales.

3. Evaluar los principales resultados y limitaciones administrativas, financieras y sociales en la gestión municipal del agua.
4. Proponer lineamientos de mejora para fortalecer la implementación local de la política.

### **Hipótesis**

La política pública de agua potable y saneamiento básico en Colombia establece un conjunto de lineamientos normativos y técnicos orientados a garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del servicio como un derecho fundamental (Corte Constitucional, 2011). Desde la Ley 142 de 1994, el país adoptó un modelo basado en criterios de eficiencia, sostenibilidad financiera y participación de distintos operadores (Congreso de la República, 1994). Posteriormente, las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 redefinieron competencias y mecanismos de financiación para apoyar a los municipios en el cumplimiento de estas metas (Congreso de la República, 2001; 2007). Sin embargo, estudios como los de Cardona López (2010) y Urrea y Cárdenas (2011) advierten que la efectividad de dicho modelo depende en gran medida de la capacidad institucional local, la disponibilidad real de recursos y la articulación entre los actores responsables.

En este marco, se plantea la siguiente hipótesis general: la implementación de la Política Pública de Agua Potable y Saneamiento Básico en el municipio del Patía ha sido limitada debido a insuficiencias financieras, debilidades administrativas y fallas en la implementación del marco normativo y estratégico establecido por la Nación. Esta hipótesis se fundamenta en tres grupos de factores que condicionan los resultados observados entre 2010 y 2019.

En primer lugar, las restricciones financieras han afectado la expansión y sostenibilidad del servicio. Municipios de sexta categoría como Patía dependen casi totalmente de las transferencias del Sistema General de Participaciones, lo que reduce la autonomía para invertir y limita la capacidad de ejecutar proyectos integrales de infraestructura. Situaciones como la pignoración de recursos para el pago de créditos hecho común en varios municipios según la Evaluación PDA (2011) generan rigideces presupuestales que impiden avanzar en la ampliación de coberturas rurales. Lo anterior coincide con las advertencias de Cano (Banco de la República, 2011) sobre el impacto de los esquemas de financiamiento que, sin fortalecer la capacidad fiscal local, generan presiones que comprometen la sostenibilidad del sistema.

En segundo lugar, las debilidades administrativas y de gestión constituyen un factor determinante. De acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (2011), muchos municipios carecen de equipos técnicos capacitados para planear, ejecutar y supervisar adecuadamente los servicios públicos. En Patía, la fragmentación entre operadores, la limitada capacidad de supervisión y la ausencia de mecanismos de seguimiento reducen la efectividad de las políticas nacionales. Esto se articula con los análisis de Ramírez (2010), quien señala que la debilidad institucional territorial afecta directamente la implementación de políticas ambientales y de servicios públicos.

En tercer lugar, existen fallas de implementación y adaptación del marco normativo nacional. Aunque los documentos CONPES 3383 y 3463 promueven la articulación departamental y el fortalecimiento institucional (DNP, 2005; 2007), su aplicación en zonas rurales dispersas no siempre responde a las condiciones territoriales. Los sistemas de acueducto sin tratamiento, la falta de cobertura universal y

la operación deficiente de PTAR, como advierte Carrasco (2011), demuestran la necesidad de enfoques diferenciados para garantizar sostenibilidad técnica y social. Asimismo, la persistencia de brechas entre zonas urbanas y rurales reportada por el DANE (2013) refuerza la hipótesis de que la política no logra compensar las desigualdades estructurales.

En conjunto, estos factores sustentan la hipótesis de que la efectividad de la política en el municipio del Patía ha sido limitada, no por ausencia de lineamientos nacionales, sino por barreras institucionales, administrativas y financieras que impiden su adecuada implementación.

## CAPITULO 2. MARCO TEORICO

### Marco Conceptual

El análisis de la efectividad de una política pública exige un marco teórico sólido que permita comprender los componentes, procesos y actores involucrados en su diseño e implementación. En el caso de la política pública de agua potable y saneamiento básico en el municipio del Patía, este marco teórico articula tres ejes fundamentales: (1) la teoría de las políticas públicas y su ciclo; (2) la gobernanza y gestión pública del agua, especialmente en contextos rurales; y (3) las competencias municipales y los desafíos institucionales asociados a la prestación del servicio. A partir de estos elementos, se justifica el enfoque evaluativo del estudio y se establecen los fundamentos conceptuales necesarios para interpretar los hallazgos en el contexto territorial del Patía.

#### *Teoría de las Políticas Públicas: Ciclo, enfoques y su relación con la efectividad*

El estudio de las políticas públicas ha transitado desde enfoques normativos y prescriptivos hacia perspectivas analíticas centradas en los procesos decisionales, la interacción entre actores y la producción de resultados en contextos específicos. En este marco, el ciclo de la política pública –que incluye, de manera secuencial pero no necesariamente lineal, las fases de definición de agenda, formulación, implementación y evaluación– sigue siendo una herramienta útil para ordenar el análisis, siempre que se reconozca su carácter simplificador y se complemente con enfoques de gobernanza, sostenibilidad y capacidades institucionales. Pressman y Wildavsky (1973) han mostrado que las políticas rara vez se ejecutan tal como fueron diseñadas, debido a la complejidad de los arreglos institucionales y a los múltiples puntos de decisión que

median entre el nivel central y el territorio. Lipsky (1980) introduce, a su vez, la noción de “burócratas de nivel de calle” para subrayar que la aplicación concreta de una política depende en gran medida de las rutinas, recursos y márgenes de discrecionalidad de los funcionarios y operadores que se relacionan de manera directa con la ciudadanía.

En la etapa de formulación, la política de agua potable y saneamiento básico en Colombia se estructura principalmente a partir de la Ley 142 de 1994, que define el régimen de los servicios públicos domiciliarios y consagra principios como eficiencia económica, suficiencia financiera, ampliación de la cobertura y promoción de la inversión privada en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado (Congreso de la República, Ley 142 de 1994). Esta ley se complementa con normas posteriores como la Ley 715 de 2001, que organiza el Sistema General de Participaciones, y la Ley 1176 de 2007, que precisa la destinación sectorial de dichos recursos, entre otros desarrollos que buscan asegurar la financiación del sector a través de tarifas y transferencias. Cardona López (2010) argumenta que este diseño normativo se inscribe en un paradigma de corte neoliberal, que privilegia la lógica empresarial de la prestación y la recuperación de costos, confiando en que la suficiencia financiera y el ingreso de operadores privados o mixtos conducirán a coberturas más amplias y servicios más eficientes. Urrea y Cárdenas (2011) señalan, en la misma dirección, que esta orientación ha tendido a subordinar los objetivos de equidad y redistribución a criterios de viabilidad económica y atracción de inversión. Desde el punto de vista de la investigación, ello implica que la formulación de la política no puede ser analizada solo desde sus metas declaradas, sino también desde las tensiones que genera entre

eficiencia financiera y garantía efectiva del derecho al agua en municipios con baja capacidad fiscal y administrativa, como el Patía.

Los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento (PDA), creados mediante el Documento CONPES 3463 de 2007, constituyen un desarrollo posterior crucial en esta etapa de formulación, al configurar un esquema de planeación y financiación que centraliza a nivel departamental la articulación de recursos nacionales, departamentales y municipales, con el propósito explícito de lograr “esquemas eficientes y sostenibles” de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo (Departamento Nacional de Planeación, CONPES 3463 de 2007). El Decreto 3200 de 2008 y el Decreto 4214 de 2011 precisan que los PDA son un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional orientadas a armonizar recursos y fortalecer la gestión empresarial del servicio, teniendo en cuenta la capacidad institucional de las entidades territoriales y de los prestadores (Presidencia de la República, Decreto 3200 de 2008; Decreto 4214 de 2011). De este modo, el ciclo de política pública, en su fase de formulación, permite situar el caso del Patía dentro de una arquitectura nacional que define metas de cobertura, calidad y sostenibilidad, pero que al mismo tiempo impone exigencias técnicas y financieras difíciles de satisfacer para municipios categorizados como “básicos” y con baja importancia económica, condición que Sanabria (2019) vincula a menores capacidades institucionales y menor margen de maniobra para la gestión de políticas públicas.

La etapa de implementación es el punto en el que se hace visible con mayor nitidez la distancia entre el diseño normativo y la realidad territorial. Lipsky (1980) muestra que las rutinas cotidianas, la escasez de recursos y la presión por cumplir

metas convierten a los operadores de nivel local en verdaderos co-diseñadores de la política, al decidir de facto qué se implementa, a quién llega y en qué condiciones. En el caso colombiano, la implementación de la política de agua y saneamiento básico en el marco de los PDA implica la coordinación entre el municipio, el gestor departamental del plan, las empresas de servicios públicos (oficiales, privadas o mixtas) y, en muchos contextos rurales, los acueductos comunitarios. Smits et al. (2012) muestran que, en zonas rurales de Colombia, la sostenibilidad de los sistemas de agua depende en gran medida del apoyo post-construcción que los municipios y entidades departamentales brindan a los prestadores comunitarios, particularmente en aspectos técnicos y de gestión empresarial. Esto se conecta directamente con la situación del Patía: la política nacional supone que el municipio cuenta con capacidad para planear proyectos, estructurar esquemas regionales, cofinanciar inversiones y acompañar a los prestadores, pero en la práctica la administración local enfrenta limitaciones de planta profesional, alta dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y dificultades para ejercer un liderazgo articulador sobre los distintos operadores.

En términos concretos, el ciclo de políticas públicas permite observar cómo la etapa de implementación en el Patía se ve afectada por decisiones financieras e institucionales que desvirtúan parcialmente los objetivos de la política. La pignoración de recursos del SGP destinados al agua potable y saneamiento básico para respaldar créditos u otras obligaciones, práctica identificada en diversos análisis sobre la financiación municipal del sector, reduce el margen disponible para inversiones en ampliación de cobertura, reposición de redes y mejoramiento de plantas, lo que

repercute directamente en la continuidad y calidad del servicio local. A ello se suma la falta de articulación efectiva entre los distintos operadores (empresa municipal, gestor departamental del PDA, acueductos comunitarios y, en algunos casos, operadores especializados), que se traduce en proyectos de infraestructura poco coordinados, dificultades para homogenizar estándares técnicos, debilidades en la micromedición y en el aseguramiento de la calidad del agua, así como en vacíos de responsabilidad frente al mantenimiento de las obras. Rodríguez y Rodríguez (2017) muestran, en su análisis de la estructura y situación de los PDA en Colombia, que estas falencias de coordinación y planeación integral han sido comunes en varios departamentos, generando inversiones atomizadas y problemas de sostenibilidad de largo plazo. En el Patía, estas dinámicas se traducen en una implementación fragmentada, donde la política nacional se desdobra en múltiples decisiones parciales que no siempre están alineadas ni con los diagnósticos técnicos ni con las prioridades de las comunidades rurales.

