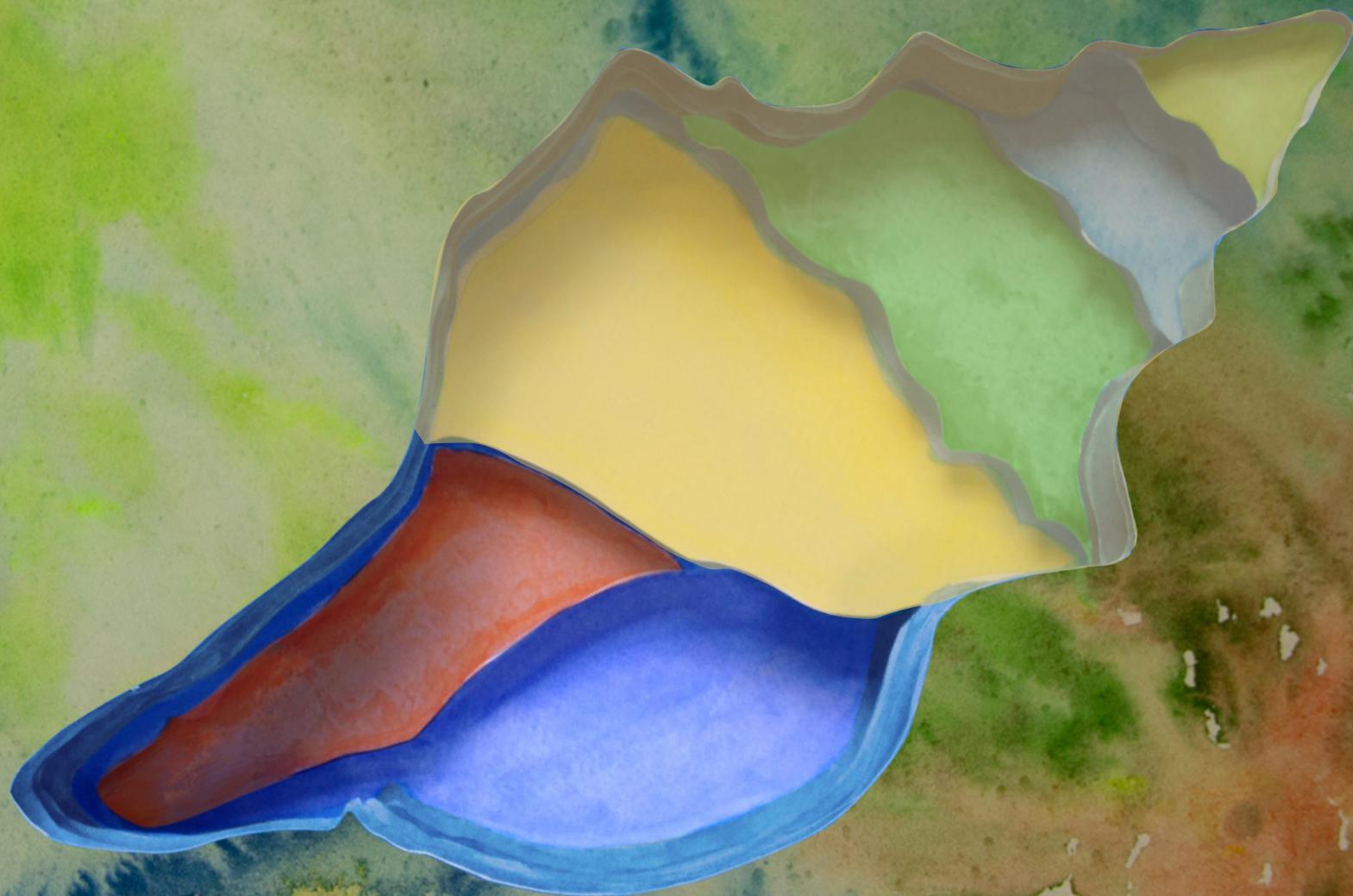


# FUENTES VIVAS

## EN EL BORDE

Investigación y experiencias colaborativas para la gobernanza de un sur sostenible en Bogotá





Fuentes vivas en el borde [e-book] : investigación y experiencias colaborativas para la gobernanza de un sur sostenible en Bogotá / Dolly Cristina Palacio, María Clara Van der Hammen, Amparo de Urbina (editoras). – Bogotá : Universidad Externado de Colombia. Centro de Educación Virtual. 2018.

1 1 recurso electrónico (varias páginas) : ilustraciones, gráficas, mapas.

ISBN: 9789587900002 e-book

1. Conservación del agua -- Aspectos sociales -- Bogotá (Colombia) -- Libros electrónicos 2. Abastecimiento de agua rural -- Bogotá (Colombia) -- Libros electrónicos 3. Desarrollo de recursos hídricos -- Bogotá (Colombia) -- Libros electrónicos I. Palacio Tamayo, Dolly Cristina, editora II. Van der Hammen Malo, María Clara, editora III. De Urbina González, Amparo, editora IV. Universidad Externado de Colombia VI. Título

**LE 333.91**                    SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.

ISBN 978-958-790-000-2

© 2018, María Clara Van der Hammen, Dolly Cristina Palacio, Amparo de Urbina (editoras)  
© 2018, Universidad Externado de Colombia  
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá  
Teléfono (57 1) 342 0288  
publicaciones@uexternado.edu.co  
www.uexternado.edu.co

Primera edición digital: noviembre de 2018

Diseño de cubierta: Centro de Educación Virtual, Universidad Externado de Colombia  
Corrección de estilo: José Ignacio Curcio Penen  
Composición: Centro de Educación Virtual, Universidad Externado de Colombia.

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

## ÍNDICE GENERAL

### **Redes de investigación colaborativa en los territorios del agua en bordes urbano rurales, la experiencia del sur de Bogotá**

La iniciativa

La red tripartita: acuerdos conceptuales y sus intenciones

El proceso metodológico

El libro

Aguas interiores

### **1. Área de estudio, descripción y problematización de los territorios del agua del borde sur del D. C.**

Introducción

1.1. Ubicando y caracterizando el “borde urbano-rural sur del D. C.”

1.2. Caracterización sociodemográfica del borde sur

1.3. El papel del agua en la relación del borde sur y Bogotá

1.4. Bordes urbano rurales en los instrumentos de ordenamiento territorial. ¿hacia dónde y cómo crecer?

### **2. Los territorios del agua del borde y su historia**

Introducción

2.1. Historia ambiental del sur de Bogotá. ¿para qué una historia ambiental?

2.2. Una historia dentro de las historias de la ciudad

2.3. Los gestores y sus gestas. Enlazando historias de los acueductos comunitarios del borde urbano rural sur de Bogotá

### **3. Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde**

Introducción

3.1. Narrativas y dinámicas organizativas comunitarias alrededor de las prácticas agrícolas y ambientales en el borde rural

3.2. Narrativas y dinámicas de los actores de la acción colectiva en el borde urbano

3.3. Narrativas e interacciones de los actores institucionales e institucionalizados. Entre las leyes, las experiencias y los vínculos con la comunidad, el agua y el territorio

3.4. Dinámicas y narrativas de la gestión de los acueductos comunitarios y sus problemáticas

### **4. Creando vínculos colaborativos para la sostenibilidad de los territorios del agua**

Introducción. Experiencias de gestión colaborativa del agua en el territorio

4.1. Acompañamiento de la eaab en la calidad del agua de los acueductos comunitarios

4.2. Acueductos comunitarios y saneamiento básico. Una perspectiva desde el andar con sus habitantes

4.3. Chocolatadas con usuarios de Aguas Claras y Quiba

4.4. Entusiasmando jóvenes

4.5. Vínculos entre el agua y los sistemas productivos emergentes. El caso del turismo rural y de naturaleza

4.6. la educación de Remona

4.7. Experiencias con la Red de Monitores del Agua: creando vínculos entre los acueductos comunitarios y las instituciones educativas

### **5. Hallazgos, aprendizajes y pistas para una gobernanza de redes situadas y reflexivas en contextos de borde urbano-rurales. el caso del sur de bogotá**

Recogiendo las voces de la experiencia en la investigación colaborativa

Hallazgos desde las voces locales y la mirada de esta red tripartita

#### **Recursos**

Video

Comité de aguas y saneamiento ambiental de Usme

Cuento del pececito

Historia Normativa. Normas en torno al agua, el territorio y el medio ambiente

Resumen ejecutivo

Bibliografía



# ACTORES: NARRATIVAS Y DINÁMICAS

---

Narrativas y dinámicas de los actores del  
agua en el borde





# Narrativas e interacciones de los actores institucionales e institucionalizados. Entre las leyes, las experiencias y los vínculos con la comunidad, el agua y el territorio

MARCELA ARRIETA, PHILIPPE CHENUT, NADIA CORTÉS, GLORIA CRISTINA FRANCO, LUIS ALBERTO JARAMILLO, THIERRY LULLE Y MAYA PINZÓN. EN ALGUNOS MOMENTOS PARTICIPARON TAMBIÉN EN ACTIVIDADES DEL GRUPO DIANA AYA Y JAVIER REYES

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

Este capítulo reúne resultados del trabajo realizado por un grupo cuyo eje de reflexión fueron las redes institucionales<sup>1</sup>. Después de una introducción sobre los diversos puntos de partida y las condiciones de desarrollo de las actividades de dicho grupo con el fin de analizar las normas en torno al agua y el territorio, así como sus usos por los actores a quienes concierne, se presentan tres secciones principales: la primera, “Una propuesta de análisis de la legislación del agua”, ABORDA distintos análisis según el orden temático siguiente: “La cuenca del Tunjuelo y el Pomca”, texto que reconstruye la historia de la administración de esta cuenca. Después siguen cinco textos en torno a la gestión del agua desde distintas miradas: “Agua como recurso integral”; “Agua potable y consumo humano en la salud pública”; “El agua, sus usos múltiples en la ruralidad y modelos urbanos de potabilización”; “Descentralización, formalización, tasas y tarifas”; y “Gestión comunitaria y agua como servicio público”.

Luego, una segunda sección se centra en “La ley propia: una etapa determinante para la Retaco”, con la presentación del proceso de construcción de una propuesta de norma llevado a cabo por las organizaciones sociales.

Finalmente, la tercera sección, “Vínculos e Interacciones”, con una subsección más específica “Tres dinámicas institucionales del

sector agua”, ofrece un análisis transversal de las interacciones y dinámicas entre actores institucionales.

### Introducción

MARCELA ARRIETA, PHILIPPE CHENUT, LUIS ALBERTO JARAMILLO Y THIERRY LULLE

**¿Por qué los acueductos comunitarios en el borde sur de Bogotá nos llevan a estudiar**

**la legislación en torno al agua y el papel de las instituciones?**

Para abordar el abastecimiento del agua a través de los acueductos comunitarios del borde sur partimos de la premisa de que el agua es administrada no solo por las comunidades, sino que es regulada por las instituciones, en representación del Estado, y por la legislación. El agua, fuente de vida, es también un vehículo de enfermedades y hasta de muerte. En la comprensión de lo que es el agua para la población local, para las instituciones y sus funcionarios, y para nosotros como investigadores, encontramos conflictos y acuerdos, y, sobre todo, diferentes versiones. La gestión del recurso hídrico en el ámbito rural es un hecho complejo que requiere poner a conversar en un diálogo fluido a actores comunitarios e institucionales, con el apoyo de disciplinas técnicas y sociales que aportan a una comprensión de dicha gestión. Sin embargo, esta esencial tarea no es fácil por los diferentes repertorios

de conocimiento, experiencias y relaciones con el agua que tienen los diferentes actores.

Planteamos como objeto de nuestra investigación rastrear los discursos, pero también las prácticas y estrategias, del día a día del trabajo de las instituciones; sus interacciones con la comunidad, el agua y el territorio del borde sur de la ciudad. Dentro de este material identificamos también conflictos y acuerdos.

*[...] [Y]o siempre he dicho que las instituciones deberían estar coordinadas todas porque son distritales, cierto, pero nunca, nosotros siempre hemos visto eso, que cada una su interés es actuar por su lado, porque por ejemplo, aquí como tenemos harto problema de canteras y todo eso la CAR, le echa la culpa a la Secretaría de Ambiente y nunca se coordinan que le tocó a la Alcaldía. Si se coordinaran todos y hablaran el mismo idioma, entonces estaríamos mejor, pero cada una como que también coge para su lado (María Fanny Guerrero, Acueducto Los Soches).*

*Cada institución me da un aprendizaje, a cada institución le pido lo que tengo que pedirle, porque sé leer el POAI, sé qué tengo que pedirle a quién y qué no; entonces, yo sé qué es lo que tiene que venir a hacer la Secretaría del Medio Ambiente. ¡No me puede decir que me va hacer tal cosa, porque yo sé que no puede!*

<sup>1</sup> Este grupo estuvo conformado por Marcela Arrieta, Philippe Chenut, Nadia Cortés, Gloria Cristina Franco, Luis Alberto Jaramillo, Thierry Lulle y Maya Pinzón. En algunos momentos participaron también en actividades del grupo Diana Aya y Javier Reyes.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

[...] [P]orque es que, es un compromiso, es un reto para nosotros hacer una legislación propia, no va a ser tan fácil. Entonces tenemos que contar, así como las otras redes, lo mismo; ellos están contando con las comunidades (Libardo López, representante legal, Acueducto Aguas Claras, vereda Olarte).

*Mientras no tengamos un documento que diga que somos especiales [haciendo referencia a la ley propia], hay una ley que nos dice que tienen que cumplir con esto. Entonces nos toca cumplir o nos toca cumplir. Nosotros sí hemos acogido lo que ellos nos han traído porque para mí en este momento el acueducto está cumpliendo con todo (Luz Stella Celis, tesorera Acueducto Aguas Doradas, La Requilina)*

Abordamos la legislación y nos enfocamos en sus enunciados, pero sobre todo en las interpretaciones que de ellas hacen los actores institucionales y comunitarios que trabajan con la legislación o a partir de ella. Las experiencias personales y profesionales, la relación con el territorio, con el agua y con la comunidad forman un marco interpretativo de la norma del que nos contaron los entrevistados.