La etapa de evaluación, por su parte, introduce un enfoque normativo y analítico sobre la efectividad, eficiencia, sostenibilidad y pertinencia de las políticas públicas. Desde una perspectiva clásica, la evaluación se concentra en indicadores de resultado, tales como cobertura, continuidad y calidad del servicio, así como en la ejecución presupuestal y el cumplimiento de metas de los planes de desarrollo. Chacón Mejía y Angarita (2018), en su estado del arte sobre la política de los PDA, muestran que los ejercicios evaluativos del nivel nacional han destacado avances en cobertura, pero también han registrado importantes rezagos en zonas rurales dispersas y debilidades en la capacidad institucional de los prestadores para sostener los niveles de servicio

alcanzados. Sin embargo, la perspectiva adoptada en este estudio va más allá de la evaluación meramente cuantitativa e incorpora la noción de capacidades humanas desarrollada por Sen (1999), para quien el desarrollo debe entenderse como ampliación de las libertades reales de las personas, y no solo como incremento de dotaciones físicas o de infraestructura. Así, la efectividad de la política de agua en el Patía no se reduce a la cantidad de conexiones o kilómetros de red instalados, sino que se examina en función de su capacidad para garantizar un acceso estable, de calidad y culturalmente pertinente al agua, y para fortalecer las capacidades de gestión de las instituciones locales y de las comunidades usuarias.

La gobernanza del agua constituye un segundo eje teórico central para el análisis del caso, ya que permite situar la política más allá del Estado como único actor y resaltar las relaciones entre instituciones públicas, comunidades, sector privado y organizaciones sociales. El Programa Nacional de Gobernanza del Agua del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible identifica la crisis de gobernabilidad del recurso hídrico como resultado de la fragmentación de competencias, la falta de coordinación interinstitucional, la debilidad financiera y las limitaciones de los mecanismos de participación y control social (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021). Bajo este enfoque, el análisis del Patía no se limita a verificar el cumplimiento de metas de cobertura, sino que examina cómo interactúan el municipio, el gestor departamental del PDA, los prestadores urbanos y rurales, las corporaciones ambientales, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las comunidades organizadas en torno a los acueductos comunitarios. En la medida en que se identifiquen relaciones verticales, escasa información compartida, baja participación efectiva de las

comunidades en la toma de decisiones y ausencia de espacios de coordinación técnica y financiera, podrá sostenerse que el problema de efectividad de la política se explica también por fallas de gobernanza, y no solo por carencias de recursos materiales.

El concepto de sostenibilidad, estrechamente vinculado a la gobernanza, introduce una dimensión temporal que resulta clave para evaluar la política pública de agua en municipios rurales. Smits et al. (2012) muestran que la sostenibilidad de los sistemas rurales de agua en Colombia depende del equilibrio entre sostenibilidad técnica (operación adecuada, calidad del agua, mantenimiento preventivo), sostenibilidad financiera (tarifas suficientes, uso eficiente de las transferencias, acceso ordenado al crédito) y sostenibilidad institucional (claridad de roles, apoyo post-construcción y existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional). En el caso del Patía, la pignoración de recursos del SGP, la limitada capacidad de recaudo tarifario en áreas de alta pobreza y la dispersión de prestadores rurales generan un escenario en el que, aun cuando se logran aumentos de cobertura en ciertos periodos (por ejemplo, mediante proyectos financiados por el PDA), estos avances corren el riesgo de no ser sostenibles si no se asegura el mantenimiento de la infraestructura, la reposición de equipos y la consolidación de esquemas de apoyo técnico a los operadores comunitarios. La política nacional, al enfatizar la suficiencia financiera y la recuperación de costos, tiende a suponer que los municipios pueden diseñar estructuras tarifarias y esquemas de subsidios compatibles con esa sostenibilidad; sin embargo, en territorios con alta informalidad económica y baja capacidad de pago, como el Patía, este supuesto resulta problemático y debe ser contrastado empíricamente durante el periodo 2010–2019.

Finalmente, el enfoque de capacidades institucionales municipales permite articular las dimensiones anteriores en clave de gobernanza multinivel. Sanabria (2019) sostiene que la mayoría de municipios colombianos se ubican en categorías de baja capacidad institucional y económica, lo que limita su margen de acción para ejercer las competencias que la Constitución y la Ley 142 de 1994 les asignan en materia de servicios públicos, particularmente la obligación de asegurar su prestación eficiente, promover la participación ciudadana y cofinanciar inversiones de infraestructura. Este marco resulta especialmente pertinente para el Patía, en tanto permite analizar cómo la limitada planta profesional, la rotación de funcionarios, la dependencia de las transferencias nacionales y la necesidad de comprometer vigencias futuras para financiar proyectos afectan la capacidad del municipio para participar activamente en el diseño del PDA, exigir a los operadores el cumplimiento de estándares de calidad, liderar procesos de fortalecimiento de los acueductos comunitarios y garantizar espacios efectivos de participación y control social. Desde esta óptica, la etapa de implementación del ciclo de políticas públicas en el Patía no puede entenderse sin examinar el “techo de capacidades” que condiciona las decisiones locales y, por tanto, los resultados de la política en el territorio.

En síntesis, en este estudio el ciclo de la política pública se utiliza para desagregar y analizar la trayectoria de la política de agua potable y saneamiento básico desde su formulación nacional hasta sus resultados locales, mostrando, por ejemplo, cómo la fase de implementación en el Patía se ve afectada por la pignoración de recursos del SGP y la falta de articulación entre operadores. La gobernanza del agua aporta una lente relacional para comprender cómo las interacciones (y tensiones) entre

municipio, gestor departamental, prestadores y comunidad facilitan o bloquean la materialización de los objetivos de la política. La sostenibilidad permite evaluar si los avances logrados entre 2010 y 2019 son duraderos en términos técnicos, financieros e institucionales, o si se trata de logros frágiles vulnerables a cambios políticos y restricciones presupuestales. Finalmente, el enfoque de capacidades institucionales municipales explica por qué, aun bajo un mismo marco normativo nacional, municipios como el Patía enfrentan mayores obstáculos para implementar de manera efectiva la política, lo que refuerza la pertinencia de un enfoque evaluativo que tenga en cuenta las condiciones estructurales del territorio y no solo los resultados agregados de la política.

#### *Gobernanza y gestión pública del agua: eficiencia, sostenibilidad y descentralización*

La gobernanza del agua se refiere al entramado de instituciones, normas, actores y relaciones que influyen en cómo se toman decisiones sobre el uso, la distribución y la gestión del recurso hídrico. En términos conceptuales, este enfoque no se limita a la existencia de una normativa formal, sino que abarca los mecanismos reales de coordinación entre niveles de gobierno, prestadores del servicio y ciudadanía. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha planteado que una buena gobernanza del agua debe articular de manera coherente la participación ciudadana, la transparencia, la coordinación interinstitucional y la sostenibilidad económica, como condiciones necesarias para asegurar servicios efectivos, eficientes e inclusivos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2015). En el caso del municipio del Patía, estos principios permiten analizar la forma en que se toman las decisiones sobre el servicio de agua potable y saneamiento básico, la medida en que los usuarios rurales participan o no en la definición de tarifas y

priorización de inversiones, y el grado de coordinación entre la administración municipal, los operadores EMPATÍA E.S.P., CORPORATÍA y los acueductos veredales. En la práctica, las dificultades para garantizar información pública oportuna sobre la situación financiera del servicio, la limitada institucionalización de espacios de participación efectiva y las fallas de articulación entre actores son indicios de una gobernanza hídrica incompleta, que ayuda a explicar por qué las metas nacionales no se traducen plenamente en mejoras sostenidas de cobertura, continuidad y calidad en el territorio patiano.

En Colombia, el marco de descentralización establecido por la Ley 142 de 1994, que fija el régimen de los servicios públicos domiciliarios, asigna a los municipios la responsabilidad de asegurar la prestación eficiente, continua y de calidad del agua potable y el saneamiento básico, bajo criterios de sostenibilidad económica y participación de distintos tipos de prestadores (Congreso de la República de Colombia, 1994, Ley 142 de 1994). Esta orientación se refuerza con la Ley 715 de 2001, que regula el Sistema General de Participaciones como principal fuente de financiación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, y con la Ley 1176 de 2007, que crea la participación específica para agua potable y saneamiento básico, facultando a los municipios para administrar estos recursos y asegurar el servicio a su población (Congreso de la República de Colombia, 2001, Ley 715 de 2001). (Congreso de la República de Colombia, 2007, Ley 1176 de 2007). Desde una perspectiva analítica, este andamiaje normativo ofrece una herramienta clave para evaluar la situación del Patía, pues permite contrastar las competencias formales del municipio con su capacidad real para planificar, financiar y supervisar el servicio. En particular, la fuerte dependencia de los recursos del Sistema General de Participaciones, combinada con

una base fiscal local limitada y una institucionalidad técnica reducida, conduce a una descentralización “formal” pero no necesariamente “efectiva”, lo que se traduce en rezagos de inversión en infraestructura, debilidades en el acompañamiento a los sistemas rurales y dificultades para garantizar el cumplimiento de estándares de calidad.

La sostenibilidad de los sistemas de agua potable no se agota en la construcción de obras físicas, sino que requiere el fortalecimiento de los componentes sociales, organizativos y financieros que sostienen su operación en el tiempo. Carrasco Mantilla señala que, en el contexto rural colombiano, los déficits de inversión, la baja capacidad técnica local y la fragmentación institucional han impedido cerrar las brechas históricas de acceso a agua potable y saneamiento, pese a los avances registrados en las zonas urbanas (Carrasco Mantilla, 2016). En la misma línea, Smits, Tamayo, Ibarra, Rojas, Benavidez y Bey destacan que la sostenibilidad de los sistemas rurales depende de la combinación de participación comunitaria, apoyo técnico permanente y esquemas de financiación que cubran adecuadamente los costos de operación y mantenimiento, más allá de la fase de construcción de la infraestructura (Smits et al., 2012). Aplicado al Patía, este enfoque permite evidenciar que muchos acueductos veredales operan con estructuras tarifarias insuficientes, con personal voluntario sin formación especializada y con un acompañamiento técnico esporádico desde la administración municipal o el departamento, lo cual repercute en interrupciones frecuentes del servicio, dificultades para aplicar adecuadamente los procesos de potabilización y una alta vulnerabilidad frente a fallas en la infraestructura o a eventos climáticos extremos. Así, la categoría de sostenibilidad ofrece un criterio central para interpretar por qué, aun cuando se hayan

ejecutado obras, la efectividad de la política en el periodo 2010–2019 puede verse limitada.

La gobernanza del agua también está condicionada por la estructura de mercado del sector y por la manera en que se articulan los principios de eficiencia económica y equidad social. Estudios sobre la economía de los servicios públicos domiciliarios en Colombia han mostrado que, bajo esquemas de liberalización y participación de operadores privados o mixtos, tiende a privilegiarse la lógica de recuperación de costos y rentabilidad sobre consideraciones de universalidad y solidaridad, especialmente en contextos de baja densidad poblacional y alta dispersión rural (Sánchez Muñoz & Usaquén Chía, 2012). Desde esta perspectiva, el caso del Patía resulta ilustrativo, pues el municipio cuenta con múltiples prestadores del servicio: EMPATÍA E.S.P., CORPORATÍA y un conjunto de acueductos veredales que operan bajo esquemas comunitarios con capacidades técnicas y administrativas desiguales. La ausencia de un esquema robusto de articulación entre estos operadores, sumada a una regulación local limitada, se traduce en diferencias significativas en la continuidad, la calidad y el tratamiento del agua entre veredas y cabecera municipal. Por ejemplo, mientras algunos sistemas urbanos logran garantizar mayores horas de servicio y niveles básicos de potabilización, varios sistemas rurales dependen de infraestructuras precarias, descargas sin tratamiento adecuado y procesos clorados irregulares, lo cual se vincula directamente con las tensiones entre eficiencia económica, capacidad de pago de los usuarios rurales y el mandato de garantizar el derecho al agua en condiciones de equidad territorial.

Las decisiones financieras constituyen otro componente clave de la gobernanza del agua, en la medida en que comprometen la sostenibilidad presente y futura del

servicio. Cano, en su análisis sobre la relación entre agua y economía, subraya que los instrumentos financieros como créditos, pignoraciones de recursos o estructuras tarifarias deben basarse en estudios técnicos rigurosos, dado que pueden afectar tanto la estabilidad macroeconómica como la viabilidad de los servicios públicos en el largo plazo (Cano-Sanz, 2011). En el marco de la Ley 1176 de 2007, los municipios pueden constituir patrimonios autónomos y respaldar proyectos de inversión de mediano y largo plazo con recursos pignorados del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico (Congreso de la República de Colombia, 2007, Ley 1176 de 2007). En el Patía, la decisión de pignorar el 18,5 % de estos recursos redujo la disponibilidad de fondos de libre inversión para atender otras necesidades del sector, como la reposición de redes rurales, la mejora de plantas de tratamiento o la ampliación de cobertura a veredas dispersas. Desde el enfoque de gobernanza, esta situación sugiere una tensión entre el interés de financiar obras puntuales y la necesidad de preservar márgenes de maniobra fiscal para sostener el servicio en el tiempo, especialmente en un municipio con limitada capacidad de generación de ingresos propios y alta dependencia de transferencias.

Por otra parte, la literatura sobre política ambiental y gestión del recurso hídrico insiste en que la efectividad de las políticas depende de la existencia de instituciones fuertes, articuladas y con capacidad regulatoria y de planificación. La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, adoptada en 2010, plantea precisamente la necesidad de consolidar arreglos institucionales que integren la gestión del agua desde la escala nacional hasta la local, con énfasis en la coordinación intersectorial, el fortalecimiento de las autoridades ambientales y la participación de los usuarios (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM], 2010). En

contextos municipales con baja capacidad institucional, como el Patía, esta exigencia se traduce en el reto de contar con equipos técnicos reducidos para formular, ejecutar y evaluar proyectos de agua potable y saneamiento básico, así como para ejercer funciones de seguimiento y control sobre los operadores. La fragmentación entre dependencias municipales, la rotación frecuente de funcionarios y la escasa articulación con las entidades departamentales y nacionales debilitan la capacidad de implementar de forma coherente los lineamientos de la política nacional. En consecuencia, la gobernanza del agua tiende a ser reactiva y dependiente de iniciativas externas por ejemplo, programas departamentales o nacionales más que el resultado de una planificación local estratégica.

Este conjunto de elementos teóricos permite comprender por qué la política nacional de agua potable y saneamiento básico puede no traducirse plenamente en resultados tangibles en el ámbito local. Los principios de buena gobernanza del agua propuestos por la OCDE, el marco de descentralización consagrado en las Leyes 142 de 1994, 715 de 2001 y 1176 de 2007, y los enfoques sobre sostenibilidad de sistemas rurales destacados por la literatura especializada, ofrecen criterios analíticos para evaluar la situación específica del Patía. La combinación de limitaciones en participación ciudadana efectiva, brechas de transparencia y coordinación interinstitucional, restricciones financieras asociadas a la pignoración del Sistema General de Participaciones y debilidades en las capacidades técnicas e institucionales municipales contribuye a explicar por qué, entre 2010 y 2019, los avances en cobertura y calidad del servicio pueden ser parciales o desiguales. En este sentido, la gobernanza del agua se convierte en una categoría central para un enfoque evaluativo de la política pública, al permitir vincular las decisiones institucionales y financieras con los

resultados concretos que experimenta la población patiana en su acceso cotidiano al agua potable y al saneamiento básico.

### *Competencias municipales, administración pública y retos institucionales en la gestión del agua*

Las competencias municipales en materia de agua potable y saneamiento básico están claramente definidas por las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, que asignan responsabilidades en planeación, gestión de recursos, supervisión a operadores y garantía de la prestación del servicio (Congreso de la República, 2001; 2007). Sin embargo, tener competencias no implica necesariamente tener capacidades.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (2011) define las competencias laborales como el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para cumplir adecuadamente con las responsabilidades públicas. Muchos municipios rurales carecen de equipos técnicos capacitados en ingeniería, finanzas públicas, regulación y supervisión, lo que dificulta la implementación de la política sectorial.

Esto es evidente en el municipio del Patía, donde existe fragmentación entre operadores, las PTAR funcionan con deficiencias, no se cumple la potabilización en todos los sistemas, y la supervisión municipal es limitada debido a la falta de personal especializado.

Estos elementos afectan directamente la efectividad de la política pública en su aplicación local. Además, la escasa capacidad financiera limita la posibilidad de cofinanciar proyectos, tal como señala la Evaluación PDA (2011), donde se evidencia

que los municipios de categorías inferiores dependen casi exclusivamente de las transferencias del Sistema General de Participaciones.

La Corte Constitucional (2011) recuerda que el Estado debe garantizar la disponibilidad y calidad del agua como derecho fundamental. Sin embargo, esto requiere que los municipios cuenten con capacidades reales que aseguren continuidad, tratamiento y sostenibilidad, condiciones que en el Patía aún presentan debilidades.

Asimismo, Smith (2001) plantea que el desarrollo económico depende de la inversión en bienes públicos fundamentales. En este sentido, el agua potable y el saneamiento básico constituyen bienes esenciales para la productividad, la salud y el bienestar social. Cuando los municipios no pueden garantizar estos servicios, se afecta directamente el desarrollo local.

Finalmente, la teoría de Sen (2000) sobre las capacidades humanas subraya que las políticas públicas deben ampliar las oportunidades reales de las personas. En el Patía, la falta de acceso universal al agua potable limita oportunidades sociales básicas, lo que demuestra la urgencia de mejorar la efectividad de la política.

### **Marco Normativo**

El marco normativo que regula la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en Colombia se ha construido a partir de principios constitucionales, leyes, decretos y lineamientos de política pública que buscan garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso hídrico como derecho fundamental. A nivel internacional, diversos instrumentos establecen estándares y obligaciones para los Estados en materia de agua y saneamiento, los cuales complementan el marco interno y orientan la acción pública hacia la protección de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Este apartado presenta una revisión

analítica del marco normativo nacional e internacional aplicable al sector, explicando cómo estos instrumentos condicionan y orientan la implementación de la política pública en el municipio del Patía entre 2010 y 2019.

### *Marco Normativo Nacional*

#### **Constitución Política de 1991: Derecho fundamental y función social del agua.**

La Constitución de 1991 transformó profundamente el rol del Estado en la garantía de derechos y en la prestación de servicios públicos. El artículo 365 establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes. Asimismo, la Corte Constitucional ha reiterado que el acceso al agua potable es un derecho fundamental, particularmente a través de la Sentencia T-740/11 (Corte Constitucional, 2011), en la que se reconoce que este derecho es condición para la vida digna y que su vulneración afecta otros derechos como salud, educación y alimentación.

Este principio constitucional obliga a que el Estado, incluyendo municipios como el Patía, garantice calidad, continuidad y disponibilidad del servicio, aun cuando existan dificultades administrativas o financieras. La sentencia también establece que los entes territoriales deben priorizar el derecho al agua en sus decisiones presupuestales y en la planificación del territorio.

#### **Ley 142 de 1994: Régimen de servicios públicos domiciliarios.**

La Ley 142 constituye la columna vertebral del régimen de agua potable y saneamiento básico en Colombia. Define principios como eficiencia, calidad, libertad de elección del usuario y participación privada en la prestación del servicio (Congreso de la

República, 1994). Además, establece que los municipios son responsables de asegurar la prestación, aunque pueden delegarla en empresas públicas, privadas o mixtas.

Cardona López (2010) señala que esta ley introdujo principios del neoliberalismo en la política pública, dando prioridad a la eficiencia económica por encima del fortalecimiento estatal. Esto generó brechas en municipios pequeños donde las capacidades técnicas son insuficientes para asumir la regulación, supervisión o ejecución de proyectos. En el caso del Patía, estas limitaciones se reflejan en la coexistencia de múltiples operadores, EMPATÍA E.S.P., CORPORATÍA y acueductos comunitarios, sin una integración efectiva ni suficiente apoyo técnico.

**Ley 715 de 2001: Competencias y financiamiento.** La Ley 715 asigna competencias a las entidades territoriales y define la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones (Congreso de la República, 2001). Para agua potable y saneamiento básico, los municipios deben planificar inversiones; cofinanciar proyectos; asegurar continuidad y calidad del servicio; supervisar operadores y garantizar el cumplimiento de estándares técnicos.

Sin embargo, esta ley flexibilizó el uso de recursos entre zonas urbanas y rurales, lo cual generó desigualdades territoriales. Municipios como el Patía, con el 79 % de su población en zona rural, enfrentan dificultades para priorizar inversiones en sistemas veredales, especialmente cuando existen restricciones financieras como la pignoración del 18.5 % del SGP para pagar el crédito del Plan Carrasquilla.

**Ley 1176 de 2007: Sistema General de Participaciones para el sector de agua.**

Esta ley desarrolla los criterios de distribución del SGP, estableciendo que los municipios deben invertir los recursos para mejorar coberturas, continuidad y calidad

del agua y el saneamiento (Congreso de la República, 2007). La Evaluación PDA (2011) evidencia que, pese a la disponibilidad de recursos, muchos municipios destinan una parte significativa a pagos de deudas o subsidios, reduciendo la inversión en infraestructura.

En el Patía, esta situación es crítica: la pignoración de recursos ha limitado la capacidad de ampliar sistemas de potabilización y de realizar mantenimiento a las PTAR existentes.

**Documentos CONPES 3383 (2005) y 3463 (2007).** Los CONPES orientan la política de agua potable y saneamiento básico en Colombia.

CONPES 3383 – Política sectorial

Define metas nacionales sobre infraestructura, calidad del agua, fortalecimiento empresarial y sostenibilidad financiera (DNP, 2005). Plantea mecanismos como la modernización de operadores y la promoción de esquemas regionales, con énfasis en eficiencia.