Nos motivó el deseo de conocer qué tan real es la aplicación de la legislación vigente. Las sospechas iniciales apuntaban a que debía ser imposible aplicar la gran cantidad de normas vigentes. Nuestro interés residía en identificar las razones concretas por las cuales la aplicación

era difícil. En principio, las razones más plausibles incluían la falta de información adecuada, la falta de capacidad técnica y de gestión por parte de las autoridades responsables y la insuficiencia de recursos financieros.

La investigación nos mostró en primer lugar que el punto de interés tiene que desplazarse desde los enunciados fríos de las normas mismas hacia las concepciones personales de los diferentes funcionarios entrevistados: ¿cómo debe funcionar el sector y cómo debe regular el Estado la gestión del agua y especialmente el aprovisionamiento de agua potable? Entre la lectura de los textos legislativos y los planteamientos de los entrevistados aparecen contrapuntos entre diversas maneras de entender el deber ser del abastecimiento para la ruralidad y la regulación del agua en un contexto urbano.

En esta multiplicidad de maneras de entender la situación, fue muy valiosa la interacción entre los distintos miembros del grupo Redes Institucionales. Cada quien aporta su visión particular y enriquece las maneras posibles de entender. Sin embargo, esta riqueza de miradas no nos llevó siempre a un consenso. El diálogo de disciplinas en el grupo de investigación –ingeniería, geografía, estudios urbanos, sociología y antropología– dejó como resultado planteamientos que se enriquecieron del diálogo, pero también se dejan enunciadas distintas visiones que no lograron ponerse de acuerdo y que enfatizan los debates pendientes.

Como lo indicaron muchas de las personas que entrevistamos en el marco de este trabajo, el

gran problema de la legislación es que se basa en un deber ser incompatible con las situaciones reales que se viven en las áreas rurales colombianas. La imposibilidad de reconocer realmente que los usos agropecuarios y domésticos no pueden ser separados en la práctica, plantea grandes dificultades tanto a los usuarios del agua como a las entidades reguladoras. Tras el proceso de acopio de información y de reflexión, la experiencia sugiere que las políticas deberían basarse en un diagnóstico de las condiciones reales. Haciendo parte de este diagnóstico la voz y las necesidades de los habitantes y actores directamente afectados. Para los actores locales, los diversos funcionarios que ante las dificultades legislativas optaron por establecer mecanismos de cooperación, tanto formales como informales, que permiten lidiar con las dificultades planteadas por el margen legislativo, ocupan un papel destacado en su relación con las instituciones.

A pesar de las dificultades (políticas) en las interacciones entre actores –por rigidez, autoritarismo, bloqueos, retrocesos, confusión, relaciones descoordinadas o ausentes–, se presentan ciertas prácticas y estrategias que mejoran las condiciones de vida de los habitantes del sur. Se trata de estrategias en torno al establecimiento de escenarios en los cuales interactúan de forma relacional los funcionarios de instituciones, la legislación, los actores comunitarios y las fuentes locales de agua; se combinan varias escalas territoriales, entre global y local, y se puede jugar entre la formalidad de lo técnico y jurídico y la informalidad de lo social y lo cultural.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

Generamos un diálogo respetuoso de saberes, una oportunidad de experimentar la interacción entre líderes comunitarios bien estructurados y académicos y funcionarios serios y dedicados. En este escenario, vemos que, desde una actitud humilde, todos tenemos mucho que aprender de los demás y tenemos que dejar espacio para acuerdos y desacuerdos: las comunidades no podrán salir adelante sin el apoyo técnico, pero dicho apoyo solo será efectivo si interpreta adecuadamente los espacios socioculturales. Igualmente, los representantes de las disciplinas técnicas y de las sociales debemos procurar comunicarnos efectivamente y reconocer las dificultades del diálogo sin ir al extremo de caer en un “diálogo de sordos”.

Somos activistas, expertos en gestión de agua, investigadores urbanos, etcétera, pero todos somos habitantes de Bogotá y tenemos una relación (variable según cada uno) con el territorio del sur del distrito, el agua y la comunidad.

Apreciamos la cultura del agua de los habitantes de este territorio. El proyecto nos hizo amigos de parte de la comunidad, compañeros. Igualmente apreciamos las calidades ambientales del territorio. Finalmente, valoramos la gestión de algunos funcionarios que entienden el territorio, la comunidad y el agua, aprovechando la legislación, pero trascendiéndola.

### ¿Cómo emprendimos el reto de esta investigación?

En nuestro grupo Redes Institucionales nos encargamos de analizar la escala macro (internacional, nacional y distrital), considerando la legislación, las normas, en los campos del agua, territorio, medio ambiente, y su impacto a nivel local. Teníamos conocimiento de los temas del agua y su gestión, de recursos hídricos, de acueductos, en especial comunitarios, del borde sur, del territorio y su ordenamiento, del proceso de metropolización, desde varias perspectivas, a veces cruzadas.

Nos preguntamos: ¿cuáles son las políticas, las normas, planes, programas y proyectos en torno al ordenamiento y gestión de los territorios del agua en contextos de la relación del borde urbano-rural y el territorio regional?, ¿cuáles son las lógicas y discursos que definen el agua y el territorio en estos marcos normativos y de acción formal?, ¿de qué manera la normativa y las políticas del nivel internacional y nacional, referidas al manejo del territorio y del agua, afectan los procesos de construcción social del territorio a nivel local, en especial la gestión colaborativa del agua por parte de los acueductos comunitarios?, ¿qué otras nuevas formas de gestión del territorio se pueden identificar, resultado de los diálogos reflexivos?, y ¿cómo las prácticas sociales pueden aportar a la definición de nuevas reglas de uso y a la reflexión sobre las políticas y las normas que reglamentan el ordenamiento territorial y el uso y la gestión del agua?

Partimos de nuestras preguntas para plantear nuestros objetivos en pro de identificar los referentes, objetivos, estrategias, coberturas de los actores institucionales, caracterizar las relaciones interinstitucionales con identificación de los desfases, bloqueos, descoordinación; y también desfases entre discursos y prácticas y entre los diferentes niveles de poder; caracterizar las figuras de gestión social de este borde urbano-rural y evaluar los modelos de gestión del agua y territorio y su implementación.

Para responder nuestras preguntas de investigación utilizamos cuatro perspectivas teóricas. La primera es *la historia ambiental urbana*, abordada por geógrafas e historiadoras como María Kayka y Stefanía Gallini. Este enfoque nos permitió, por un lado, seguir la legislación del agua y del territorio en la historia, reconociendo momentos y procesos de cambio de la percepción de la naturaleza y la ciudad. Por otro lado, seguimos la materialización de estas percepciones en la interacción con otros actores y el desarrollo de programas y estrategias.

La segunda perspectiva es la de *los estudios territoriales*, y más precisamente, *urbanos*, abordados por autores clásicos como Milton Santos o Henri Lefebvre, o más contemporáneos como Pedro Abramo, Emilio Duhau o Alberto Magnaghi, quienes provienen de diferentes disciplinas (desde la sociología y la antropología, hasta la geografía y la historia, pasando por la economía, la ciencia política y el urbanismo), y de cruces entre ellas. Ello nos aportó análisis de procesos de metropolización, expansión y densificación, tensiones entre lo urbano y lo rural,

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

así como de la segregación socio-espacial, producción formal/informal del espacio construido, derecho a la ciudad, vivienda y servicios públicos, desde enfoques de la planeación, gestión del desarrollo urbano y territorial.

La *antropología política*, abordada por Monique Nuijten, y la *teoría del actor red*, desarrollada por autores como Bruno Latour y John Law, nos proporcionaron una tercera perspectiva relacional, desde la que abordamos al Estado y las instituciones como actores legitimados por la legislación y por sus interacciones con otros actores.

Finalmente, el *enfoque neo-institucional*, abordado por autores como Douglass North, Ronald Coase y Oliver Williamson, nos permitió analizar en la legislación cómo son los mecanismos de construcción de acuerdos y coordinación entre actores, y evaluar la efectividad y las manifestaciones de su implementación y cumplimiento<sup>2</sup>.

**2.** En efecto, el nuevo institucionalismo responde a un interés renovado por el papel que juegan las instituciones en la sociedad. Dentro de esta perspectiva general amplia pueden distinguirse tres grandes campos de trabajo: el nuevo institucionalismo sociológico, la nueva economía institucional y el nuevo institucionalismo en ciencia política. Según Douglass North (Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México: Fondo de Cultura Económica, 1993), las instituciones pueden ser entendidas como las restricciones diseñadas por el hombre para reducir la incertidumbre asociada a la interacción humana. Incluye restricciones informales (normas de comportamiento, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos), restricciones formales (reglas políticas y judiciales, reglas económicas, entre las que se destacan los derechos de propiedad), así como las modalidades de aplicación de estas restricciones (policía, sistema judicial). Las instituciones constituyen un conjunto limitado de posibles alternativas en un momento dado en una sociedad. Este conjunto limitado de

Una vez definidos estos marcos conceptuales, desarrollamos varias actividades. Comenzamos con unas reuniones para identificar a los entrevistado(a)s a partir de los saberes y experiencias de los miembros del grupo. Posteriormente la tarea consistió en contactar y entrevistar a funcionario(a)s de instituciones del estado y de las ONG de varios niveles territoriales y sectores de intervención, así como de varias organizaciones sociales<sup>3</sup>; fueron cerca de veinte entrevistas<sup>4</sup> (véase la Tabla 22) con representantes de una quincena de instituciones a nivel distrital, nacional e internacional que se realizaron principalmente entre septiembre de 2015 y mayo de 2016, en distintos lugares (oficina de la persona entrevistada o en la Universidad Externado). Estas entrevistas a profundidad se hicieron grupales, con las personas del grupo y sus diferentes perfiles, es decir miembros de Retaco y académicos de la Universidad Javeriana<sup>5</sup> y de la Universidad Externado, y contando con la participación de jóvenes habitantes de Usme y Ciudad Bolívar vinculados al proyecto Territorios del Agua y

alternativas está formado por la estructura de las reglas de decisión política y por los derechos de propiedad, así como también por las normas de comportamiento que limitan las alternativas de las que disponen las personas. Un buen sistema institucional debería reducir la incertidumbre en las interacciones humanas, aumentar la confianza mutua y reducir los costos de transacción.

**3.** La realización y aprovechamiento de estas entrevistas se logró en varios tiempos: identificación de instituciones u organizaciones institucionalizadas, y en cada una de ellas un(a) representante por sector de intervención y escala territorial: público, privado, social y comunitario; el diseño de la guía de entrevista; la entrevista misma; su transcripción.

**4.** Nos referimos aquí a las entrevistas realizadas por el grupo mismo, pero pudimos tener en cuenta también entrevistas realizadas por otros grupos del proyecto o en otros contextos.

**5.** Uno de ellos ha tenido también una larga experiencia en la EAAB, con el cargo de gerente de planeamiento

Redes de Aprendizaje a través de un diplomado. Esto creó una atmósfera relajada entre el entrevistado y el grupo entrevistador.

Partimos de una guía que buscó entender el perfil profesional del entrevistado, su relación con el agua, el territorio y los acueductos comunitarios, el rol de su institución en el abastecimiento de los acueductos comunitarios o en el sector de agua, y los conflictos y oportunidades del sector.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

Tabla 22. Entrevistado(a)s según cargo

ENTIDAD	NOMBRE ENTREVISTADO
INTERNACIONAL	
CONSERVACIÓN INTERNACIONAL	PATRICIA BEJARANO
NACIONAL	
VICEMINISTERIO DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO, CONSULTORA PEQUEÑOS PRESTADORES	KAREN LÓPEZ
VICEMINISTERIO DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO, CONSULTORA	ANDREA BERNAL
COMISIÓN REGULADORA AGUA, CRA	ING. JAIME SALAMANCA
RETACO	RAFAEL BORDA
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	ZAIDA NAVARRO
REGIONAL Y DEPARTAMENTAL	
CAR	ALIX MONTES
CAR	JORGE SASTOQUE (EXFUNCIONARIO, HOY EN SEC. DESARROLLO ECONÓMICO)
CAR	ING. HERNANDO AMADO
AGUAS DE CUNDINAMARCA	ING. JUAN CARLOS PENAGOS
DISTRITAL	
SEC. HÁBITAT	JUAN RÚA Y GERMÁN MELO
IDIGER (EX SEC. AMBIENTE Y EX SEC. HÁBITAT)	GLORIA NARVÁEZ
SDP, UNIDADES DE PLANEACIÓN RURAL	ANDRÉS RAMÍREZ
FIDHAP	ALFREDO ORDOÑEZ
ENDA, AMÉRICA LATINA	ANDREIEV PINZÓN
ACADÉMICOS	
PUJ - ACODAL	LUIS ALBERTO JARAMILLO
UEC	GUSTAVO MONTAÑEZ

Fuente: elaboración propia a partir de la investigación

Las entrevistas se transcribieron y luego se procesaron según una periodización de los cambios en la forma de organización y funcionamiento de los acueductos; y se trabajó sobre las interacciones de los diferentes actores con el agua, las interacciones con el territorio, con las instituciones y con la comunidad.

Por otro lado, se procedió a una recopilación y análisis de la legislación en los campos de nuestros intereses; más fuertemente al inicio<sup>6</sup>, pero de hecho con cierta permanencia a lo largo del trabajo se tuvieron en cuenta normas, documentos institucionales, planes, políticas públicas, al considerarlos como productos de todo un proceso histórico de interacciones, que establece un orden y unas jerarquías en la gestión del agua y del territorio. Los discursos y prácticas de los actores se evidenciaron gracias a sus testimonios (recogidos en las entrevistas realizadas con ellos), los cuales nos permitieron reconocer distintas narrativas, posiciones, estrategias, posibles choques y negociaciones entre actores.

Estas actividades nos llevaron a elaborar varios productos, no solo las tablas de procesamiento y sistematización de las entrevistas, como ya lo hemos mencionado, sino también una línea del tiempo con los grandes hitos de la legislación del agua y la gestión ambiental y territorial, a nivel global, nacional y local a lo largo del siglo XX y principios del XX<sup>7</sup>; así como una tabla

<sup>6</sup>. Gloria C. Franco, jurista ambiental, elaboró un primer documento sobre esta legislación.