CONPES 3463 – Planes Departamentales de Agua

Promueve la integración territorial y mejora de capacidades institucionales mediante los PDA (DNP, 2007). Este modelo busca articular recursos nacionales, departamentales y municipales, pero su eficacia depende de la capacidad administrativa de cada territorio.

Según Urrea y Cárdenas (2011), este modelo ha favorecido la entrada de actores privados y financieros, lo que en algunos casos desplaza las necesidades locales y genera inequidades.

En el Patía, la baja capacidad institucional limita el aprovechamiento pleno del PDA, afectando la sostenibilidad de proyectos y la implementación de mejoras en la potabilización rural.

### *Regulación y control*

El sistema regulatorio colombiano está compuesto por:

- CRA: Fija metodologías tarifarias y estándares técnicos.
- SSPD: Supervisa prestadores y protege al usuario.
- Ministerio de Vivienda: Formula la política sectorial.

Ramírez (2010) argumenta que, en municipios rurales, la regulación es difícil de implementar debido a debilidades institucionales, falta de personal capacitado y limitaciones presupuestales. Este es el caso del Patía, donde la supervisión a acueductos comunitarios es mínima.

### *Derechos humanos y protección constitucional*

La Corte Constitucional ha emitido jurisprudencia amplia sobre el derecho al agua (T-740/11), enfatizando: Disponibilidad mínima vital, potabilidad, continuidad del servicio, accesibilidad económica.

El incumplimiento de estos requisitos, como ocurre en varios sectores del Patía, constituye una vulneración al derecho fundamental.

### *Marco Normativo Internacional*

El marco internacional aporta estándares que complementan las obligaciones nacionales. Estos instrumentos no solo orientan la política pública, sino que también

permiten evaluar la efectividad del servicio en términos de derechos humanos y desarrollo.

**Derecho humano al agua (Naciones Unidas).** En 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua potable y al saneamiento. El PNUD (2011) destaca que el agua es esencial para el desarrollo humano y que su falta perpetúa la pobreza y la desigualdad.

El enfoque de derechos implica que el agua debe cumplir con principios de: Disponibilidad, calidad, accesibilidad física y económica, no discriminación y participación comunitaria.

Este enfoque coincide con la teoría de Sen (2000), según la cual el desarrollo debe ampliarse mediante capacidades humanas reales. En el Patía, la ausencia de potabilización universal limita las oportunidades sociales básicas.

**Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).** El ODS 6 establece metas concretas para 2030: acceso universal al agua potable y saneamiento, reducción de contaminación hídrica y fortalecimiento de la gestión integrada del recurso.

Aunque no es una norma vinculante, su cumplimiento exige mejorar indicadores como: Cobertura en agua segura, tratamiento de aguas residuales, sostenibilidad de sistemas rurales.

Los problemas del Patía potabilización insuficiente, PTAR deterioradas, baja capacidad financiera, muestran la distancia entre la política local y los compromisos globales.

**Declaración de Dublín (1992).** Establece principios de gobernanza, entre ellos: El agua como recurso finito y vulnerable; la participación comunitaria; el rol central de la mujer; el reconocimiento de su valor económico.

Estos principios coinciden con Carrasco (2011), quien afirma que sin participación comunitaria los sistemas rurales pierden sostenibilidad. En el Patía, la falta de participación en la gestión de acueductos limita la apropiación y mantenimiento de los sistemas.

### **Agenda 21 y gestión sostenible del recurso hídrico**

Este instrumento promueve:

- Gestión integrada del recurso hídrico.
- Planificación interinstitucional.
- Fortalecimiento administrativo.
- Participación social.

La fragmentación entre operadores en el Patía contradice estos principios, dificultando una gestión articulada entre zonas urbanas y rurales.

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).** El Comité DESC establece que los Estados deben garantizar disponibilidad y accesibilidad al agua sin discriminación. Esto implica atender prioritariamente a comunidades rurales, como la mayoría de la población del Patía.

### **CAPITULO 3. METODOLOGÍA**

El presente capítulo describe el enfoque metodológico utilizado para evaluar la efectividad de la Política Pública de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) en el municipio del Patía durante el período 2010–2019. La metodología está alineada con los enfoques teóricos y normativos presentados anteriormente, en especial con los lineamientos de evaluación de políticas públicas, la perspectiva de gobernanza del agua y las competencias institucionales establecidas por la Ley 142 de 1994, la Ley 715 de 2001 y los documentos CONPES 3383 y 3463. Este capítulo detalla el tipo de investigación, el diseño metodológico, las fuentes de información, las técnicas de recolección de datos y las limitaciones del estudio.

#### **Tipo y enfoque de investigación**

Este estudio se clasifica como una investigación descriptivo–evaluativa con enfoque cualitativo, debido a que busca analizar el grado de efectividad de la política pública en su implementación territorial y comprender los factores institucionales, administrativos y financieros que han incidido en sus resultados.

#### **Carácter descriptivo**

El componente descriptivo permite identificar y detallar las condiciones del servicio de agua potable y saneamiento básico en el municipio del Patía, su evolución en el tiempo, los actores involucrados y el marco institucional que regula la prestación del servicio. Esta descripción es necesaria para contextualizar el análisis evaluativo, tal como recomiendan Smith (2001) y Carrasco (2011) para estudios sobre bienes públicos e infraestructura social.

## **Carácter evaluativo**

El componente evaluativo se fundamenta en el análisis de la brecha entre los objetivos definidos en la política nacional expresados en la Ley 142, la Ley 1176 de 2007 y los documentos CONPES 3383 y 3463 y los resultados observados en el territorio. Siguiendo a Sen (2000), se evalúa no solo la infraestructura o cobertura, sino la capacidad real del municipio para garantizar el derecho fundamental al agua.

La evaluación se centra en cuatro dimensiones:

1. Eficacia: Grado de cumplimiento de metas de cobertura, continuidad, calidad y tratamiento.
2. Eficiencia: Uso y gestión de recursos financieros, especialmente del SGP y del crédito del Plan Carrasquilla.
3. Pertinencia: Coherencia entre las necesidades del municipio y las acciones ejecutadas.
4. Sostenibilidad: Capacidad institucional y técnica para mantener los servicios a largo plazo, como lo plantea Carrasco (2011).

## **Enfoque cualitativo**

El enfoque cualitativo permite comprender el funcionamiento institucional, las percepciones de actores clave y las dinámicas administrativas que explican la implementación de la política. Se utiliza interpretación hermenéutica de documentos y triangulación de fuentes.

## **Diseño metodológico**

El diseño metodológico se estructura en tres fases complementarias:

### *Fase 1. Revisión documental y normativa*

Se realizó un análisis detallado de los siguientes documentos:

- Normativa nacional: Constitución, Ley 142/94, Ley 715/01, Ley 1176/07.
- Lineamientos de política: CONPES 3383 y 3463.
- Regulación sectorial: CRA, SSPD, MinVivienda.
- Fallos judiciales: Sentencia T-740/11.
- Indicadores nacionales: DNP, DANE, SSPD.
- Evaluación PDA (2011).

Esta revisión permitió construir el marco conceptual, institucional y regulatorio que orienta el análisis.

### *Fase 2. Análisis de información territorial*

Incluyó revisión de documentos del municipio del Patía:

- Planes de Desarrollo 2010–2019.
- Informes de EMPATÍA E.S.P.
- Informes de CORPORATÍA.
- Planes de Ordenamiento Territorial
- Proyectos de inversión asociados al crédito del Plan Carrasquilla.

Se sistematizó información sobre cobertura, continuidad, tratamiento, potabilización, capacidad financiera y distribución del SGP.

### **Fuentes de información**

#### *Fuentes primarias*

- DNP: Indicadores sectoriales, CONPES, informes de seguimiento.
- SSPD: Informes de gestión de los prestadores.
- MinVivienda y Viceministerio de Agua: Estadísticas del sector.
- Observación directa de infraestructura.

### *Fuentes secundarias institucionales*

- DANE: Proyecciones de población y acceso (DANE, 2013).
- Banco de la República (2011): Análisis sobre gobernanza del sector.
- Documentos académicos (Cardona López, 2010; Ramírez, 2010; Urrea & Cárdenas, 2011).

### **Instrumentos**

Según la técnica empleada, se utilizaron los siguientes instrumentos:

- Matriz de análisis normativo, para evaluar coherencia entre normas y acción municipal.
- Matriz de evaluación de políticas públicas, construida según criterios de eficacia, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad.
- Ficha de observación técnica para infraestructura (PTAP, PTAR, redes).

Estos instrumentos garantizan la trazabilidad metodológica del estudio.

### **Categorías de análisis**

El análisis se estructuró en las siguientes categorías derivadas del marco teórico:

1. Cobertura del servicio: Expansión, continuidad, calidad.
2. Marco financiero: Uso del SGP, deuda pública, tarifas.
3. Capacidad administrativa: Personal, competencias, coordinación institucional.
4. Participación comunitaria: Apropiación de sistemas rurales.
5. Sostenibilidad: Mantenimiento, operación, tecnología.
6. Brecha entre política nacional y resultados locales.

Las categorías fueron sometidas a triangulación metodológica, fortaleciendo la validez del análisis.

## **Consideraciones éticas**

El presente trabajo se desarrolló respetando estrictamente los principios éticos que rigen la investigación académica en administración pública y ciencias sociales. Se garantizó la honestidad intelectual mediante la citación rigurosa y fiel de todas las fuentes utilizadas, evitando cualquier forma de plagio o apropiación indebida de ideas ajenas. La información procedente de documentos oficiales, informes institucionales y datos estadísticos fue tratada con objetividad, sin manipulación ni alteración que pudiera distorsionar los resultados o las conclusiones.

## **Limitaciones del estudio**

El estudio reconoce las siguientes limitaciones:

1. Disponibilidad de información: Algunos operadores no cuentan con registros históricos completos (especialmente acueductos comunitarios).
2. Acceso territorial: Ciertas veredas tienen limitaciones de transporte, lo que redujo el número de visitas posibles.
3. Condiciones administrativas del municipio: La rotación de personal dificultó obtener versiones institucionales estables.
4. Limitaciones de tiempo: Ello restringió la aplicación de encuestas longitudinales.
5. Información financiera insuficiente: La pignoración del SGP no siempre tiene reportes detallados por vigencia.

No obstante, la triangulación entre fuentes primarias y secundarias permitió obtener un análisis robusto y consistente.

## CAPITULO 4. RESULTADOS

### Problemática en Colombia.

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

A continuación se presenta la tabla 1., donde se evidencia la evolución de indicadores de pobreza en Colombia.