<sup>7</sup>. Ver en la sección de Recursos el apartado Historia Normativa. Normas en torno al agua, el territorio y el medio ambiente la

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

de los actores mencionados por cada uno de los entrevistados, según niveles de escala territorial, con una primera reflexión para seguir las interacciones.

A lo largo de todo este proceso, otras actividades fueron centrales en nuestra experiencia: la participación en el diplomado para jóvenes del borde sur, desarrollada en el segundo año del proyecto, nos llevó a preparar textos de soporte y a hacer presentaciones metodológicas. La participación de los diplomandos, habitantes de Usme y Ciudad Bolívar, enriqueció lo logrado con las entrevistas. Su experiencia y apropiación del tema llenó de actualidad y vigencia la atmósfera de las entrevistas y los entrevistados; los funcionarios institucionales fueron muy respetuosos y se esforzaron por ser específicos y alejarse de los discursos institucionales. Por otro lado, el apoyo al proceso de elaboración de la “ley propia” en escenarios abiertos por Retaco.

### Una propuesta de análisis de la legislación del agua

Este es un proceso que llevó a personas con diferentes saberes a encontrarse para abordar juntos el importante caso de los actores institucionales en la regulación del sector de agua y cómo interactúan desde la legislación, pero

líneas de tiempo 21, 22 y 23”

también desde sus experiencias personales con la comunidad, el territorio y el agua. Estuvimos abiertos a un diálogo constructivo y hoy sabemos que, luego de la reflexión, en algunos puntos seguimos parados desde diferentes posiciones y miradas. Los textos siguientes son fruto de esta experiencia que queremos compartir, en los que se abordan distintos aspectos de la normatividad, así como modalidades de su producción, apropiación y uso por la institucionalidad.

#### *Ventana de observación: la cuenca del Tunjuelo y el Pomca*

PHILIPPE CHENUT

En la entrevista realizada con Javier Reyes (Asamblea Sur) quedó muy clara la importancia de la cuenca del Tunjuelo y la necesidad de que las intervenciones que allí se hicieran, y la gestión del territorio, deberían tener en cuenta la unidad hidrográfica de la cuenca. No obstante, a esta fecha no existe un plan de gestión de la cuenca desde la planeación formal y las perspectivas de tener uno son remotas.

El Decreto 1729 de 2002 estableció los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (Pomca) y en el decreto se estableció que con posterioridad el Ideam debería fijar criterios para la priorización de las cuencas hidrográficas que deberían ordenarse. Esto se hizo mediante la Resolución 104 de 2003 del Ideam, en la que se establecen un gran número de criterios, hidrológicos, fisicobióticos, socioeconómicos,

tecnológicos/económicos y político/institucionales de priorización. La lógica general de la priorización es favorecer las cuencas donde exista una gran cantidad de población y una delicada situación de manejo de los recursos naturales, ya sea por gran valor de los mismos o escasez, contaminación o desbalance entre la oferta y la demanda. Se priorizan también las cuencas en donde exista un mayor número de organizaciones sociales y de comunidades dispuestas a participar en el proceso.

La cuenca del Tunjuelo posee características acordes con las requeridas para el inicio de un proceso de ordenación de cuenca bajo los criterios del Decreto 1729 del 2002 y la Resolución 104 del 2003, y fue así como mediante la Resolución 2473 de 2005 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, la Dirección Territorial Amazonia y Orinoquia de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., se declaró la cuenca en ordenación. En el caso de la cuenca del Tunjuelo es necesario establecer una comisión conjunta, ya que tres autoridades ambientales coexisten en la cuenca: la CAR de Cundinamarca, en la parte rural del Distrito; la Secretaría Distrital de Ambiente, en la parte urbana, y el Parque Nacional Natural Sumapaz, en el extremo sur de la cuenca.

Este proceso no llegó a la formulación del Pomca. Existen documentos de diagnóstico, prospectiva y formulación, tanto de la parte rural como de la parte urbana, pero no se llegó a integrar los dos sectores de la cuenca y no se adoptó el Pomca. En la parte urbana los

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

documentos fueron elaborados mediante el convenio interadministrativo 040 de 2007, celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente y la Universidad Nacional<sup>8</sup>. En la parte rural, el trabajo fue elaborado para la CAR por el consorcio de las firmas Ecoforest y Planeación Ecológica, mediante la ejecución del contrato 467 de 2006. Por su parte, el PNN Sumapaz estaba elaborando el plan de manejo del parque, que debería ser el documento guía para la gestión de la muy pequeña porción de la cuenca situada dentro del parque.

Se llegó a definir la conformación de un consejo de cuenca mediante la Resolución de la SDA 3181 de 2007. A pesar de que la SDA solo es autoridad ambiental en la parte urbana de la cuenca, el consejo incluía también a la CAR y al PNN Sumapaz, así como a representantes de los sectores productivos rurales de las localidades de Sumapaz, Usme y Ciudad Bolívar. La denominación que se empleó –consejos de cuenca dentro del perímetro urbano– no deja ser curiosa, ya que parece querer eludir el carácter dual urbano y rural de la cuenca. Es también llamativa que en el documento de formulación de la Universidad Nacional no exista ninguna referencia a los documentos de la parte rural, a pesar de que el contrato firmado por la CAR,

con el consorcio Ecoforest-Planeación Ecológica<sup>9</sup> es anterior al convenio interadministrativo celebrado entre la SDA y la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional. El documento del consorcio Ecoforest-Planeación Ecológica tampoco menciona el trabajo de la Universidad Nacional. Ni siquiera existe alguna referencia a que la SDA estuviera planeando adelantar el proceso en la parte urbana de la cuenca. Existe en cambio un programa urbano dentro del documento de formulación con dos proyectos. Uno de estudio y manejo del espacio público en la zona urbana, y otro de control y seguimiento a nuevos desarrollos de proyectos de infraestructura, industriales, agroindustriales, de servicios y de desarrollo urbano.

El componente de formulación de la parte urbana del Pomca incluía 21 metas específicas. Entre ellas es posible destacar las siguientes:

- Procesos sociales y dinámicas organizativas institucionales y populares que generen acciones de recuperación y apropiación de espacios en las microcuencas.
- Mínimo el 60 % de las áreas de riesgo por deslizamiento e inundaciones con procesos de reubicación e incorporadas como suelo de protección.
- 100 % del área rural dentro del perímetro urbano con procesos de desarrollo

sostenible y sistemas sostenibles para la conservación.

- Mínimo el 80 % del cauce del río Tunjuelo en las zonas de amortiguación y sector parques minero industriales con recuperación parcial o total.
- 100 % de las áreas con industrias y actividades productivas de alto impacto reubicadas o en proceso de reubicación.
- Reducción mínima del 80 % para contaminantes del aire, suelo y agua.
- Disposición de residuos sólidos para Bogotá fuera de la cuenca a través de un proceso de reubicación paulatina.

Estas metas apuntan a resolver los grandes problemas del borde sur. Aparecen allí el control de la expansión urbana, la reducción de los niveles de riesgo, la recuperación de zonas afectadas por la minería y el fin de la disposición de los residuos sólidos de Bogotá en la cuenca del Tunjuelo.

Con este propósito se plantearon dos grandes objetivos estratégicos: fortalecer social e institucionalmente la construcción colectiva y la

<sup>8</sup>. Secretaría Distrital de Ambiente-Universidad Nacional de Colombia, 2007. Aunar esfuerzos técnicos, humanos, administrativos y económicos para la formulación del plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Tunjuelo en el perímetro urbano de Bogotá. Convenio 040 de 2007. Documento digital en formato PDF disponible en: <http://oab2.ambientebogota.gov.co/es/documentacion-e-investigaciones/resultado-busqueda/aunar-esfuerzos-tecnicos-humanos-administrativos-y-economicos-para-la-formulacion-del-plan-de-ordenacion-y-manejo-de-la-2>

<sup>9</sup>. CAR, Ecoforest Ltda.-Planeación Ecológica Ltda., 2007. Pomca del río Tunjuelo. Elaboración del diagnóstico, prospectiva y formulación de la cuenca hidrográfica del río Tunjuelo, CAR, Bogotá.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

**Tabla 23. Objetivos estratégicos del sector urbano del Pomca propuesto para el río Tunjuelo**

OBJETIVO ESTRATÉGICO	ESTRATEGIA	INVERSIÓN (MILLONES DE PESOS DE 2008)
FORTALECER SOCIAL E INSTITUCIONALMENTE LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA Y LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LA CUENCA DEL RÍO TUNJUELO	SOSTENIBILIDAD FINANCIERA PARA LA EJECUCIÓN DEL POMCA	207,0
	FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DEL CONSEJO DE CUENCA	7 017,0
	OBSERVATORIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA CUENCA	8 506,0
INTEGRAR LA CUENCA EN UN NUEVO MODELO DE CIUDAD SOSTENIBLE	CONSOLIDACIÓN DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL COMO ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN IN SITU DESDE EL ENFOQUE DE LA INTEGRIDAD ECOLÓGICA	44 465,0
	MANEJO Y CONTROL DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS QUE AFECTAN LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	5 540,0

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente y Universidad Nacional de Colombia (2007)

gestión ambiental de la cuenca del río Tunjuelo e integrar la cuenca en un nuevo modelo de ciudad sostenible. La Tabla 23 resume las estrategias planteadas con sus correspondientes montos de inversión.

Como se puede apreciar, la consolidación de la estructura ecológica principal concentra la mayor parte de la inversión. Dentro de esa estrategia los dos proyectos de mayor inversión son el de reemplazamiento y manejo de especies exóticas en áreas de la EEP relacionadas con los corredores ecológicos de ronda y viales y las áreas concertadas (\$ 12.524 millones de pesos), y el de identificación y protección de áreas inundables de valor ecológico y paisajístico (\$ 13.823,7 millones de pesos). También tiene un peso importante el proyecto de priorización de las zonas de ronda para compra, readecuación y recuperación (\$ 6.655 millones de pesos). De igual manera se destinan \$ 4.800 millones de pesos para la implementación de las medidas de manejo de las áreas y de los ecosistemas estratégicos en la cuenca. En materia de agua, el proyecto de mayor inversión es el de directrices ambientales para el plan de manejo de vertimientos que afectan el cauce del río Tunjuelo y sus quebradas afluentes, con \$ 2.574 millones de pesos.

A pesar de que los montos no son comparables, se destinaban bastantes recursos para la consolidación de un proyecto pedagógico ambiental de cuenca a través del diseño, revisión, actualización y formulación de los PRAES de las IED con jurisdicción en la cuenca (\$ 2.750 millones de pesos) y para una red de espacios

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

de educación ambiental no formal para conversatorios de comportamientos cotidianos y convivencia en la cuenca con organizaciones sociales (\$ 1.500 millones de pesos).

Por su parte, el documento contratado por la CAR planteaba tres grandes propósitos:

- Saneamiento básico que hiciera posible el logro de los objetivos de calidad previstos para la cuenca y establecidos mediante el Acuerdo 043 de 2006 de la CAR.
- Desarrollo socio-económico sostenible sin degradación del ambiente.
- El restablecimiento y conservación del equilibrio ecológico y de los ecosistemas presentes en la zona.

Los dos últimos grandes propósitos son de una gran amplitud y pueden conducir en la práctica a casi cualquier acción de gestión ambiental. El primero, en cambio, tiene una traducción mucho más concreta. Cabe señalar aquí que el Acuerdo 043 de 2006 de la CAR se refiere a los objetivos de calidad de la cuenca del río Bogotá, de la que la cuenca del Tunjuelo hace parte. Para definir los objetivos de calidad se hizo una subdivisión en dos subcuencas. La subcuenca La Regadera-Chisacá, que se extiende aguas arriba del punto de descarga del embalse de La Regadera, y la subcuenca del bajo río Tunjuelo, aguas abajo, hasta la desembocadura en el río Bogotá. En la subcuenca del río Chisacá, así como en subcuenca del bajo Tunjuelo hasta el límite del área urbana, el nivel de calidad es el

II. Este corresponde a una calidad adecuada para consumo humano y doméstico con tratamiento convencional y uso agropecuario con restricciones y uso pecuario<sup>10</sup>.

En este esquema de formulación se le dio la máxima prioridad al saneamiento básico con el propósito de mejorar la calidad del agua, como lo muestra el siguiente cuadro resumen de inversiones de los programas estratégicos planteados.

**Tabla 24. Programas del sector rural del Pomca propuesto para el río Tunjuelo**

PROGRAMA	INVERSIÓN TOTAL (MILLONES DE PESOS)	%
PROGRAMA DE CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE CUERPOS DE AGUA	14.575	3,4
PROGRAMA DE CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS	87.900	20,3
PROGRAMA DE SANEAMIENTO BÁSICO	303.465	70,2
PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE	4.510	1,0
PROGRAMA DE DESARROLLO AGROPECUARIO	3.220	0,7
PROGRAMA DE DESARROLLO INDUSTRIAL Y AGROINDUSTRIAL	1.200	0,3
PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MINERÍA	6.230	1,4
PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO SOSTENIBLE	5.080	1,2
PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO	708	0,2
PROGRAMA DE MANEJO DE RIESGOS Y AMENAZAS	51.000	1,2

Fuente: car, Ecoforest Ltda.-Planeación Ecológica Ltda., 2007

**10.** La demanda bioquímica de oxígeno (DBO) no debe superar los 7 mg/L, el oxígeno disuelto no puede ser inferior a los 4 mg/L y los coliformes totales no pueden exceder el tope de 20.000/100 ml. Los coliformes totales no deberán exceder de 5.000 cuando se use el recurso para riego de frutas que se consuman sin quitar la cáscara y para hortalizas de tallo corto. Para estos mismos usos, los coliformes fecales no pueden exceder de 1.000/100/ml. Para el río Tunjuelo mismo, entre el límite urbano de Bogotá y la desembocadura en el río Bogotá, el nivel de calidad es el IV. Este nivel corresponde a uso agrícola con restricciones y pecuario. La DBO no debe superar los 50 mg/L, no hay ninguna restricción para el oxígeno disuelto y se tienen las mismas restricciones sobre los coliformes totales y fecales que en la clase II para riego de frutas que se consuman sin quitar la cáscara y para hortalizas de tallo corto.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

El programa de saneamiento básico incluye los siguientes proyectos:

- Planes de saneamiento y manejo de vertimientos.
- Planes maestros de alcantarillado.
- Construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales veredales.
- Baterías sanitarias y pozos sépticos.
- Planes de gestión integral de residuos sólidos.
- Disposición final de residuos sólidos rurales.