**Tabla 1**

*Evolución de indicadores de Pobreza en Colombia. 2002 - 2010*

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

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

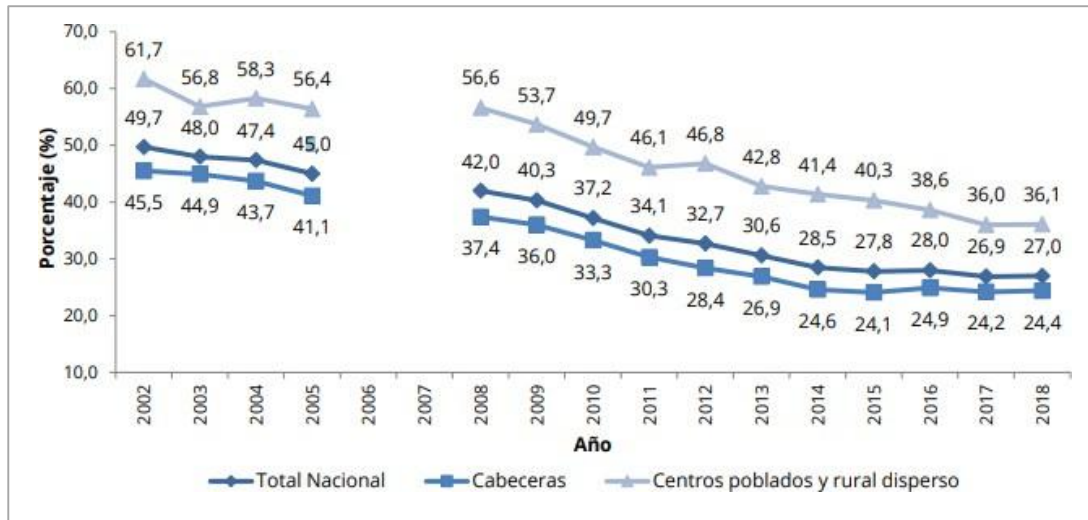
En otros análisis de los años 2011 al 2018, se establece que la incidencia de pobreza monetaria en Colombia la línea de pobreza a nivel nacional fue de \$257.433,

que equivale a un crecimiento de 2,7% respecto a la línea de 2017 ubicada en \$250.620. De acuerdo con lo anterior, si un hogar está compuesto por 4 personas, será clasificado como pobre si el ingreso total del hogar está por debajo de \$1.029.732. Si la familia vive en las cabeceras este valor es de \$1.132.956; si vive en los centros poblados y rural disperso es de \$676.740; si vive en las trece ciudades y áreas metropolitanas es de \$ 1.135.312 y si vive en otras cabeceras es de \$1.129.580.

En 2018, el porcentaje de personas clasificadas como pobres respecto al total de la población nacional fue 27,0%. En las cabeceras esta proporción fue 24,4% en los centros poblados y rural disperso 36,1%, así, la incidencia de la pobreza en los centros poblados y rural disperso equivale a 1,5 veces la incidencia en las cabeceras. En la siguiente figura 1. se puede percibir la pobreza monetaria a nivel nacional, cabeceras, centros poblados y rural disperso. (Año 2002 – 2018).

**Figura 1**

*Incidencia de la pobreza monetaria, total nacional, cabeceras, centros poblados y rural disperso año 2002 – 2018)*



Fuente: Dane, Cálculos con base en ECH (2002 – 2005) y GEIH (2008 –

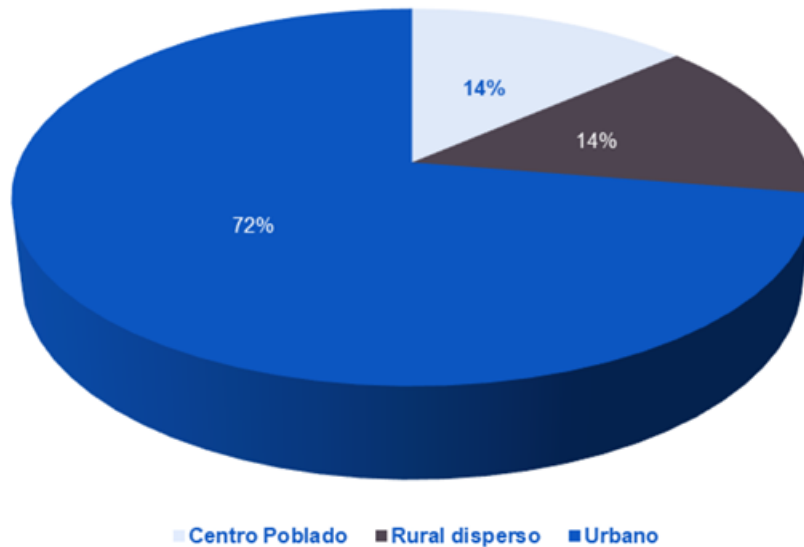
2018)

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

## Figura 2

*Brechas de las coberturas de acueducto y alcantarillado urbano y rural.*

Gráfica 3. Distribución geográfica de la inversión del SGP-APSB.



Fuente: FUT\_REGISTROS\_PRESUPUESTALES\_2019 – Análisis MVCT.

Las principales problemáticas asociadas a las bajas coberturas en las zonas rurales están dadas por una parte, a la poca asignación de recursos y priorización en planes y programas de infraestructura debido a criterios de impacto y costo efectividad (Carrasco, 2001, p.17). Lo anterior se explica teniendo en cuenta que se puede mostrar mayores resultados en términos de cobertura y población 18 atendida con proyectos en zonas urbanas debido a la densidad demográfica presente en estas zonas. Para el caso de Colombia, la actual política para el sector de acueducto y alcantarillado se encuentra definida a través de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento – PDA (CONPES 3463 de 2007). Si bien esta política contempla “el fortalecimiento de la gestión en zonas rurales mediante programas de asistencia técnica, capacitación y adopción de tecnologías costo- efectivas y sostenibles”, con corte a junio de 2011, solamente 12 de los 32 departamentos tenían priorizadas inversiones para

las zonas rurales a través de esta política, representando sólo el 7% del total priorizado (DNP, 2011, p.7).

Adicionalmente, los recursos del Presupuesto General de la Nación y del Fondo Nacional de Regalías asignados para el sector de agua potable y saneamiento básico entre los años 2008 y 2010, fueron en su mayoría direccionados para la zona urbana, correspondiéndole a las zonas rurales sólo el 20% de dichas inversiones (Carrasco, 2001, p.8). De igual manera, en el 2010 solamente el 15% de los recursos del Sistema General de Participaciones fueron destinados para la zona rural, según información reportada por las entidades territoriales (Carrasco, 2001, p.8). Es importante resaltar que a partir de la expedición de las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, el uso de los recursos transferidos por la Nación para el sector de agua potable y saneamiento básico permite que sea opcional para los municipios seleccionar el monto de la inversión que será destinado para las zonas rurales y urbanas.

Anteriormente, la normatividad (Ley 60 de 2003) exigía que la asignación de estos recursos fuera proporcional al porcentaje de la población rural y urbana que había en cada municipio. Lo anterior, pone de manifiesto no sólo la poca asignación de recursos con las que cuentan las zonas rurales en el país, sino la existencia de un marco normativo que facilita a los entes territoriales ignorar la necesidad de invertir en dichas zonas. Sumado a la dificultad en la asignación y priorización de los recursos para inversión del sector en las zonas rurales, se encuentra el problema de la sostenibilidad de la infraestructura en términos de su uso, mantenimiento y operación. Las obras entregadas a la comunidad son abandonadas al poco tiempo, debido a que no se desarrollan procesos

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

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

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

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

provenientes de la potabilización del agua pueden ser elevados e innecesarios dado que su prioridad no está en el consumo humano.

En este sentido, es fundamental poder concertar y seleccionar con la comunidad la mejor forma de atender sus necesidades, ya que implementar una tecnología sin su participación conllevará a su posterior abandono o falta de uso derivado del interés de la comunidad en asumir los costos o servicios de mantenimiento necesario para su funcionamiento. Se considera que los sistemas de agua y saneamiento son sostenibles en la medida en que a lo largo de su vida proyectada suministren el nivel deseado de servicio, con criterios de calidad y eficiencia económica y ambiental (Carrasco, 2011, p. 13).

Por tal motivo, contemplar un acompañamiento social de los proyectos de agua potable y saneamiento básico permitirá un aseguramiento de que dichos proyectos partan de una necesidad sentida de la comunidad que se va a impactar, con el fin de que éstas las acepten como propias y adquieran los conocimientos y actitudes para su mantenimiento, puesta en marcha y continuidad en el tiempo. Se debe reconocer, de igual forma, los avances que han tenido la zonas urbanas en el país en materia de cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, siendo esto en gran medida por el fortalecimiento del marco institucional en el país en los últimos años. No obstante, este mismo no ha sido tan claro para el sector rural y aún encontramos vacíos institucionales como la falta de una normativa clara que fortalezca a los entes territoriales en la asignación de recursos, y ausencia de esquemas de regulación, control y vigilancia adecuados a las particularidades de la zona rural. Adicionalmente, el país está en mora de proveer sistemas de información

confiables que permitan definir la cobertura actual real. Los actuales reportes de coberturas en Colombia tienen como fuente la Gran Encuesta Nacional de Hogares, cuya muestra sólo comprende las 13 principales ciudades y áreas 21 metropolitanas, sin incluir los departamentos que hacían parte de los denominados Territorios Nacionales antes de la Constitución de 1991 (Arauca, Casanare, Guaviare, Putumayo, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas y San Andrés). Departamentos que valga la aclaración contienen el mayor índice de Ruralidad (IR) en el país (PNUD, 2011, p.55).

Según el del Decreto 416 de 2007 es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) quien tiene la obligación de realizar la certificación de coberturas de acueducto y alcantarillado, sin embargo a la fecha dicho reporte se hace tomando como referente el censo poblacional DANE 2005.

Esto, teniendo en cuenta que la información de estratificación reportada por los entes territoriales y la información de facturación reportada por los prestadores de servicios de acueducto y alcantarillado y aseo no corresponde a una muestra significativa de país y presenta inconsistencias de información.

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

publicado un documento que dé cuenta de los lineamientos en esta materia.

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

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

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

Colombia”).

Teniendo en cuenta el interés y el esfuerzo del Gobierno Nacional por generar una política que permita mejorar los servicios de acueducto y alcantarillado en las zonas rurales, no sólo como marco institucional para los entes territoriales sino también con la asignación directa de recursos del orden nacional, es fundamental analizar las limitaciones de la formulación de la actual política pública de AP y SB para zonas rurales en el país ya que de esto dependerá por una parte, la efectividad de las acciones programadas para la ejecución de los recursos asignados, y por otra parte, los lineamientos para la implementación de estrategias de los gobiernos departamental y municipal en la búsqueda de mejores coberturas y calidad de los servicios de acueducto y alcantarillado.

### **Problemática en el Municipio de Patía – Cauca**

#### *Análisis del Acueducto del Municipio de Patía – Cauca.*

Específicamente el tema de Acueducto, en el municipio de Patía – Cauca, es un indicador principal a estudiar es la cobertura del servicio de acueducto; el cual es definido por el DANE así: Servicio público domiciliario de agua por tubería u otro ducto que está conectado a una red y cuyo suministro es relativamente permanente. Este servicio debe estar dado por una empresa especializada. Si la conexión del servicio está hecho de forma ilegal se considera que la vivienda tiene acueducto. No se considera que la vivienda tiene acueducto cuando en forma particular se haya construido un sistema de conducción por medio de cañas, guaduas, o mangueras desde un río, pozo o desde otra vivienda (DANE,

2007).