Cabe señalar aquí que se planteaba la expansión del Relleno Sanitario Doña Juana en la jurisdicción de la CAR, para lo cual la Corporación debía revisar y viabilizar el plan de manejo del Relleno. Una posición muy diferente de la planteada en el estudio de la Universidad Nacional.

A pesar de que los objetivos y las estrategias eran bastante diferentes, los dos proyectos de plan tienen en común el no haberse concretado. Desarrollos legislativos posteriores, específicamente el Decreto 1640 de 2012, prevén que las cuencas hidrográficas objetos de planes de ordenación y manejo deben ser subzonas hidrográficas o su nivel subsiguiente, según la zonificación hidrográfica del Ideam. La cuenca del río Bogotá es una subzona hidrográfica y la cuenca del Tunjuelo puede considerarse como

una cuenca de nivel subsiguiente, dado que el Tunjuelo es un afluente del río Bogotá y que en la división de subcuencas del río Bogotá de la CAR aparece la cuenca del río Tunjuelo. La cuenca del río Bogotá fue declarada en ordenación mediante la resolución de la CAR 0615 de 2005 y la resolución 3194 del 2006 adoptó el Pomca. El consultor de la CAR fue el consorcio Ecoforest-Planeación Ecológica. Seguramente porque la cuenca del Tunjuelo y porque estaba en proceso de ordenación el Pomca del río Bogotá, se la excluyó de los análisis. No obstante, a lo largo del documento de diagnóstico hay numerosas referencias a la cuenca del Tunjuelo y se consigna información sobre ella, al tiempo que se advierte en numerosas ocasiones que los datos presentados sobre la cuenca del río Bogotá excluyen la subcuenca del Tunjuelo.

El Plan de Gestión Ambiental de la CAR 2012-2013 no dice mucho sobre la cuenca del Tunjuelo. Se menciona que en 2010 se instaló la comisión conjunta, pero que se ha trabajado en el Pomca del río Bogotá, que debería entrar en procesos de ajuste y que ha sido priorizado por el fondo de adaptación. Unas pocas páginas más adelante se insiste en la actualización del Pomca del río Bogotá, elaborando el componente de riesgos e incorporando los avances en las subcuencas de los ríos Fucha, Salitre y Tunjuelo, aun cuando no se especifica en qué consisten estos avances. En la entrevista realizada con Jorge Sastoque (abogado consultor de la CAR el 27 de febrero de 2017), él sugirió que por desarrollos legislativos tener un Pomca en el Tunjuelo no era viable. Muy seguramente la ambigüedad entre el nivel de subzona hidrográfica

y el subsiguiente para la ordenación de cuenca ha tenido un gran efecto y al parecer la lectura del Decreto 1640/2012 parece restringir la formulación a las subzonas hidrográficas. En la entrevista llevada a cabo el 15 de junio de 2016 con Juan Rúa (subdirector de operaciones de la Secretaría Distrital de Hábitat) apareció también que no iba a haber Pomca del Tunjuelo, no por razones legislativas sino por la gran complejidad y conflictividad existentes.

### Agua como recurso integral

PHILIPPE CHENUT Y LUIS ALBERTO JARAMILLO

El agua está moviéndose en el Planeta a lo largo del ciclo hidrológico mediante procesos de precipitación, evaporación, condensación, congelación, almacenamiento, escorrentía, etcétera. En este escenario los seres humanos interfieren este ciclo natural a través de diversas actividades económicas y sociales; de acuerdo con el Ministerio de Ambiente, en Colombia, la demanda de agua se reparte en un 54 % para agricultura, 29 % para consumo humano y usos domésticos, 13 % para la industria, 3 % para crianza de animales y 1 % para otros servicios. La disponibilidad de agua en cantidades suficientes para atender las diferentes demandas estará condicionada por las características regionales del ciclo del agua, en combinación de medidas técnicas, como el almacenamiento y regulación de caudales, y medidas socioeconómicas, como el uso racional y ahorro del agua.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

Otro aspecto es la calidad del agua disponible. Esta depende de la protección de las fuentes de agua y del control de la contaminación (mediante medidas técnicas o tratamientos) que puede generarse cuando el agua utilizada se convierte en agua residual. Garantizar las cantidades necesarias de agua y también la calidad requerida para cada uno de sus usos implica una efectiva gestión integral por parte del Estado, en cooperación con los diversos interesados, llámense comunidades, grandes y pequeños agricultores o industriales, quienes frecuentemente deben competir por el agua disponible. Es así como, de manera relativamente reciente, se ha formulado la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH) en el 2010 y la publicación en 2014 de la guía para la elaboración de los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH), previstos en el Decreto 3930/2010, apuntan a tener una visión integral del ciclo del agua y de sus variados usos.

Para realizar esta gestión integral se han aplicado múltiples instrumentos: de planificación, como los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas -Pomca- (Decreto 1620/2012), que deben armonizarse con los Planes de Ordenamiento Territorial-POT (según Ley 388/1997); instrumentos normativos como el Decreto 1541 de 1978 sobre reglamentación de corrientes, o la Ley 373 de 1997 sobre los planes de uso eficiente y ahorro del agua, o instrumentos económicos como Tasas por Uso de Agua (Decretos 155/2004 y 474/2005) o Tasas por Vertimientos (Tasas Retributivas, Decretos 3100/2003 y 3440/2004 y normas posteriores) que buscan una compensación por los costos de cuidar el

recurso hídrico, y otra variedad de instrumentos (informativos, financieros, etcétera).

Esta larga serie de estrategias normativas se complementa con otros tipos de permisos, como los de vertimiento, de ocupación de cauces y las licencias ambientales, y requieren de información confiable, de metodologías de aplicación y de recursos financieros. Para ello se han desarrollado metodologías para la ordenación de cuencas hidrográficas, de los ya mencionados PORH, de cálculo de índices de escasez de aguas superficiales y subterráneas, para la evaluación del recurso hídrico, para los planes de saneamiento y manejo de vertimientos, para la protección de aguas subterráneas, sin olvidar el Reglamento Técnico del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. También se han desarrollado los sistemas de información del recurso hídrico y de usuarios del recurso hídrico. En materia de gestión de cuencas hidrográficas y del recurso hídrico estos desarrollos han sido producto de la colaboración entre la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -Ideam- y las autoridades ambientales. El Sistema de Información del Recursos Hídrico recibe las orientaciones generales del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y es coordinado por el Ideam para las aguas continentales y el Inveimar para las aguas marinas, mientras que el registro de usuarios del recurso hídrico es coordinado por el Ideam con la información suministrada por las autoridades ambientales.

Este panorama debería, en principio, asegurar una gestión del agua como un recurso integral. No obstante, existen dificultades importantes. El carácter integral del agua como recurso supondría también la existencia de una buena gobernanza del agua. Sin embargo, la mayor parte de las decisiones recaen en las autoridades ambientales, con muy pocas instancias de participación efectiva de las comunidades, aunque la reglamentación de los consejos de cuenca abre perspectivas interesantes.

Algunas voces reivindican un papel mucho más amplio para los acueductos comunitarios, como ellos mismos se denominan, que el de un simple prestador del servicio de agua en el medio rural. Dado el estrecho vínculo existente entre el consumo humano, las actividades productivas y el mantenimiento de coberturas vegetales de la tierra que garanticen la regulación hídrica, bajos niveles de transporte de sedimentos y mejores niveles de calidad de agua, puede pensarse que los acueductos comunitarios deberían ser una instancia de ordenamiento territorial local en la que el íntimo conocimiento de las condiciones reales adquiere un gran valor.

Mientras tanto, desde la promulgación de la Ley 99 de 1993 el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales cambió de manera radical. De un modelo en donde se combinan la gestión de los recursos naturales (en particular del recurso hídrico) con acciones en pro del desarrollo económico, a un modelo de autoridad ambiental; es decir, la corporación pasó de ser una entidad que podía ayudar al desarrollo de los habitantes de su jurisdicción a ser un ente

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

centrado en el control, en la autorización, la sanción y el castigo.

El agua debe servir para las diversas instancias de la vida de las personas y de los otros seres con los que compartimos el planeta. Debe poder servir para la producción y la reproducción, para el goce estético, para el mantenimiento de la vida en todas sus formas. Para ello, debe ser posible tomar decisiones en escenarios en los que se reduzcan las asimetrías de poder y en donde, sin desconocer los aspectos técnicos, se puedan discutir las controversias de manera más asertiva de la que permite la legislación actual; con información útil y asequible a todos los interesados.

### Agua potable y para el consumo humano

PHILIPPE CHENUT Y LUIS ALBERTO JARAMILLO

La relación entre agua y salud pública ha sido siempre objeto de una gran reflexión en materia de políticas públicas. Esta relación se ha regulado principalmente mediante dos instrumentos de política. Por un lado, la regulación directa, por vía legislativa mediante estándares de calidad del agua y por otra parte por una supervisión del cumplimiento de estos parámetros por el sector de salud. Bien entendido, el esfuerzo principal se ha llevado a cabo haciendo énfasis en los parámetros de calidad del agua que va a ser potabilizada mediante tratamiento; y por otra parte,

la calidad del agua que se suministra al usuario como agua supuestamente potable. Es así como, según el informe de 2012 del INS, “Estado de la vigilancia de la calidad de agua para consumo humano en Colombia” (publicado en 2014), el Índice de Riesgo en la Calidad del Agua (IRCA) estaba en el rango medio en el conjunto del país, pero existe una gran disparidad entre lo que sucede en las áreas urbanas, donde el riesgo es bajo, mientras que en las áreas rurales es alto. A pesar de que ya en 1914 se identificaba que la mala calidad de agua era la causa principal de graves problemas de salud pública, se debió esperar la expedición del código de recursos naturales renovables (Decreto-Ley 2811 de 1974) y su reglamentación por los decretos 1541 de 1978 y 1594 de 1984 para tener un conjunto de normas aplicables.

El siguiente fragmento del informe del ingeniero Cristóbal Bernal, al gerente del Acueducto de Bogotá, sobre la calidad de las aguas de los ríos San Francisco y San Cristóbal, que eran las fuentes abastecedoras en 1914, es bien dicente:

*Las aguas de estas fuentes, tal como hoy se dan al consumo son de mala calidad y no pueden reputarse como aguas potables porque contienen materias orgánicas en grandes cantidades, especialmente animales, que indican su contaminación por materias sucias, fecales y sustancias animales en descomposición y que las hacen nocivas para la salud. Es esta la causa principal de las epidemias de fiebre tifoidea, de disentería y de enfermedades gastrointestinales que azotan la ciudad en diferentes épocas del año (Rodríguez, 2003: 52)*

El código de recursos naturales renovables de 1974 asigna al Estado una serie de obligaciones tendientes a garantizar la calidad del agua para el consumo humano. El artículo 134 prevé, entre otras disposiciones, clasificar las aguas para poder fijar sus posibilidades de aprovechamiento, señalar y aprobar los métodos técnicos más adecuados para los sistemas de captación, almacenamiento, tratamiento y distribución del agua, efectuar análisis periódicos sobre la calidad de agua y ejercer control sobre personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, para que cumplan las condiciones de calidad de las aguas. En su artículo 18, el código prevé también la posibilidad de utilizar tasas retributivas para compensar los costos de prevención, corrección o eliminación de los efectos nocivos al ambiente y en particular a las aguas superficiales y subterráneas.

El Decreto 1541 de 1978 reglamentó las disposiciones generales previstas en el código de recursos naturales. Allí se establece la prelación del consumo doméstico del agua sobre otros usos y la obligatoriedad de contar con concesión de aguas otorgada por el Inderena siempre para el uso doméstico y suministro a abrevaderos siempre que se requiera derivación. En materia de concesiones para acueducto para uso doméstico, el artículo 67 establece que, además de las mismas disposiciones del decreto también se deben atender las condiciones y demás requisitos especiales que fijen el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Fomento Municipal –INSFOPAL–, el Instituto Nacional de Salud –INS–, o las empresas públicas municipales, en cuanto a supervigilancia técnica, sistema de tratamiento

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

y distribución, lo cual muestra bien la estrecha articulación entre la gestión del agua y la salud pública. También se prohíbe el vertimiento sin tratamiento previo de residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas, poner en riesgo la salud pública o el normal desarrollo de la flora o fauna, o afectar otros usos. Con este propósito se establecen los planes de vertimientos, que deben tener en cuenta los usos previstos del agua, la salud pública y las implicaciones ecológicas y económicas. Dentro de la larga tradición de normas que no se cumplen, el artículo 223 preveía que en todo sistema de alcantarillado se deberán someter los residuos líquidos a un tratamiento que garantice la conservación de las características de la corriente receptora. El Ministerio de Salud también tenía la responsabilidad de establecer la ubicación de industrias cuyos vertimientos no pudieran cumplir las normas especificadas, en coordinación con el Inderena y las oficinas de planeación municipal. También se incluía al Ministerio de Salud en la Comisión Nacional de Aguas, junto con los ministerios de Agricultura, Defensa Nacional, Minas y Energía, Obras Públicas y Transporte, con la presidencia del DNP y la Secretaría Técnica del Inderena. Cabe resaltar que la coordinación entre el Inderena y el Ministerio de Salud estaba prevista en múltiples tareas, entre las que se destacan el diseño de las declaraciones de efecto ambiental y los estudios ecológicos aplicables cuando alguna actividad o uso del agua pudiera afectar tanto a la salud humana como los recursos naturales renovables.

Por otro lado, el Decreto 1594 de 1984 incluyó listas detalladas de los principales parámetros físico-químicos y concentraciones máximas permitidas de sustancias contaminantes. El Ministerio de Salud debía determinar los procedimientos detallados de aplicación. Estos parámetros se diferencian según los diferentes tipos de uso (consumo humano y doméstico, preservación de flora y fauna, agrícola, pecuario, recreativo, industrial y transporte) y en caso de existir usos múltiples se debían aplicar los valores más restrictivos. El Ministerio de Salud jugaba un rol central en la regulación de la calidad del agua. El decreto utilizaba la sigla EMAR para designar a la entidad encargada del manejo y administración del recurso (Inderena, Himat, distritos de riego, Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo y Dimar). Se determinaba que las EMAR podían cambiar los criterios de claridad del agua sustentadas en estudios, pero de todas maneras era el Ministerio de Salud, mediante la Dirección de Saneamiento Ambiental, quien debería revisar estos cambios. En materia de vertimientos se incorporó la autorización sanitaria a cargo del Ministerio de Salud o de su delegado. Adicionalmente, el decreto estipulaba que se debía remitir copia al Ministerio de Salud de las solicitudes de concesiones de aguas. El Ministerio de Salud también tenía grandes responsabilidades en el control de la calidad del agua y podía solicitar de manera autónoma la caracterización de vertimientos si lo estimaba necesario.

De manera similar al proceso de tratar de tener una gestión integral del recurso hídrico, en materia de calidad de agua y sus relaciones

con la salud pública se ha seguido un camino que busca tener una visión sistémica. La sentencia del Consejo de Estado del 14 de agosto de 1992 declaró nulos muchos artículos del Decreto 1594/1984, especialmente en materia de vertimientos e hizo necesario hacer ajustes importantes. Este proceso se concretó con la expedición del Decreto 1575/2007, que establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano. Su propósito es monitorear, prevenir y controlar los riesgos para la salud humana causados por su consumo, exceptuando el agua envasada, sujeta a una regulación distinta. El Decreto 1575 prevé la expedición de una nueva reglamentación de los principales parámetros físico-químicos y concentraciones máximas permitidas de sustancias contaminantes en aguas para el consumo humano (Resolución 2115 de 2007) y asigna responsabilidades a los diferentes responsables: Ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Instituto Nacional de Salud, las Direcciones Departamentales Distritales y Municipales de Salud, las personas prestadoras que suministran o distribuyen agua para consumo humano y los usuarios.

El Instituto Nacional de Salud coordina la Red Nacional de Laboratorios para el Control y la Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano, y establece los requisitos para la validación de nuevos métodos analíticos de prueba o de nuevas tecnologías a solicitud de las entidades interesadas. Los prestadores del servicio deben vigilar la calidad y desinfectar los tanques

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

de almacenamiento dos veces al año. Por su parte, los usuarios son responsables de desinfectar sus propios tanques de almacenamiento y mantener en buen estado sus redes internas.

Las direcciones departamentales, distritales y municipales de salud tienen a su cargo la vigilancia de la calidad del agua suministrada para consumo humano, el cálculo de los indicadores de calidad –Índice de Riesgo de Calidad de Agua para Consumo Humano, IRCA– y reportar los datos básicos del Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano –IRABAm–, al Subsistema de Calidad de Agua Potable –SIVICAP–. Asimismo, deben velar por el cumplimiento de la franja de seguridad para la aplicación de plaguicidas en las cuencas que abastecen los acueductos municipales. Estas responsabilidades incluyen también la realización de visitas sanitarias y la expedición del concepto sanitario. Para los municipios de categorías 1, 2 y 3, la vigilancia sanitaria se hará en coordinación con la autoridad sanitaria departamental. En los municipios de categoría 4, 5 y 6, los IRCA son calculados por la autoridad sanitaria departamental. El IRCA se calcula sobre una base de 100 puntos e incluye una ponderación que le asigna los mayores pesos a la turbiedad, el cloro residual libre, los coliformes totales y la *Escherichia coli*. Para su interpretación en términos de riesgo para la salud, se establecieron las siguientes categorías: [0-5], sin riesgo; [5-14], bajo; [14-35], medio; [35-80], alto; [80-100]; inviable sanitariamente.

Según un estudio de la Personería Distrital (noviembre de 2013), de 27 acueductos rurales, 1

estaba entregando agua potable, 2 con riesgo bajo, 6 con riesgo medio, 9 con riesgo alto y 9 inviable. El mencionado estudio se realizó con el fin de establecer el estado del cumplimiento del Decreto 552 de 2011, “Por el cual se dictan medidas para mejorar las condiciones de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico por parte de comunidades organizadas en acueductos comunitarios”. Dentro de los considerandos se mencionan dos particularmente importantes:

*Que, de acuerdo con un diagnóstico preliminar adelantado por la Secretaría Distrital del Hábitat, algunos acueductos que operan por medio de las organizaciones comunitarias no cuentan con permisos y concesiones de agua, ni con herramientas administrativas, técnicas y financieras.*

*Que se hace necesario dictar medidas que permitan mejorar las condiciones de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico por parte de las comunidades organizadas en acueductos comunitarios en el Distrito Capital, estableciendo actividades relacionadas con el saneamiento de la propiedad de la infraestructura, redes, equipos y elementos que integran los acueductos comunitarios, así como de los inmuebles donde estos se ubiquen, la gestión, operación y mantenimiento de los mismos, así como el apoyo técnico y financiero que dichas comunidades deben recibir de las entidades que forman parte de la organización administrativa del Distrito Capital (Decreto 552 de 2011).*

En la entrevista con Alix Montes, funcionaria de la CAR, aparece con mucha fuerza el potencial que tiene la colaboración entre diferentes entidades para elevar la calidad de agua que prestan los acueductos comunitarios. En este aparte, ella se refiere a la conformación del convenio interinstitucional:

*La secretaría de salud era uno de los que estaban requiriendo que el agua no era potable. Entonces, ¿por qué tuvimos que involucrar a Salud? Porque Salud tenía también que presentar sus lineamientos; no era solamente requerir, sino cómo ayudamos, porque es una institución del distrito y los acueductos son distritales, o sea, son rurales pero están dentro del área del distrito, y este es el que requiere y el que dice que el agua no es potable. Pues que se siente y nos diga cómo la vamos a hacer potable. Entonces también se metió Salud, y Salud empieza también dentro de su competencia a hacer todo el seguimiento, aunque ellos lo vienen haciendo sin este convenio; pero entonces ya lo que hacemos es abonar esfuerzos, tomar muestras de laboratorio el mismo día. Decir, pero bueno, ustedes como Salud, ¿qué es lo que está fallando?, ¿qué es lo que pasa? No, lo que pasa es que el señor que hace toda la mezcla no la está haciendo bien. Entonces viene el acueducto y dice que no hay problema, que ellos capacitan, que van a capacitarlo para que puedan cumplir con ese requerimiento (Alix Montes, CAR, entrevista, 2015).*

A pesar de que suministrar agua potable en áreas rurales es muy difícil en la práctica, siempre

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

queda la opción de garantizar la potabilidad haciendo el tratamiento del agua que se va a consumir directamente sin ningún proceso de cocción, que es finalmente una proporción muy reducida del consumo doméstico. Esta posibilidad tiene obstáculos legales consistentes en que la concesión de agua para consumo humano requiere que ella sea potable. El fragmento siguiente, extraído de la entrevista realizada a Karen López, es bien dicente:

*¡Sí! Entonces dicen que la norma ambiental no permite usos múltiples. Les explico por qué. Uno llama a Min. Ambiente y llega el funcionario y dice: está permitido que puedan pedir una concesión para más de un uso. ¡Qué bueno!, digo yo, pero el mismo funcionario después dice: pero es que el consumo humano debe tener autorización sanitaria. Si la autoridad sanitaria, que es Min. Salud, me dice que esa agua tiene alto riesgo, o riesgo medio, no puedo dar la concesión porque el prestador tiene que tener planta de tratamiento. Así el prestador me diga que tienen estrategias de tratar el agua en las casas no le doy la concesión, porque el agua tiene que llegar sin riesgo, el prestador tiene que tener planta de tratamiento (Karen López, Viceministerio del Agua).*

A pesar de que la planta de tratamiento se haga y se opere bien, es claro que eso no garantiza necesariamente que se suministre agua potable debido a las posibilidades de contaminación aguas abajo de la planta. El Decreto 1898 abre la posibilidad de contar con soluciones alternativas para el aprovisionamiento de agua para

consumo humano y doméstico, pero también hace exigencias difíciles de satisfacer por acueductos pequeños, como la elaboración de un complejo plan de gestión que incluye el plan de aseguramiento, el plan de obras e inversiones y el plan de cumplimiento de acciones a corto y mediano plazo, según las normas vigentes de calidad de agua. Si se quiere formular un proyecto de solución alternativa se deberá presentar un diagnóstico integral, con caracterización de la fuente de abastecimiento, un análisis de soluciones alternativas con consideraciones técnicas, operativas, socioeconómicas y de concertación con las comunidades beneficiadas. En caso de que el proyecto contemple la introducción de dispositivos de tratamiento de agua, se deberán comparar al menos tres alternativas, con estimaciones de vida útil, costos de adquisición, mantenimiento y reemplazo, modos de brindar asistencia técnica y acompañamiento. Es de suponer que va a ser difícil cumplir con esta serie de requisitos, lo cual va en contra del propósito general de tener soluciones prácticas y sencillas que garanticen realmente contar con agua potable para los muy pocos usos que realmente la requieren.

### **El agua, sus usos múltiples en la ruralidad y modelos urbanos de potabilización**

MARCELA ARRIETA, PHILIPPE CHENUT Y LUIS ALBERTO JARAMILLO

Uno de los conflictos principales que enfrenta la regulación de agua potable y saneamiento

básico para las poblaciones rurales se da alrededor de la pregunta por el tipo o tipos de sistemas necesarios para satisfacer sus necesidades: ¿deben ser estos sistemas para consumo humano o uno multipropósito? Con esta pregunta en mente analizamos los antecedentes, el proceso de construcción y texto expedido del Decreto 1898 del 2016 de esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales.

Desde la institucionalidad, la meta es lograr el abastecimiento de agua potable, segura para la salud de las personas, y la provisión de un adecuado sistema de evacuación y disposición de las aguas servidas (aguas residuales), acorde con las exigencias sanitarias y ambientales correspondientes tanto para los territorios urbanos como para los rurales. La norma de atención de estas necesidades en las zonas urbanas y en los centros poblados en el sector rural es mediante sistemas de acueducto y alcantarillado centralizados, cuya gestión se realiza en el marco del concepto de servicios públicos domiciliarios. Esta gestión tiene su marco normativo principal a partir de la Ley 142 de 1994 (denominada Ley de servicios públicos domiciliarios), cuya regulación está a cargo de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA–; su control a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD–; la determinación de los requisitos técnicos, desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT–; la vigilancia de la calidad del agua desde el Ministerio de Salud y Protección Social –MSPS– y cuyas concesiones de agua y vertimientos dependen de la institucionalidad, en

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS–.

A pesar de los grandes esfuerzos interinstitucionales, la situación sobre la provisión de agua potable en las zonas urbanas sigue siendo, para la mayoría del país, un enorme desafío; en un diagnóstico del Ministerio de Salud (2015) se encontró que, de 1.122 municipios, solo 266 consumieron agua sin riesgo, en el año 2014. Capitales de departamento, como Neiva y Villavicencio, no entregaron agua segura. En este contexto, los ciudadanos deben buscar soluciones individuales para lograr agua potable, como comprar agua embotellada o hervirla.

Mientras tanto, el sector rural disperso ha tomado, en muchos casos, luego de una organización de la comunidad, el camino de exigir el apoyo de las instituciones de orden nacional y municipal en la construcción de acueductos comunitarios para los que la comunidad rural y las instituciones cooperan. En el caso del Distrito, los primeros acueductos rurales o comunitarios se construyeron en la década de 1980 con el apoyo de la CAR (entonces Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, hoy CAR Cundinamarca), que antes de la Ley 99 de 1993 (Ley del Medio Ambiente) ejercía funciones de entidad promotora del desarrollo rural en su jurisdicción. La mayoría de las veredas rurales del Distrito reciben sus acueductos alrededor de la década del 2000, ya entonces con apoyos de las instituciones distritales, como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, la alcaldía local y con financiación del Fondo de Desarrollo Local. De

acuerdo con la Ley 142 (Régimen de los servicios públicos domiciliarios), tanto los abastecimientos urbanos como los rurales deben ajustarse a requerimientos diversos como: inscripción en cámara de comercio, libros de actas, contabilidad, pago de impuestos y afiliación de trabajadores, gestión comercial, concesión de aguas, inscripción ante la SSPD, entre otros. Para los acueductos rurales el escenario interinstitucional es tan enmarañado que, a pesar de la buena disposición de las comunidades, no es fácil el cumplimiento del exceso de trámites y cumplimiento de requerimientos. En este sentido, uno de los principales propósitos del Decreto Distrital 552 de 2011 ha sido buscar la formalización de la gestión de estos acueductos<sup>11</sup>.

En este punto, el grupo de investigadores realiza la siguiente pregunta: ¿funciona el uso del agua igual en el ámbito rural que en el ámbito urbano?

### Entendiendo el uso del agua en el campo

En el campo, las familias desarrollan actividades productivas a pequeña escala en el sitio de vivienda, altamente dependientes del acceso al agua. Al lado del consumo humano y doméstico, se considera indispensable el agua para actividades agrícolas y también para actividades

pecuarias; en las pequeñas unidades rurales confluyen diversidad de formas de clasificar el agua por fuentes y usos, lo que invita a mirar los acueductos rurales como sistemas multipropósito, cuya lógica es diferente a la impuesta por la ley de servicios públicos. Karen López, bióloga e ingeniera ambiental experta en gestión del agua, manifestaba en su entrevista:

*Yo he conocido varios sistemas en los que les han hecho la planta de tratamiento (de agua para consumo humano) y a los dos meses de que la reciben la abandonan. Primero, porque restringe el caudal (previsto solamente para consumo humano); segundo, porque las tarifas se les disparan dramáticamente; y, tercero, porque hay una idea generalizada de que el agua tratada con cloro les daña los cultivos (Karen López, Viceministerio de Agua y Saneamiento).*

Karen López trabaja actualmente en el Viceministerio de Agua y Saneamiento, luego de trabajar como consultora de diferentes municipios en temas de calidad de agua y en la Superintendencia de Servicios Públicos con pequeños prestadores de servicio de agua. Ella manifestó, en su entrevista, que poco se ha trabajado en sistemas alternativos y para ello se requeriría el concurso de diversos ministerios, según los diferentes usos del agua. Hoy en día, de acuerdo con la Ley 142/94, si no llega agua tratada a los usuarios, no se pueden otorgar subsidios; en sistemas multipropósito, tendrían que considerarse también subsidios desde el sector de la agricultura.