Para el análisis de este indicador la información se presenta desagregada de la siguiente forma; número de viviendas existentes, número de viviendas que cuenta con acceso a este servicio y su equivalente en porcentaje que refleja la cobertura del servicio, los anteriores son presentados por zona urbana y zona rural del municipio, para los años 2005 hasta el año 2012, permitiendo hacer un seguimiento de la evolución del indicador como lo muestra la siguiente tabla.

**Tabla 2**  
*Cobertura de acueducto. Municipio de Patía – Cauca*

Año	Número de Viviendas			Viviendas con Acceso al Servicio			Cobertura		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2005	9.329	3.485	5.844	4.568	3.108	1.460	49,0%	89,2%	25,0%
2006	9.334	3.490	5.844	4.648	3.188	1.460	49,8%	91,3%	25,0%
2007	9.342	3.498	5.844	4.814	3.354	1.460	51,5%	95,9%	25,0%
2008	9.356	3.512	5.844	7.576	3.424	4.152	81,0%	97,5%	71,0%
2009	9.394	3.550	5.844	7.685	3.527	4.158	81,8%	99,4%	71,1%
2010	9.424	3.580	5.844	7.652	3.488	4.164	81,2%	97,4%	71,3%
2011	9.471	3.580	5.891	7.691	3.527	4.164	81,2%	98,5%	70,7%
2012	9.580	3.685	5.895	7.772	3.608	4.164	81,1%	97,9%	70,6%

Fuente: Oficina Asesora de Planeación Municipal con datos de Empresa EMPATIA.

En la anterior tabla se puede evidenciar que aunque se han incrementado los porcentajes de cobertura de agua potable del acueducto del municipio de Patía se puede observar que en la zona rural todavía hace falta una cobertura para satisfacer las necesidades de esta población. En este punto es importante analizar la política pública de saneamiento básico para crear mecanismo de mejoramiento direccionado al aumento de la cobertura en este sector.

### *Análisis de Alcantarillado del Municipio del Patía.*

Al igual que la anterior variable el indicador a analizar es la cobertura del servicio de alcantarillado; el DANE lo define como el “Servicio público domiciliario de eliminación de excretas (materias fecales y orines) y aguas servidas (agua del lavaplatos, etc.) mediante un sistema de desagüe por tuberías, prestado por una empresa especializada”. (Linea base de indicadores socio económicos del municipio del Patía – El Bordo, 2015 – 2019)

La información se presenta desagregada de la siguiente forma; número de viviendas existentes, número de viviendas que cuenta con acceso a este servicio y su equivalente en porcentaje que refleja la cobertura del servicio, los anteriores son presentados por zona urbana y zona rural del municipio, para los años 2005 hasta el año 2012, permitiendo hacer un seguimiento de la evolución del indicador como lo muestra la siguiente tabla 3.

**Tabla 3**  
*Cobertura de Alcantarillado. Municipio de Patía – Cauca*

Año	Número de Viviendas			Viviendas con Acceso al Servicio			Cobertura		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2005	9.329	3.485	5.844	3.160	2.790	370	33,9%	80,1%	6,3%
2006	9.334	3.490	5.844	3.199	2.829	370	34,3%	81,1%	6,3%
2007	9.342	3.498	5.844	3.243	2.873	370	34,7%	82,1%	6,3%
2008	9.356	3.512	5.844	3.597	2.947	650	38,4%	83,9%	11,1%
2009	9.394	3.550	5.844	3.607	2.957	650	38,4%	83,3%	11,1%
2010	9.424	3.580	5.844	3.614	2.964	650	38,3%	82,8%	11,1%
2011	9.471	3.580	5.891	4.054	3.404	650	42,8%	95,1%	11,0%
2012	9.580	3.685	5.895	4.054	3.404	650	42,3%	92,4%	11,0%

Fuente: Oficina Asesora de Planeación Municipal.

La anterior tabla permite evidenciar un avance en la cobertura de alcantarillado sobre todo en la zona urbana en un 12,3% mientras que en la zona rural el incremento es de 4,7% y en el total el incremento es de 8,4%.

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

En el contexto de la política pública de agua potable y saneamiento básico (APSB) en Colombia, particularmente en municipios rurales como El Patía en el departamento del Cauca, surge la necesidad de examinar los desafíos inherentes a la sostenibilidad de estos servicios. Estos desafíos no solo reflejan brechas estructurales identificadas en el análisis previo de la implementación local entre 2010 y 2019, sino que también subrayan la tensión entre un marco normativo ambicioso, como la Ley 142 de 1994 y los documentos CONPES 3383 y 3463 y las realidades territoriales marcadas por dependencia fiscal, fragmentación institucional y vulnerabilidades ambientales. A lo largo de este capítulo, se explora de manera integrada cómo estos obstáculos limitan el acceso universal al agua, afectando directamente el desarrollo humano en zonas rurales donde el 79% de la población de Patía reside en veredas dispersas. Partiendo de evaluaciones históricas y datos actualizados hasta 2024-2025, se argumenta que superar estos desafíos requiere una visión integral que priorice la demanda comunitaria, la descentralización efectiva y la sostenibilidad a largo plazo, incorporando elementos clave como la apropiación cultural de tecnologías y la participación activa de los actores locales.

La siguiente tabla resume los desafíos clave, basados en evaluaciones históricas y actualizadas. Se incorporan insights de informes recientes, como el Informe Nacional de Monitoreo a los Recursos del SGP-APSB (Ministerio de Vivienda, Ciudad y

Territorio, 2024), que destaca rezagos en cobertura rural (alrededor del 54% en Cauca para 2023), y el Informe al Congreso 2024-2025 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025), que enfatiza la necesidad de fortalecer capacidades locales para garantizar acceso universal.

**Tabla 4**

*Desafíos y Elementos de Vital Consideración para la Sostenibilidad de Agua Potable y Saneamiento Básico en Poblaciones Rurales*

<b>Desafíos</b>	<b>Elementos de vital consideración</b>
Sostenimiento del saneamiento básico rural	<p>Marco normativo con visión integral para el desarrollo sostenible.</p> <p>Demanda evidente de familias potencialmente beneficiarias. Respuesta efectiva a la demanda.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apropiación de tecnología en coherencia con los elementos culturales de las poblaciones.</li> <li>- Opciones diversificadas y de libre escogencia para las comunidades informadas.</li> <li>- Desarrollo de programas de educación, protección del ambiente y salud.</li> <li>- Respeto de las libertades y derechos fundamentales.</li> <li>- Programas en coherencia con la disponibilidad del recurso hídrico. - Rol y ayuda del gobierno municipal</li> </ul>
Enfoque basado en la demanda y no en el ciclo del proyecto	<p>Definición de la demanda real.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de la oferta existente.</li> <li>- Impulsar la construcción de una cultura de pago.</li> <li>- Participación de la comunidad en la planificación, ejecución y operación de los servicios.</li> <li>- Sincronización del trabajo técnico y el trabajo social.</li> <li>- Direccionamiento estratégico que vincule estrategias a mediano y largo plazo.</li> <li>- Facilitación y comprensión de normas al interior de las comunidades.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sincronización de tiempos y cumplimiento en los periodos</li> </ul>
Descentralización municipal	<p>Promoción a nivel municipal atendiendo a criterios de demanda, financiación y el aporte comunitario. - Priorización de necesidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La asistencia técnica: establecimiento de unidades técnicas, capacitación y fortalecimiento de la gestión, y complementariedad con otros proyectos (educación, salud pública, etc.).</li> <li>- Seguimiento y monitoreo: sistemas de información que relacione el nivel local, departamental y nacional, registro y actualización de la información, e información fidedigna para la toma de decisiones en materia de inversiones.</li> </ul>
Política sectorial y política financiera para el agua y el saneamiento básico	<p>Política financiera que incluya: principios generales, financiación, priorización, tarifas, subsidios, incentivos y fortalecimiento institucional. - Establecimiento de modelos de gestión con participación de los actores. - Cuidado del medio ambiente.</p> <p>Desarrollo de proyectos piloto para identificar posibles 52 Desafíos Elementos de vital consideración cuellos de botella. -</p> <p>Promoción del diálogo y el consenso. - Cooperación con org</p>
Sostenibilidad de los recursos a largo plazo y sistemas de monitoreo	<p>Rehabilitación y expansión de los sistemas. - Monitoreo en relación con el sistema nacional de estadísticas y la inclusión de comités y juntas locales. - Sistema de información que atienda a las variables de cobertura, continuidad, calidad, uso, género, asistencia. - Uso de indicadores a nivel internacional y nacional.</p>

Uno de los desafíos centrales radica en el sostenimiento del saneamiento básico rural, donde la infraestructura existente, como las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) en Patía, opera de manera deficiente, con descargas directas a fuentes hídricas que contravienen principios ambientales, según información proporcionada por el gerente de EMPATÍA. Esta problemática se agrava por la

demanda evidente de familias potencialmente beneficiarias, que en contextos como el Cauca supera la capacidad de respuesta estatal, como se evidencia en informes recientes que reportan coberturas rurales estancadas en torno al 54% para acueducto en 2023 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2024). Para abordar esto, es vital adoptar un marco normativo con visión integral hacia el desarrollo sostenible, que integre la apropiación de tecnologías coherentes con los elementos culturales de las poblaciones, ofreciendo opciones diversificadas y de libre escogencia a comunidades informadas. Además, se deben impulsar programas de educación, protección del ambiente y salud, respetando libertades y derechos fundamentales, mientras se alinea con la disponibilidad del recurso hídrico. En este sentido, el rol del gobierno municipal es crucial, no solo en proporcionar ayuda financiera a través del Sistema General de Participaciones (SGP), sino también en fomentar alianzas que garanticen la continuidad de servicios en zonas dispersas, evitando rigideces presupuestales como la pignoración del 18.5% observada en Patía durante el período estudiado.

Transitando hacia un enfoque basado en la demanda real en lugar del ciclo tradicional del proyecto, otro desafío clave es la desconexión entre las necesidades locales y las intervenciones planificadas, lo que resulta en ineficiencias como la baja cobertura rural de alcantarillado (alrededor del 18.4% en Cauca para 2023) (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2024). Aquí, definir la demanda real y la oferta existente se convierte en un elemento indispensable, impulsando la construcción de una cultura de pago entre usuarios para asegurar la sostenibilidad financiera. La participación comunitaria en la planificación, ejecución y operación de los servicios emerge como un pilar fundamental, sincronizando el trabajo técnico con el social para

evitar fragmentaciones, como las vistas entre operadores como EMPATÍA E.S.P. y acueductos veredales en Patía. Este direccionamiento estratégico debe vincular estrategias a mediano y largo plazo, facilitando la comprensión de normas al interior de las comunidades y asegurando la sincronización de tiempos y cumplimiento en los periodos, alineado con metas globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 6), que proyectan mejoras lentas en cobertura rural para 2027 mediante inversiones de aproximadamente \$48.384 mil millones en proyectos en ejecución en Cauca (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025).