<sup>11</sup>. Véanse, en otras partes de este libro, los testimonios sobre la historia de los acueductos comunitarios, así como la sección 2.3. Los gestores y sus gestas. Enlazando historias de los acueductos comunitarios del borde urbano rural sur de Bogotá.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

### ¿Hacia un cambio de paradigma desde la institucionalidad?

En el CONPES 3810 de 2014, de Política para agua potable y saneamiento básico en la zona rural, se definió que los MVCT, MADR, MSPS y DNP desarrollarán los ajustes normativos para garantizar un enfoque diferenciado de suministro de agua y saneamiento acordes con las características de las zonas rurales. Asimismo, la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), en su artículo 18, establece que:

*[E]l Gobierno Nacional definirá esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por las condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en la ley. La Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA) desarrollará la regulación necesaria para esquemas diferenciales de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo previstos en presente artículo.*

En desarrollo de este mandato, con el liderazgo del MAVCT, el gobierno nacional se dio a la tarea de diseñar un decreto. Según declaración de prensa:

*Ibagué, jueves 16 de junio de 2016 (MVCT) [Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio]. La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio,*

*Elsa Noguera, anunció que a partir de agosto [2016] entrará a regir en Colombia un nuevo decreto que reglamenta los esquemas diferenciales para el acceso a agua potable y saneamiento básico en zonas rurales. Esto con el fin de atender sus particularidades técnicas, operativas y financieras y lograr que por fin en los lugares más apartados del país las familias tengan agua y saneamiento básico.*

### El camino al Decreto 1898 de 2016

La estructuración del Decreto sobre esquemas diferenciales implicó un trabajo inicial entre Ministerio de Vivienda, Comisión Reguladora y DNP. Posteriormente se abrió la discusión a los Ministerios de Salud, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Ambiente. Con este último ministerio no se logró concertar sobre el tema de las concesiones (para usos múltiples).

En noviembre de 2015 se presentó el proyecto de decreto a la participación ciudadana, de la cual se recogieron 38 páginas de comentarios. La propuesta se presentó en cuatro talleres regionales en Medellín, Popayán, Montería y Bogotá, y se trabajó con organizaciones del sector como Retaco, Aguacol y Clopsas. Como ejemplo de las observaciones de los acueductos comunitarios se transcribe una fracción de las expuestas por la Red Nacional de Acueductos Comunitarios:

*El Decreto [...] no tiene en cuenta las características de dichas áreas rurales, sino que por el contrario desconoce como prestadores de servicio a las comunidades organizadas que se han encargado históricamente de satisfacer la necesidad básica de suministro de agua, cambiando su calidad de “prestadores de servicio” a “administradores de soluciones alternativas [...]*

No existe, pues, un criterio diferenciador sino la imposición de una unificación por medio de plazos que desconocen las realidades del campo y los diferentes usos del agua frente al consumo, al riego, a la agricultura, la ganadería y la porcicultura, de acuerdo con los usos del suelo rural establecidos en el artículo 33 de la Ley 388 de 1997.

El 23 de noviembre de 2016 se expidió finalmente el Decreto 1898, referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, que contiene los siguientes aspectos relevantes:

- Esquema diferencial: conjunto de condiciones técnicas, operativas y de gestión para el aseguramiento del acceso al agua para consumo humano y doméstico y al saneamiento básico en una zona determinada, atendiendo a sus condiciones territoriales particulares.
- Progresividad en las condiciones diferenciales: se da plazo para que los prestadores cumplan plazos de calidad, micro

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

medición y continuidad, para centros poblados rurales.

- Esquemas diferenciales: para zonas rurales dispersas; teniendo en cuenta que soluciones alternativas definidas en la presente sección no se constituyen en prestación servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, en los términos de los numerales 14.22, 14.23, y 14.24 artículo 14 la Ley 142 de 1, para las que no son de la citada norma.
- El tratamiento del agua para consumo humano y doméstico se realizará en las viviendas mediante técnicas o dispositivos de tratamiento de agua.
- Asistencia técnica y acompañamiento integral a cargo del Ministerio de Agricultura.
- Gestión social para el acceso al agua para consumo humano y doméstico.

El 23 de noviembre de 2016 se expidió finalmente el Decreto 1898, referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, que contiene los siguientes aspectos relevantes:

### **Observaciones al Decreto 1898 del 2016, sin cambios radicales, sin cambios necesarios**

A pesar de la voluntad de permitir adoptar soluciones mejor adaptadas a las condiciones de las zonas rurales, el Decreto 1898 no reconoce la problemática de los usos múltiples y se centra en el acceso al agua potable y el saneamiento básico. Un punto importante es liberar a los sistemas alternativos de exigencias de la Ley 142 y de la vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. En el mismo orden de ideas, se incorporan las disposiciones del artículo 99 de la Ley 1753 de 2015 –Plan de Desarrollo del período 2014-2018–, en el sentido de no exigir permiso de vertimiento a las viviendas dispersas que utilicen sistemas sépticos que cumplan con los parámetros exigidos en el RAS.

Sin embargo, persiste el espíritu de exigir que la prestación de los servicios de acueducto y saneamiento básico se haga según el modelo convencional aplicable a las áreas urbanas. La terminología utilizada en el decreto excluye a quienes optan por soluciones alternativas y no cumplen con las condiciones previstas en la ley 142 de la categoría formal de prestadores del servicio público de acueducto. La denominación es de administradores de abastos de agua y puntos de suministro y pueden tener la forma de entidades sin ánimo de lucro o empresas comunitarias. El control de la calidad del agua de las soluciones alternativas sigue en manos de la autoridad sanitaria y se prevé que el Ministerio

de Salud y Protección Social, junto con Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, definirán un protocolo para la vigilancia y el control de la calidad de agua en los esquemas diferenciales.

### **Descentralización, formalización, tasas y tarifas**

MARCELA ARRIETA Y THIERRY LULLE

En el caso de los acueductos comunitarios, el proceso de descentralización va a influir su organización y construcción desde la década de 1980 por la municipalización de los servicios públicos y la posibilidad de participación para las comunidades en la prestación de los mismos. Este planteamiento es preciso investigarlo para revisar cómo se implementó y se implementa la municipalización y la participación de comunidades en el proceso de abastecimiento de agua, cuáles fueron y son las estrategias, cuál fue y es el papel de los diferentes actores, cuáles fueron sus resultados y cuáles los conflictos en el caso de los acueductos comunitarios del borde sur de Bogotá.

La descentralización administrativa y financiera en Colombia venía a responder, entre otros problemas, a la crisis por falta de servicios públicos que denunciaban las comunidades y movimientos sociales. La descentralización fiscal comienza con Ley 14 de 1983, “que estableció nuevas normas sobre avalúo catastral, impuesto predial e impuesto de renta, con la intención de fortalecer el recaudo de recursos propios de las

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

entidades territoriales” (Gutiérrez Sanín, 2010: 14). Se complementa a través de la Ley 11 de 1986, Decreto 700 de 1987 y el Código Municipal reglamentado por el Decreto 1333 de 1986.

Los objetivos de la descentralización fueron: fortalecer los impuestos locales, reasignar funciones de gobierno nacional e incrementar las transferencias de competencias y recursos a entidades territoriales como parte del IVA y tener elecciones populares.

Con la descentralización<sup>12</sup>, el servicio público de agua potable y saneamiento básico queda bajo control municipal. Se suprime el Infopal en 1987 y se crea la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Ministerio de Obras Públicas y el DRI, Programa de Desarrollo Rural Integrado. El Programa DRI PAN se crea para mejorar las condiciones de vida del campesino y convertirlo en un empresario del campo a través de la promoción de la organización campesina y la autogestión. La exclusión del mercado se entendía como la razón por la que estas comunidades vivían atrasadas. La organización de las comunidades era un requisito para recibir los beneficios del programa. Este programa fue financiado por el Banco Mundial. Como este, existían en ese momento programas similares en toda Latinoamérica. Las Corporaciones Autónomas Regionales quedan a cargo de la

construcción, ampliación y mantenimiento de los acueductos.

En 1992 se decreta la liquidación de la Junta Nacional de Tarifas y se crea la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), encargada de la regulación para la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Su función es orientar la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento básico: elaborar la normatividad, regular los monopolios, fomentar la competencia, fijar las normas de calidad, diseñar planes de expansión, identificar fuentes de financiamiento y de subsidios. La CRA queda adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico. Este Ministerio queda con la función de formular la política del Gobierno sobre vivienda, equipamiento comunitario, planeamiento, desarrollo urbano, saneamiento básico y agua potable. En 1995 entra en funcionamiento la SSPD, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Este organismo ejercerá el control, inspección y vigilancia sobre las empresas de servicios públicos.

En 1996 la CRA expide la Resolución 15 para menos de ocho mil usuarios que establece los criterios y adopta la metodología para exigir que las empresas de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, con menos de ocho mil usuarios, o pequeños prestadores, determinen por sí mismas las tarifas de prestación del servicio.

Luego, para el 2004, la CRA expide la Resolución 287, “Por la cual se establece la metodología tarifaria para regular el cálculo de los costos

de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado”. El Decreto 155 de 2004 reforma la metodología del cálculo de las tasas por uso del agua. La Resolución 717 de 2015 de la CRA es una metodología tarifaria para las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan hasta 5.000 suscriptores en el área urbana y aquellas que presten el servicio exclusivamente en el área rural, se da cumplimiento a lo previsto por el numeral 11.4 del artículo 2.3.6.3.3.11 del Decreto 1077 de 2015, y se continúa el proceso de discusión directa con los usuarios y agentes del sector.

*En la parte rural creo que había como 100 o 200 millones de dólares de parte del BID que no se han ejecutado; o sea, la capacidad institucional a nivel del Estado no existe, y se necesita para poder definir unas políticas públicas lógicas que tienen que ver con esto que estamos hablando, cómo se integra todo; el caso de Bogotá con Usme que ustedes tienen es distinto, porque sí tienen cómo integrarlo; yo estoy hablando es de los más lejanos y de las economías que son diferentes, y después del posconflicto esto va a ser una cosa muy interesante, y hacia allá es que estoy mirando, digamos lo que se requeriría para desarrollarse, y no solamente el que pida o el que no pida, pues eso no funciona así, y con los datos de indicadores de bienestar e indicadores también de salud que no están claros, no tanto en conjunto sino en forma desagregada. [...] La regulación que nosotros sacamos es general, Bogotá es un cliente más, y obviamente cuando se hacen las consultas*

<sup>12</sup> A pesar de su regulación en 1986, ya para 1974, a través del Código de Recursos Naturales, el acceso al agua tiene un precio. Con el Código Nacional de Recursos Naturales se introduce la tasa por uso del agua y se prevén sanciones por la contaminación de las fuentes de agua.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

*ciudadanas es donde intervienen todos los que quieren intervenir; asimismo Bogotá hace su intervención para hacer sugerencias sobre la regulación que se da, como la que está en consulta ahora, la cual está todavía para que se hagan los aportes. Este es un tema muy interesante; nosotros no miramos temas particulares sino hasta cuando llegan y piden alguna cuestión, pero solamente se les dice: "Usted tiene que seguir por este camino [...]" (algunas indicaciones); de parte de la Comisión no es nuestra labor dar asesorías, pero sí de parte del Estado debe existir dicha ayuda, y los municipios como Bogotá tienen todo un poder y un desarrollo importante; en las Corporaciones Autónomas Regionales, por ejemplo, pueden encontrar un apoyo fundamental para el desarrollo tecnológico, para el desarrollo administrativo, capacitación en el tema contable y otros como el de gestión, operación y mantenimiento, y así generarles una dinámica diferente (Jaime Salamanca, de la CRA).*

Precisando el tema de la "formalización regulatoria" de los acueductos comunitarios, el representante de la CRA diferencia el caso de los de Bogotá y sus veredas vecinas, muy pendientes de este proceso, de los de otros municipios en el país más aislados.

### Debates

En la relación entre comunidad, estado y agua, por ejemplo, en el caso de los acueductos comunitarios, la descentralización juega un importante papel al darle la responsabilidad de

abastecimiento que tiene el Estado por contrato con su ciudadanía a los municipios. La municipalización y la participación de las comunidades son los principios de esta descentralización aplicada al servicio público de agua, y la formalización, las tarifas y su control y vigilancia los mecanismos de las instituciones para establecer un orden en esta relación. Sin embargo, los funcionarios de las instituciones viven día a día las faltas de capacidad de sus instituciones para poder guiar y controlar estos procesos de formalización y la falta de una veeduría ciudadana.

*Nosotros hace 20 años sacamos una regulación rural, que era una tabla que daba los costos que se podían tener en el tiempo de operación y mantenimiento; no sabemos si la usaron o no, nadie se ha metido a eso; la organización no tiene capacidad para controlar los 240 municipios afiliados, menos 1.100, ni toda el área rural que son unas 20.000 veredas. Claro que la zona rural (muchos de sus municipios) está interesada en aprender, pero para que funcione y no tanto por el miedo a las sanciones (Jaime Salamanca, de la CRA).*

Los actores comunitarios se encuentran en el limbo de cumplir con las exigencias de las instituciones, enfrentando de su lado también la falta de capacidades y la experiencia de saber que en vez de un control hay un vacío. "¡Sí! O que no estamos preparados para descentralización, no es que la descentralización sea un monstruo; sino que tenía un proceso de fortalecimiento que nunca se dio". Así se refiere Karen López a las dificultades que enfrentan los pequeños

municipios que tienen la tarea de abastecer con agua tanto a su población rural como urbana. Además, esta funcionaria del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico resalta cómo también existe una traba a la descentralización por la falta de veeduría ciudadana y de control social.

Jaime Salamanca cuenta cómo enfrentan este problema y tratan de cambiarlo:

*Actualmente se busca formalizarlos [Acueductos comunitarios], y se trata de lograrlo al darles unas fórmulas tarifarias simples, para que ellos lo puedan hacer. Por consiguiente, en la regulación que está en consulta se está haciendo un avance muy importante en esa meta de formalización.*

*¿Hasta dónde se van a formalizar estos acueductos? No sabemos. Es muy marginal la población que nos llega de veredas cercanas, pidiendo modificaciones tarifarias. [Las organizaciones comunitarias que atienden a estos llamados] son zonas muy modernas próximas a la ciudad de Bogotá; pero del resto del país no viene nadie. Por eso mencionaba que el 80 % de los municipios no vienen, municipios categorías 5 y 6, o sea que estamos con el lío de que ellos se formalicen. Esta regulación por eso se llama de menos de 25.000 usuarios [...] menos de 100.000; estamos tratando de que se formalice ese 80 % de municipios que tiene el 20 % de la población. [...] Esperamos que esta regulación ayude a los municipios de menos de 25.000 suscriptores, y la mayoría son menos de 5.000*

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

*suscriptores, hay de 20.000 habitantes, importante, y hay de 3.000 y 4.000 habitantes [...] (Jaime Salamanca, de la CRA).*

Desde las organizaciones de acueductos comunitarios, como Retaco, Rafael Borda, uno de sus representantes, nos cuenta que con el proyecto de ley propia se construye una vía alterna a estas tarifas y regulaciones. Para ellos, las instituciones encargadas del control de la formalización sí se han hecho sentir.

*Todavía estamos en la construcción de nuestra ley propia. Hemos dado discusiones frente al Estado, pues por algunas cosas que nos afectan a los acueductos comunitarios, como es, por ejemplo, el sistema tarifario que nos quieren imponer, un sistema tarifario que es más bien para una empresa privada, una empresa capitalista, no para una entidad sin ánimo de lucro. [...] Hemos traído a cuenta el tema de la tributación, ¡sí!, porque es que tratan a las asociaciones comunitarias como a empresas privadas. ¡Sí! ¡Y... no! Tenemos igual que contribuir a la Dian, a... Con todo, con todos los impuestos que tenemos que contribuir (Rafael Borda, Acualcos y Retaco).*

Sin dejar de ser crítico, Rafael Borda resalta también que han logrado avances con la SSP, quien se acerca a las necesidades de los acueductos comunitarios a través del Sistema Único de Información rural, que es un formato más amigable.

### **Gestión comunitaria del agua versus mercantilización de un bien común**

MARCELA ARRIETA Y THIERRY LULLE

La gestión comunitaria del agua y la mercantilización son órdenes que hablan de dinámicas e interacciones entre actores institucionales, las aguas y las comunidades. Estas interacciones se relacionan en ocasiones desde un intercambio que puede llamarse diálogo, cuando las posiciones son inclusivas y una no se impone jerárquicamente frente a la otra; y otras dinámicas que se pueden entender como orden, que se impone frente a otro. Chocando o siendo uno adoptado por el otro.

La gestión comunitaria es un proceso muy antiguo. Con respecto al agua sigue muy presente en el ámbito rural, pero se encuentra también en las periferias de las ciudades que al expandirse ocupan progresivamente sectores rurales donde pueden seguir vigentes estas prácticas, si bien el mismo proceso de urbanización puede traer su propio sistema de abastecimiento “moderno” de agua o más bien “acomodarse” con el sistema tradicional.

Ahora bien, como lo sabemos, el sistema “moderno” significa a menudo la tendencia a que se considere la gestión comunitaria del agua como no satisfactoria por varios motivos, en especial la centralidad de la salud pública y la estandarización de la calidad del agua potable. Esto lleva a distintas propuestas más o menos radicales de control, regulación o mercantilización. En el

borde sur del Distrito Capital, en las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, donde coexisten el proceso de urbanización y usos agrícolas de la tierra, se encuentran casos de gestión comunitaria del agua antiguos y consolidados .

Como lo hemos señalado ya varias veces en este mismo capítulo como en otros, la legislación aquí principalmente en cuestión es la Ley 142 de 1994, que promueve la privatización de los servicios públicos domiciliarios. El Decreto 552 de 2011, “por el cual se dictan medidas para mejorar las condiciones de prestación de servicio de agua potable y saneamiento básico por parte de comunidades organizadas en acueductos comunitarios”. Y más recientemente otras disposiciones legales que se han establecido, en especial el proyecto de decreto 1898 de 2016, “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015 [Plan de Desarrollo del gobierno nacional 2014-2018]” del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el que se plantea:

*[...] establecer esquemas diferenciales para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo y para el aprovisionamiento del agua potable y saneamiento básico en zonas rurales del territorio nacional sustentándose en condiciones particulares para el abastecimiento de agua para el consumo humano, manejo de aguas residuales y residuos sólidos domésticos, por ello dentro de su ámbito de aplicación se encuentran las entidades territoriales, personas prestadoras, comunidades, autoridades ambientales, entre otras.*

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

El Decreto 1898 de 2016 está comentado en otro texto. Finalmente, el proyecto de ley por el derecho a la autogestión comunitaria del agua, conocida como “ley propia”, propuesta por las comunidades mismas. Esta iniciativa legislativa se ha construido y socializado en las regiones del país a través de asambleas y talleres desde el 2011, según informa en su página la Red Nacional de Acueductos Comunitarios . Sobre esta ley dedicamos la sección siguiente en este mismo capítulo.

Al considerar las percepciones y los discursos en torno a la legislación y la gestión comunitaria del agua, tal como los expresan representantes de los distintos sectores a quienes concierne, es de resaltar diferencias entre estos mismos sectores e incluso dentro de un mismo sector, como es el caso del sector público que emite y adopta la legislación. A continuación, a diferencia de las secciones anteriores de este capítulo, nos referimos a veces de manera extensa a las entrevistas realizadas con representantes de organizaciones comunitarias, sociales, así como de instituciones del sector público, con el fin de conocer ahora las voces de ellos.

Las organizaciones sociales defienden la gestión comunitaria como un proceso propio, resaltan las amenazas o las presiones que se ejercen sobre ella. El relato de la creación de un acueducto comunitario muestra cómo se trata no solo de suplir las deficiencias del Estado, lo que él no garantiza, sino también de todo un proceso de aprendizaje de la gestión interno en la comunidad, con sus etapas, sus avances y resistencias frente a la presión privatizadora, tanto en el

aspecto formal (estatutos, contabilidad, etcétera) como logístico (construcción de planta de tratamiento completa, entre otros).

Hemos entrevistado a Rafael Borda, uno de los fundadores del acueducto comunitario Acualcos, en San Isidro, un barrio de origen informal en Chapinero, y también líder en la conformación de la Retaco. Es interesante entender, a través de su relato, cómo la comunidad no era algo de por sí “naturalmente” cohesionada o solidaria; es decir que se necesitó todo un proceso para que se constituyera la gestión del agua por parte de esta misma comunidad. Hay un antes y un después de la conformación del acueducto comunitario, sin que la amenaza de la privatización del servicio de agua fuera menos preocupante en ningún tiempo; más todavía cuando en el entorno otros barrios aparecieron y a veces con habitantes de otra clase social (estamos en el borde oriental de Chapinero, una localidad cuya población es en mayoría de clases medias y altas) y por lo tanto con otras consideraciones con respecto al tipo de servicio.

*Con las crisis esas [como la sequía de 1985], por el verano, pues empezamos a trabajarle más al tema de Acualcos. Fue cuando hicimos esa asamblea, que después terminó el Acueducto de Bogotá cobrándonos el agua que no debía. ¡Sí! Y tuvimos ese lío como 10 años... hasta que el Consejo de Estado falló, y jueces también fallaron, a favor de Acualcos. ¡Sí! Yo vi mucha, mucha expectativa de organizar más la asociación; pues el manejo de la asociación, las decisiones en la junta directiva y en las asambleas era muy difícil.*

*Ahí se decidía por el gerente, se decidía la tarifa, se decidía todo eso en la asamblea. Y en las asambleas era el que más gritara... Y peleas... Entonces eso preocupaba mucho, mientras nosotros, otras personas en la junta, empezamos a ver cómo organizar más todos esos temas, hicimos reforma de estatutos, ya llevamos después de esos primeros dos reformas de estatutos y logramos organizar más el tema de los sistemas, el manejo contable, las cuentas, la plata.*

*En el año 2001 logramos tener una planta de tratamiento mejorado pues, porque antes teníamos solo tres filtros... y después de eso logramos tener una planta de tratamiento más completa, con todas las etapas para mejorar la calidad del agua. Pero también eso de la cuota extraordinaria, nos dividió la comunidad, unos pagaron, otros no pagaron; había interés ya de privatización pues en frente de Acualcos tenemos Rodamonte, La Serrana, que son cabañas, y más adelante ya nació, empezó la construcción de Arboreto. ¡Sí! Entonces ellos hicieron un proyecto de acueducto, apoyados por el Acueducto de Bogotá. Y la amenaza era pues que tenía que acabarse Acualcos para que para ellos fuera financieramente bueno, económicamente bueno (Rafael Borda, Acualcos).*

Hoy Acualcos maneja una cobertura grande, triplicada con respecto a su inicio. Y se trata no solo de tener una gestión adecuada (con o sin asistencia técnica o financiera), sino también de afirmar una gestión específica para poder

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

resistir frente a la presión privatizadora y ser reconocidos como capaces.

*Yo diría que más que el apoyo de los subsidios, o un apoyo técnico, es como el reconocimiento de la gestión comunitaria del agua, pues que el Estado reconozca la gestión comunitaria del agua. [...] Las comunidades siempre son tratadas como de que “¡Usted no es capaz! ¡Usted no es capaz de entregarle un agua potable a su comunidad! Entonces no lo apoyamos”. Y es muy difícil porque los directivos, pues lo digo no a nivel técnico, sino gerencial, las entidades, pues vienen, trabajan con las entidades privadas, y trabajan desde un modelo económico privatizador.*

*[...] Teníamos que mostrarle a más gente y no solo a las entidades sino a otras organizaciones, qué era eso de la gestión comunitaria del agua y qué era una asociación de acueducto comunitario. [...] Pues uno no creería que en un modelo de desarrollo capitalista, neoliberal, subsistan ese tipo de organizaciones, que hacen gestión comunitaria, y no tienen un ánimo de lucro, no tienen un ánimo de enriquecimiento [...] sino que simplemente la comunidad se organiza para prestar un servicio que el Estado no garantizó (Rafael Borda, Acualcos).*

El hecho de compartir las experiencias locales a nivel nacional, gracias a la conformación de Retaco, ha sido determinante en la consolidación de una movilización social y política amplia entre los acueductos comunitarios de varias partes del país, así como de una reivindicación cultural,

identitaria, tal como lo expresa la búsqueda de una llamada “ley propia” en contra de la Ley 142. Si bien se evocan las tensiones internas del sector comunitario, parece que no alteran su fortaleza y cohesión.

En efecto, la toma de conciencia de que esta experiencia era una entre muchas otras en todo el país, en el campo como en las ciudades, llevó a Rafael Borda y a Acualcos a buscar otra forma de organización para compartir y reivindicarse mejor.

*Comenzamos a darnos cuenta de que esa experiencia de acueducto comunitario no era, no es única, sino que en el país existen muchísimos acueductos comunitarios, en los informes de la Defensoría del Pueblo, ya de varios años, hablan de 12.000 acueductos comunitarios en Colombia; que son en su mayoría rurales, son en su mayoría campesinos. Hay algunos como el de Acualcos que es urbano, y son grandes; hay unos urbanos y rurales, que tienen pues los dos tipos de población. [...] Pues hagamos la red, la organización, y nos constituimos como la Red [para] fortalecernos a nosotros mismos, hacer una gestión social y política en torno al Derecho Humano al Agua (Rafael Borda, Acualcos).*

En todo este proceso hubo un hito: el referendo por el agua (2008) que, si bien va a cerrar algunas expectativas, permite también abrir otras, en especial la conformación de Retaco.

*En una asamblea que hubo, pues en la construcción del referendo, nos encontramos por*

*primera vez yo creo que unos 40-50 acueductos comunitarios, de varias partes del país. [...] Uno de los puntos era incluir en el referendo la gestión comunitaria del agua, y el agua como derecho humano fundamental. En ese momento, como les digo, nació esa propuesta de seguir encontrándonos para buscar cómo construir nuestra propia identidad como acueductos comunitarios, y cómo pudiéramos apoyarnos. Formalmente comenzamos en el 2010. Nos constituimos como una asociación de acueductos comunitarios de Bogotá y Cundinamarca, que es lo que hoy es Retaco (Rafael Borda, Acualcos).*

La Retaco se ha ido consolidando con logros relevantes (actualmente, en especial, el proyecto de ley propia), lo cual muestra que existe no solo una movilización social y política amplia entre los acueductos comunitarios de varias partes del país, sino también una reivindicación cultural, identitaria, tal como lo expresa la búsqueda de una llamada “ley propia” en contra de la Ley 142.

*Es desde el primer encuentro [de los acueductos comunitarios], desde el segundo, donde se planteó que construyéramos una ley propia. Aunque la constitución hable de que el servicio público lo pueden prestar las comunidades organizadas, la ley le da más énfasis a lo que es la empresa y a lo que debe constituirse como empresa; y nos trata como si fuéramos empresas privadas (Rafael Borda, Acualcos).*

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

Como lo presentamos en la sección siguiente, desde esta entrevista se elaboró la propuesta de la ley propia y arrancó el proceso de obtención de firmas para su remisión al Congreso.

Al considerar el discurso de las ONG (nacionales pero con financiaciones internacionales), como CENSAT-Agua viva, ENDA América Latina y Conservación Internacional, sobre la gestión comunitaria del agua, constatamos de parte de ellas un apoyo y un acompañamiento de la movilización de los acueductos comunitarios.

*El agua en realidad es un factor de cohesión social muy fuerte que inclusive traspasa lo que los marxistas dirían “lucha de clases”. [...] La gestión del agua da herramientas de transferencia y de conocimiento, y tecnológicas, que los fortalece como sujeto político, como movimiento social, y les quita dependencias. [...] La gestión comunitaria del agua puede ordenar el territorio, y defender la vida sobre intereses económicos (Andreiev Pinzón, de ENDA América Latina).*

Este mismo entrevistado subraya también que el Estado tendría que cambiar de posición frente al papel de la comunidad en este asunto.