La descentralización municipal representa un tercer desafío significativo, donde municipios de sexta categoría como Patía enfrentan limitaciones en capacidad administrativa y financiera, dependientes casi exclusivamente de transferencias del SGP. Esta descentralización, promovida por las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 (Congreso de la República, 2001; Congreso de la República, 2007), debe priorizarse atendiendo a criterios de demanda, financiación y aporte comunitario, con una clara priorización de necesidades locales. La asistencia técnica resulta esencial, mediante el establecimiento de unidades técnicas, capacitación y fortalecimiento de la gestión, complementada con proyectos integrales en educación y salud pública. Además, el seguimiento y monitoreo a través de sistemas de información que relacionen niveles local, departamental y nacional garantiza el registro y actualización de datos fidedignos, facilitando decisiones informadas en inversiones, como se recomienda en el Seguimiento a Políticas Públicas Ambientales de 2024 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2024).

En paralelo, la política sectorial y financiera para el agua y saneamiento básico plantea desafíos en la articulación de recursos, donde políticas financieras deben incluir principios generales de financiación, priorización, tarifas, subsidios, incentivos y fortalecimiento institucional para evitar efectos regresivos, como los analizados por Cardona López (2010). Establecer modelos de gestión con participación de actores locales, cuidando el medio ambiente, se complementa con el desarrollo de proyectos piloto para identificar cuellos de botella, promoviendo el diálogo y consenso, así como la cooperación con organizaciones internacionales. Esto resuena con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas 2024-2027, que prioriza la gestión comunitaria en zonas rurales afectadas por el conflicto (Naciones Unidas, 2024).

Finalmente, la sostenibilidad de los recursos a largo plazo y los sistemas de monitoreo constituyen un desafío culminante, requiriendo la rehabilitación y expansión de sistemas existentes, junto con monitoreo integrado al sistema nacional de estadísticas que incluya comités y juntas locales. Un sistema de información que atienda variables como cobertura, continuidad, calidad, uso, género y asistencia, utilizando indicadores internacionales y nacionales, es indispensable para medir avances, como se observa en el Informe Anual de Avance en los ODS Colombia 2024, que reporta progresos moderados pero insuficientes en cobertura rural (Departamento Nacional de Planeación, 2024).

Estas reflexiones se enriquecen con las recomendaciones de Carrasco (2011), derivadas de un estudio comparativo, que proponen criterios indispensables para políticas de APSB en zonas rurales. En primer lugar, los criterios para las políticas públicas de información e inversión enfatizan la generación de datos transparentes para

priorizar recursos, alineados con el Informe Nacional de Monitoreo SGP-APSB de 2024 que urge datos fidedignos en contextos rurales (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2024). En segundo lugar, los criterios para esquemas de financiación abogan por modelos flexibles con subsidios focalizados, evitando rigideces, y se conectan con estimaciones actuales que requieren inversiones equivalentes al 1.7% del PIB global anual hasta 2030 para cumplir los ODS (Corficolombiana, 2024). Tercero, los criterios sobre estructura institucional y sostenibilidad promueven la articulación gubernamental y comunitaria, fomentando gobernanza democrática, como en mesas de trabajo reportadas en 2024 (Defensoría del Pueblo, 2022). Por último, los criterios para regulación, control y vigilancia exigen mecanismos efectivos, similares a los de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), para garantizar calidad.

Complementando esto, el PNUD (2011, pp. 33-42) critica el modelo de desarrollo rural actual, proponiendo criterios transversales que deben permear todas las políticas: promover el desarrollo humano atendiendo a poblaciones vulnerables; fomentar equidad y convergencia; incorporar enfoques de género para mitigar vulnerabilidades de las mujeres; desarrollar modelos inclusivos que protejan igualdad; atender efectos del conflicto armado en la implementación; crear espacios democráticos de participación considerando la pluriculturalidad; y construir esquemas institucionales sólidos. Actualizaciones recientes, como el Informe Anual ODS 2024, destacan avances en equidad de género (35.1% de créditos agropecuarios a mujeres rurales), pero insisten en la necesidad de convergencia rural-urbana (Departamento Nacional de Planeación, 2024).

Por otra parte, en el marco de los resultados, la efectividad de la Política Pública de Agua Potable y Saneamiento Básico en el municipio del Patía se puede valorar de manera más precisa cuando se contrasta, de forma explícita, lo previsto en el Documento CONPES 3383 de 2005 con las coberturas realmente alcanzadas en el territorio. El CONPES 3383 fijó para el año 2019 la meta de lograr coberturas urbanas de acueducto y alcantarillado del 100 % y de asegurar, como mínimo, una continuidad diaria de ocho horas en la prestación de los servicios, en el marco de una política orientada a la universalización y a la reducción de las brechas urbano–rurales.

En paralelo, el mismo documento y desarrollos posteriores del Departamento Nacional de Planeación insisten en que el incremento de coberturas debe ir acompañado de mejoras en calidad y sostenibilidad, especialmente en zonas rurales con altos niveles de rezago histórico.

Desde esta perspectiva, el municipio del Patía no solo debe ser evaluado en función de su avance interno, sino en relación con el horizonte nacional de cobertura plena y con el mandato de equidad territorial que estructura la política sectorial.

Para el caso de Patía, los datos de cobertura reportados por la Oficina Asesora de Planeación Municipal con base en la información suministrada por EMPATÍA E.S.P. y sistematizados en la línea base socioeconómica departamental permiten establecer un punto de referencia cuantitativo para el periodo 2005–2012, que coincide con los años iniciales del intervalo de estudio 2010–2019.

En acueducto, la cobertura total del municipio pasa de 49,0 % en 2005 a 81,1 % en 2012, con un comportamiento claramente dual: mientras la zona urbana alcanza niveles cercanos a la universalidad (de 89,2 % en 2005 a 97,9 % en 2012), la zona rural pasa de 25,0 % a 70,6 % en el mismo periodo.

En alcantarillado, la dinámica es mucho más lenta: la cobertura total aumenta de 33,9 % a 42,3 %, con una zona urbana que mejora de 80,1 % a 92,4 %, pero con una zona rural que apenas pasa de 6,3 % a 11,0 % entre 2005 y 2012.

Estos datos muestran que, aunque existe un esfuerzo local por expandir la infraestructura de servicios, el punto de partida del municipio al inicio de la década analizada es de rezago significativo frente a los estándares nacionales.

Esta información puede sintetizarse en una comparación explícita entre las metas nacionales establecidas por el CONPES 3383 y la situación observada en Patía, tomando como referencia el año 2012 (último año con datos municipales consolidados en la línea base) y un estándar normativo de universalidad de la cobertura (100 %) coherente con el principio de universalidad consagrado en la política sectorial:

**Tabla 5**

*Comparación entre metas nacionales de cobertura y coberturas observadas en el municipio de Patía (acueducto y alcantarillado)*

Servicio y ámbito	Meta nacional de cobertura (horizonte 2019)	Cobertura observada en Patía (2012)
Acueducto – Urbano	100%	97,90%
Acueducto – Rural	Cierre sustantivo de brecha y universalidad progresiva	70,60%
Acueducto – Total municipal	Referencia de universalidad (100 %)	81,10%
Alcantarillado – Urbano	100%	92,40%
Alcantarillado – Rural	Cierre sustantivo de brecha y universalidad progresiva	11,00%
Alcantarillado – Total municipal	Referencia de universalidad (100 %)	42,30%

La tabla pone de relieve que, para el año 2012, el municipio de Patía se aproximaba a la meta nacional de universalización urbana en acueducto: con una cobertura de 97,9 %, la brecha respecto al objetivo del 100 % era de apenas 2,1 puntos porcentuales, lo que indica que, al menos en la cabecera, la política pública logró traducirse en una expansión significativa del acceso al servicio.

Sin embargo, cuando se observa el conjunto del municipio y, sobre todo, la zona rural, la distancia frente al horizonte de universalización sigue siendo considerable: la cobertura total de acueducto de 81,1 % implica una brecha de 18,9 puntos porcentuales respecto a un estándar de cobertura plena, mientras que en el área rural la cobertura de 70,6 % deja sin servicio de acueducto por red cercana a un 30 % de las viviendas rurales.

En términos de efectividad de la política, esto significa que el componente de expansión del servicio logró avances importantes allí donde las condiciones de concentración poblacional y capacidad institucional son más favorables (cabecera urbana), pero no consiguió cerrar la brecha campo–ciudad que el propio CONPES identificaba como un problema estructural.

El contraste es aún más marcado en el caso del alcantarillado. Mientras las metas nacionales plantean para 2019 coberturas urbanas del 100 % y un avance sustantivo en saneamiento básico, la cobertura urbana de alcantarillado en Patía en 2012 alcanzaba el 92,4 %, lo que supone una brecha de 7,6 puntos porcentuales respecto a la universalización del servicio.

Sin embargo, al examinar la zona rural, la cobertura de 11,0 % evidencia un rezago extremo: aun tomando como referencia un estándar mínimo deseable de universalidad, la brecha supera los 80 puntos porcentuales, lo que indica que la política

de saneamiento básico prácticamente no ha logrado materializarse en el territorio rural del municipio.

El resultado agregado una cobertura total de alcantarillado del 42,3 % en 2012– muestra que, en este componente, el municipio se encontraba lejos del horizonte definido por la política sectorial, lo que revela una efectividad muy limitada de la política en términos de saneamiento básico y tratamiento adecuado de aguas residuales.

En conjunto, estos resultados permiten sostener que la política pública de agua potable y saneamiento básico, evaluada a partir de la comparación entre las metas del CONPES 3383 y las coberturas efectivamente logradas, presenta una efectividad diferenciada por ámbito territorial en el municipio del Patía. En la cabecera urbana de El Bordo, el comportamiento de las coberturas de acueducto y alcantarillado sugiere una implementación relativamente exitosa del marco normativo nacional, coherente con la meta de universalización urbana y con la orientación de los Planes Departamentales de Agua al fortalecimiento de prestadores municipales como EMPATÍA E.S.P.

En contraste, la persistencia de coberturas rurales muy por debajo de un estándar razonable de universalidad especialmente en alcantarillado, indica que los instrumentos de política no han sido suficientes para transformar las condiciones estructurales de dispersión poblacional, restricciones financieras y débil capacidad institucional que caracterizan al municipio.

Desde la lógica del ciclo de la política pública, la evidencia empírica muestra que, aunque la etapa de diseño fijó objetivos ambiciosos, la etapa de implementación en Patía no logró cerrar las brechas territoriales, razón por la cual la efectividad de la política, medida en términos de resultados concretos de cobertura, debe calificarse como parcial y territorialmente desigual.

En síntesis, estos desafíos y elementos, hilvanados con el caso de Patía, argumentan por una transformación narrativa de la política APSB: de un enfoque centralizado y reactivo a uno participativo y sostenible. Recomendaciones prácticas incluyen fortalecer monitoreo local, priorizar inversiones rurales con los \$48.384 mil millones en proyectos Cauca 2024-2025 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025), y fomentar diálogo comunitario para superar legados del conflicto, alineando con el "Gobierno del Cambio" que busca democratizar servicios en áreas remotas (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2023). De esta forma, se contribuye a cerrar las brechas identificadas, ampliando las capacidades humanas en territorios como Patía (Sen, 2000).

## **CAPITULO 5. CONCLUSIONES**

El análisis del periodo 2010–2019 muestra un patrón consistente: la política pública de agua potable y saneamiento básico produjo avances parciales en el municipio del Patía, pero no logró transformar de manera sustantiva las condiciones de acceso, especialmente en la zona rural. Los datos de cobertura evidencian que, a lo largo de la década, el acueducto rural se mantuvo en un intervalo aproximado entre el 51 % y el 62 %, mientras que el alcantarillado rural apenas superó el 55 % hacia 2019, en un contexto de continuidad intermitente, episodios recurrentes de riesgo en la calidad del agua y funcionamiento deficiente de la mayoría de plantas de tratamiento de aguas residuales, cuando no descargas directas a los ríos.

Estos resultados contrastan de manera explícita con las metas de cobertura superior al 90 % planteadas en la política nacional y permiten afirmar que la efectividad de la política en el Patía es baja y marcadamente desigual entre cabecera y veredas. Mientras el área urbana se acerca de forma progresiva a estándares de cobertura altos, la mayor parte del territorio rural continúa con servicios incompletos, discontinuos y de calidad incierta, lo que en la práctica implica que una fracción significativa de la población permanece por fuera de las condiciones mínimas asociadas al derecho al agua consagrado por la jurisprudencia constitucional.

Para la administración pública del Patía, este panorama implica que el principal desafío no reside en la ausencia de un marco jurídico o de lineamientos de política, sino en la brecha entre las competencias formalmente asignadas al municipio y las capacidades reales de gestión, financiación y coordinación disponibles para ejercerlas. La pignoración del 18,5 % de la participación del Sistema General de Participaciones para el pago del crédito del llamado Plan Carrasquilla redujo en cerca del 40 % la capacidad

efectiva de inversión del ente territorial, afectando de manera directa las posibilidades de ampliar redes rurales, reforzar la potabilización, mantener la infraestructura existente y culminar proyectos de saneamiento en veredas dispersas.

Esta restricción opera en un contexto de municipio de sexta categoría, con planta técnica escasa, alta rotación de funcionarios y una prestación fragmentada entre EMPATÍA E.S.P., CORPORATÍA y numerosos acueductos veredales con niveles muy dispares de formalización y apoyo institucional.

En tales condiciones, las obligaciones de planificación, regulación y aseguramiento de la prestación que establecen la Ley 142 de 1994, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007 para los municipios se convierten, en la práctica, en un mandato difícil de cumplir para una administración local con alta dependencia fiscal y limitada capacidad técnica (Congreso de la República de Colombia, 1994, Ley 142 de 1994). (Congreso de la República de Colombia, 2001, Ley 715 de 2001). (Congreso de la República de Colombia, 2007, Ley 1176 de 2007).

En el plano territorial, la evidencia muestra que el sesgo urbano de la implementación reproduce la inequidad que la política pretendía corregir. La cabecera municipal registra avances modestos pero apreciables en cobertura y en consolidación empresarial del servicio, mientras la zona rural, donde reside cerca del 79 % de la población patiana, permanece rezagada e incluso presenta retrocesos en algunos indicadores de calidad y continuidad.

El acueducto veredal sigue dependiendo de organizaciones comunitarias con escasos recursos, débil acompañamiento técnico, morosidad alta y reducida participación en los espacios formales de decisión; la gobernanza del agua se caracteriza por una articulación frágil entre el municipio, el Plan Departamental de Agua, los operadores

urbanos y los sistemas comunitarios, de modo que la coordinación multinivel y la planeación integrada, planteadas como principios en documentos como el CONPES 3383 y el CONPES 3463, se materializan solo parcialmente en el territorio (Departamento Nacional de Planeación, 2005, Documento CONPES 3383). (Departamento Nacional de Planeación, 2007, Documento CONPES 3463). La política, en consecuencia, tiende a concentrar esfuerzos donde la inversión es más fácil de ejecutar y mostrar, sin resolver el núcleo del problema: el acceso seguro y sostenible al agua y al saneamiento en veredas dispersas, con condiciones de pobreza y aislamiento marcadas.

De este panorama se desprende la necesidad de reorientar la acción pública hacia un cierre explícito de brechas territoriales y hacia una construcción gradual de capacidades locales. En el plano financiero, resulta prioritario que el municipio revise, con apoyo del departamento y de la Nación, la trayectoria del endeudamiento asociado al Plan Carrasquilla y explore alternativas que permitan recuperar margen de maniobra sobre el Sistema General de Participaciones, de manera que las inversiones en acueducto y alcantarillado rural no queden supeditadas a los remanentes de un presupuesto rígido y comprometido.

En el plano institucional, se hace necesaria la consolidación de un equipo técnico especializado en servicios públicos dentro de la administración municipal, con responsabilidad clara sobre planeación, seguimiento y coordinación del sector, apoyado en instrumentos que el propio estudio ha empleado, como matrices de evaluación de políticas, fichas de observación técnica y sistemas de información actualizados sobre cobertura, continuidad, calidad y situación financiera de los operadores.

Asimismo, la fragmentación de la prestación demanda la construcción de arreglos de gobernanza más integrados: esquemas asociativos entre EMPATÍA E.S.P.,

CORPORATÍA y las juntas administradoras de acueductos veredales, acuerdos para la estandarización de procesos de potabilización, acompañamiento regular a la operación y el mantenimiento de los sistemas rurales y mecanismos estables de concertación sobre tarifas, subsidios y priorización de inversiones.

En el ámbito comunitario, los resultados señalan que las dificultades de sostenibilidad de los sistemas rurales no podrán resolverse únicamente con más infraestructura o más recursos, mientras persistan una débil cultura de pago, baja asistencia a las asambleas y limitada apropiación social de la gestión del agua.

La administración municipal, en coordinación con los operadores y con el departamento, puede aprovechar los hallazgos de esta investigación para diseñar estrategias de educación sanitaria, formación de líderes comunitarios y fortalecimiento de juntas de acueducto, orientadas a mejorar la corresponsabilidad de usuarios y prestadores en la operación cotidiana de los sistemas. La inclusión de las comunidades rurales en procesos de planificación participativa, la transparencia en el uso de los recursos del sector y la incorporación de mecanismos de control social más efectivos constituyen condiciones indispensables para que las decisiones públicas respondan a la demanda real de los usuarios y no solo a la lógica de proyectos de corto plazo.

Finalmente, el caso del Patía, aun cuando se estudia en su especificidad histórica y territorial, ofrece elementos de reflexión para la política sectorial en otros municipios rurales del país. La coexistencia de un diseño normativo robusto y de resultados limitados en cobertura, continuidad y calidad muestra que la efectividad de la política de agua potable y saneamiento básico no puede darse por supuesta a partir de la expedición de leyes y documentos de política, sino que depende de manera decisiva de las capacidades financieras, administrativas y comunitarias de los territorios donde esta se implementa.

La experiencia patiana sugiere que avanzar hacia el reconocimiento material del derecho al agua exige, por un lado, instrumentos nacionales que incorporen un trato diferencial para municipios con alta ruralidad dispersa y fuerte dependencia fiscal y, por otro lado, administraciones locales capaces de traducir esos instrumentos en estrategias sostenidas de fortalecimiento institucional, integración de operadores y participación social. Solo en la medida en que estos dos planos se encuentren será posible que, en municipios como el Patía, el acceso a agua potable y saneamiento básico deje de ser una promesa postergada y se convierta en una condición efectiva para el ejercicio de otras libertades y oportunidades de desarrollo humano.

## REFERENCIAS

- Banco de la República. (2011). Intervención de Carlos Gustavo Cano en foro sobre política de agua en Colombia. Banco de la República.
- Cardona López, L. M. (2010). *Servicios públicos y neoliberalismo en Colombia*. Universidad del Valle.
- Carrasco, J. (2011). Sistemas de agua y saneamiento sostenibles en zonas rurales. *Revista Ingeniería y Región*, 9(1), 10–25.
- Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011). *Manual de funciones y competencias laborales*. Autor.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 142 de 1994: Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios*. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2001). *Ley 715 de 2001: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias*. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). *Ley 1176 de 2007: Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política*. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1450 de 2011: Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Diario Oficial.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43670>
- Corficolombiana. (2024). *Estimaciones de inversión para los ODS en Colombia*.  
<https://www.corficolombiana.com.co/informes-ods-2024>
- Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia T-740/11*. Corte Constitucional.
- Defensoría del Pueblo. (2022). *Informe sobre gobernanza democrática en zonas rurales*. <https://www.defensoria.gov.co/informe-gobernanza-2022>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2007). *Definiciones de servicios públicos: Glosario del Censo 2005*. DANE.  
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/glosario>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2013). *Gran Encuesta Integrada de Hogares 2012*. DANE.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005). *Documento CONPES 3383: Política para el sector de agua potable y saneamiento básico*. DNP.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). *Documento CONPES 3463: Planes departamentales de agua*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Documento CONPES 3810: Política de agua potable y saneamiento básico para las zonas rurales de Colombia*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3810.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Informe anual de avance en los ODS Colombia 2024*. <https://www.dnp.gov.co/informe-ods-2024>
- Evaluación de la Política de Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento – PDA. (2011). *Informe de evaluación*. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Gobernación del Cauca. (2015). *Línea base de indicadores socioeconómicos: Diagnóstico de condiciones sociales y económicas del municipio de Patía – El Bordo, 2015-2019*. <https://anterior.cauca.gov.co/sites/default/files/informes/patia.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024). *Seguimiento a políticas públicas ambientales 2024*. <https://www.minambiente.gov.co/seguimiento-politicas-2024>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2011). *Programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zonas rurales de Colombia*. <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico-programa-rural>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2024). *Informe nacional de monitoreo a los recursos del SGP-APSB*. <https://www.minvivienda.gov.co/informe-sgp-apsb-2024>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2025). *Informe al Congreso 2024-2025*. <https://www.minvivienda.gov.co/informe-congreso-2024-2025>
- Naciones Unidas. (2024). *Marco de cooperación de las Naciones Unidas 2024-2027*. <https://www.onu.org.co/marco-cooperacion-2024-2027>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Informe de desarrollo humano Colombia 2011*. PNUD.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Resumen\\_Ejecutivo\\_Definitivo\\_PND%20en%20ingl%C3%A9s06-07-2011.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Resumen_Ejecutivo_Definitivo_PND%20en%20ingl%C3%A9s06-07-2011.pdf)
- Ramírez, J. (2010). *Política ambiental y desarrollo en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.

Smith, A. (2001). *La riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2023). *Informe sobre democratización de servicios en áreas remotas*.

<https://www.superservicios.gov.co/informe-gobierno-cambio-2023>

Urrea, F., & Cárdenas, M. (2011). La industria del agua en Colombia: impactos sociales. *Revista de Estudios Sociales*, (40), 45–62.