*El 50 % de la gestión del agua está en los acueductos comunitarios, y hay un pasivo que el Estado debería remediar; en vez de pisar a los acueductos deberían darles fondos (Andreiev Pinzón, de ENDA América Latina).*

El apoyo de las ONG consiste a menudo en una concientización de la importancia del trabajo

de la comunidad, capacitaciones, conformación de redes, relación con la institucionalidad; pero siempre, como lo afirma Patricia Bejarano de Conservación Internacional, a partir de lo existente, de lo que han hecho las comunidades mismas.

Ahora bien, con más distancia, Andreiev Pinzón resalta, por un lado, las características propias y ventajosas de la gestión del agua en el distrito porque puede ser más fácil conseguir apoyos que en ámbito rural.

*El escenario de la gestión comunitaria del agua en el distrito es privilegiado. Hay más capital social, ha habido más asesoría y los tiempos de obtener una concesión pueden ser la mitad de los habituales en el resto del país (Andreiev Pinzón, de ENDA América Latina).*

Y, por el otro lado, señala cuáles son las principales dificultades, las amenazas en términos jurídicos, sociales, políticos y económicos, en la gestión comunitaria del agua tanto en la ciudad como en el campo:

*La primera creo que es una barrera jurídica y legislativa, que desconoce las prácticas y las formas de gestión territorial del agua de las comunidades campesinas. La segunda son los intereses de privatización y apropiación del agua, que son gigantescos. Y la tercera es la constante amenaza que [ejercen] las élites frente a la categoría de bienes comunes y de gestión comunitaria, por miedo a que la gente tenga soberanía sobre la gestión de*

*su territorio y sus recursos. [...] Las barreras legislativas para la gestión comunitaria del agua más importantes son la Ley 142 y el CONPES 3810. El derecho al agua debería ser reconocido como un derecho humano fundamental. [...] La pérdida de vínculo comunitario de los campesinos, de la economía campesina familiar, del minifundio, también dificulta la gestión comunitaria del agua, así como el peso de la matriz minero-energética (Andreiev Pinzón, de ENDA América Latina).*

Finalmente, no hay que desconocer las inevitables tensiones que pueden surgir como en cualquier movimiento que enfrenta dificultades de varias clases (en especial de financiación):

*Aun cuando los acueductos comunitarios buscan poder garantizar el suministro de agua a las personas que pertenecen a esa comunidad, entendiéndose el agua como bien común, si no cumplen con una serie de requisitos, carecen de financiación, carecen de apoyo, carecen de respaldo, entonces en ese caso les toca constituirse como una empresa. Y eso empieza a generar recelos que pueden poner en pugna a las mismas comunidades (Patricia Bejarano, de Conservación internacional).*

En las luchas de la defensa del territorio pasa lo mismo, la gente tiene un afán de protagonismo. ¡Sí!, por su autoestima, o por lo que sea, o simplemente porque se está perfilando en una carrera política para más adelante (Tatiana Roa, de CENSAT-Agua).

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

En el sector público de nivel nacional se tiene conocimiento y conciencia de la importancia del papel de la gestión comunitaria, aunque al tiempo se explicita lo que serían no solo las fortalezas sino también las debilidades de dicha gestión. Jaime Salamanca, de la CRA (Comisión Regulatoria del Agua), dijo al respecto:

*Las comunidades organizadas son, pues, como la célula, como el núcleo de familia en el sector; por consiguiente, se deben crear donde no existen, y se deben promover y fortalecer donde ya las hay; y esta dinámica es la que hace la revolución, en mi criterio; no es de arriba hacia abajo, en el cual se dé a todos; sin embargo, en estos casos, generalmente se desperdicia, y no hay quien controle... En cambio, con dichas comunidades hay un sistema de conciencia, y después vienen las cosas complejas, como la regulación, la legalización, etcétera. Primero es indispensable preocuparse por poner a funcionar lo que hay, ver qué tienen las comunidades y qué no; entonces el Estado sí tiene para darle subsidio a la oferta, no a la demanda. Y las comunidades pueden poner la mano de obra y otros elementos, y pueden tratar de obtener de las industrias precios competitivos para todos, etcétera (Jaime Salamanca, de la CRA).*

También se resaltan las limitaciones de la Ley 142, el desfase entre esta ley y lo propio de las comunidades organizadas, con una lógica –la solidaridad– bien distinta a la de un agente económico –el lucro–, lo cual lo lleva a promover la misión de la CRA, es decir, la regulación.

*Pero en la Ley 142 hay, en el Artículo 15, una parte muy interesante que habla de la conformación política de las comunidades organizadas, que son lo que nosotros llamamos por ejemplo cooperativas, pre-cooperativas, juntas de acción comunal, y esto precisamente es muy diferente a los otros agentes económicos, y es muy distinto porque a estos agentes económicos de la Ley 142 se les ha dado una señal del tema del lucro, del tema de creación de valor, de creación de riqueza, y en estas comunidades organizadas eso no existe; se habla de posición dominante, y aquí en estas comunidades organizadas no existe “posición dominante”, porque es un tema solidario; y eso hay que regularlo porque todos son socios, entonces no hay ese escenario económico y, por consiguiente, hay que aterrizar a la realidad este tipo de alternativas y desarrollos, para solucionar los problemas que pueden nacer de la misma comunidad (Jaime Salamanca, de la CRA).*

Para Karen López, quien trabaja con el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico y es consultora sobre el tema de pequeños prestadores, es importante tener clara la situación difícil de los acueductos rurales y el paso necesario por la formalización.

*Los acueductos comunitarios en la zona rural muchas veces no son ayudados oficialmente por los municipios. Acueductos que no están formalizados no reciben un apoyo formal (Karen López, Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico).*

Las dificultades de estos acueductos son varias, pues la atribución de las concesiones es condicionada a un caudal restringido, la obligación de definir un plan de inversión, etcétera. Ahora bien, en el decreto 1898 de 2016 se prevé que estas comunidades deben recibir ciertos tipos de apoyo de parte de entidades públicas.

*En el decreto el Ministerio de Salud y el Departamento de Prosperidad Social deben apoyar la gestión social: 1. Fortaleciendo a las comunidades para tomar decisiones o elegir alternativas, 2. Promocionando hábitos de higiene, hábitos saludables. 3. Capacitando en el uso y mantenimiento del acueducto y de saneamiento. [...] En el decreto se busca una corresponsabilidad con usuarios, comunidad (Karen López, Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico).*

Sin embargo, Karen López señala que, por un lado, las entidades públicas no recurren a un trabajo previo para concretar estos apoyos y, por el otro, las comunidades pueden tener desacuerdos internamente frente al decreto.

*Las instituciones ponen trabajadores sociales sólo para rellenar el requisito. [Cuando se conoce] la importancia de trabajar con trabajadores sociales antes de hacer intervenciones técnicas. [...] Frente al decreto y el proceso de formalización de los acueductos comunitarios se da una división de la comunidad entre quienes apoyan la regulación del servicio y quienes no la apoyan (Karen López, Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico).*

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

También Andrea Bernal, consultora del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, nos señala algunas de estas dificultades:

*Yo estuve colaborando en la fundación Avina, en un proyecto de acompañamiento a organizaciones para estructurar los segundos niveles porque habían identificado que en toda América Latina existían muchas organizaciones de base comunitaria encargadas de los servicios de agua y saneamiento, pero que esas organizaciones no son muy fuertes para poder asumir la operación; más aún, tienen la iniciativa de trabajar conjuntamente en organizaciones de segundo nivel pero es bastante difícil por sus restricciones de capacidades financieras. Entonces, en esa medida, la fundación Avina tomó la iniciativa de apoyar ese proceso y ese proceso era un poco: “sentémonos todas las distintas organizaciones comunitarias y vamos a dialogar” (Andrea Bernal, consultora del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico).*

Por su lado, Zaida Navarro, de la Defensoría del Pueblo, centra una parte de su entrevista en la naturaleza de las relaciones que tienen las comunidades con los distintos actores públicos y privados, que de una forma u otra interfieren en su actividad. Ella destaca el papel de la Defensoría en este juego de relaciones:

*Trabajo en gestión comunitaria del agua por solicitud de las comunidades mismas, de defensorías regionales o del mismo defensor del pueblo. [...] La Defensoría del Pueblo tiene Delegadas Regionales que atienden quejas*

*específicas formuladas por colectivos. El nivel de acción de la Defensoría está muy relacionado con el nivel de presión que ejercen las comunidades. [...] El seguimiento de las recomendaciones debe hacerse de manera coordinada con las comunidades. Según la Ley 24, la Defensoría debe trabajar junto con las organizaciones defensoras de derechos humanos, pero eso no se hace realmente en la Delegada (Zaida Navarro, de la Defensoría del Pueblo).*

Se le solicitó a la Secretaría de Hábitat que diseñe una estrategia de coordinación de las entidades distritales para apoyar a los acueductos comunitarios. En efecto, Zaida Navarro considera que “las intervenciones desarticuladas suponen un desgaste insostenible para las comunidades”. Por ello, se estableció un diálogo con representantes de acueductos comunitarios para que identifiquen los interlocutores adecuados en las entidades.

También se hizo un trabajo a nivel local: por ejemplo, se identificaron problemas serios en el acueducto de Quiba con rotura de tubos, urbanización ilegal, paramilitarismo, desplazados. Pero Zaida Navarro recuerda que, mientras se presentó el informe de acueductos comunitarios de Ciudad Bolívar a los ediles de la JAL, ellos reaccionan con indiferencia. Finalmente, relata que pudo trabajar más directamente con Retaco en el encuentro de acueductos comunitarios. Hubo discusiones sobre la problemática en el marco de la elaboración del informe “La gestión comunitaria del Agua”. Considera además que la Defensoría debería interactuar mucho más

con Retaco para incidir en la expansión de los cultivos de papa en la parte rural de Ciudad Bolívar, lo que pone en peligro el abastecimiento del agua.

A nivel departamental, se expresa cierta conciencia de las dificultades que pueden encontrar las comunidades en su gestión del acceso al agua. Se resaltan los efectos en dicha gestión en cuanto a la falta de recursos financieros, técnicos y humanos, en especial en las zonas rurales. Esta preocupación sobre su eficacia por recursos insuficientes condujo a la creación de programas de apoyo dirigidos hacia las comunidades. A diferencia de lo que vimos en el caso de las ONG, estos programas son más directivos, quizás hasta impositivos, pues se trata de incidir en la formalización de una organización social.

*Entonces nosotros hemos venido haciendo las charlas con las comunidades, diciéndoles que no es así que hay que pagar por tener calidad de agua, que es el otro problema, que esas asociaciones generalmente empiezan es por la bocatoma del tubo y distribuyen el agua sin ningún tipo de tratamiento, eso es otro problema que tenemos. [...] Lo segundo es que las tarifas, cuando se cobran tanto en el sector urbano y mucho más en el sector rural, no cubren, a duras penas cubren los gastos operacionales; por supuesto no cubren los costos de inversión; entonces estos acueductos viven de las donaciones y aportes que hacen los beneficiarios, y estos son esquemas básicamente comunitarios. Los niveles de organización social que tienen estos prestadores son muy incipientes, solo*

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

*en algunos casos son acueductos formalizados que tienen una organización social fuerte que responde por el acueducto, esto ocurre solamente en algunos casos en el departamento. Que los hay por supuesto, hay acueductos veredales muy buenos con muchos usuarios, buena infraestructura, con tarifas y buena prestación de servicio, pero estos casos son contados. La mayoría de los casos son organizaciones sociales recién formadas, incipientes, o no tienen organizaciones sociales; por eso nosotros hemos creado un área especializada aquí en empresas públicas en Cundinamarca para asesorar la creación de estas organizaciones sociales porque, digamos, tiene que haber una organización social, si no hay una empresa. Si hubiese una empresa, pues maravilloso, pero si no, tiene que haber una organización social que responda ante la prestación de servicio, y no estoy hablando de remuneración ni mucho menos, sino una organización social comunitaria que responda por la prestación. Hay mucha gente interesada en crear estas organizaciones y de hecho la gente se organiza en muchos casos para esta prestación, y nosotros hemos creado un grupo de trabajo importante de apoyo para esa formalización de esas organizaciones sociales, desde el punto de vista normativo, pues uno no ve inclusive para muchos municipios de Cundinamarca la estructura legal (Ing. Penagos, de Aguas de Cundinamarca).*

La administración distrital pasada trató de implementar un trabajo social con comunidades del borde sur, las cuales consideraba como marcadas

por su “campesinidad”, y de valorar, a través de varias formas de alianza, su pertenencia al territorio y su relación con el agua. Si bien Andrés Ramírez, de la Unidad de Planeación Rural en la Secretaría Distrital de Planeación, habla de los procesos de los llamados pactos interinstitucionales que incluyen a organizaciones sociales (en algunos casos Retaco), de gestión social, no habla de gestión comunitaria del agua como tal. En cambio, en la Secretaría del Hábitat, Juan Rúa y Germán Melo, de la Subdirección de Operaciones, expresan un conocimiento de las comunidades, en especial las del borde sur, y las apoyaron a través de varios programas en los cuales se asociaba la gestión del agua propia de estas comunidades con la preocupación que tienen por el territorio y el medio ambiente.

*Ustedes van a ver algunos unos instrumentos de autogestión comunitaria por la defensa de esos valores ambientales del sur; [...] Son iniciativas comunitarias por la defensa del territorio y, sobre todo, de una forma de vida campesina que ellos quieren seguir teniendo; la expansión cada vez va presionando para que se acaben esas formas de vida campesina. [...] Ellos siempre habían valorado demasiado su quebrada Fucha, pues a través del instrumento que es el POZ - Usme se veía un poco en peligro para que se conservara. Entonces empezamos a trabajar una cartografía social con ellos. Entonces ellos empezaron a trabajar elementos que decían: “¡No!, yo quiero conservar este elemento verde que es mi quebrada Fucha, hasta Cantarrana, como un gran eje ambiental”; tenían unas ideas iniciales que nosotros fuimos fortaleciendo, para*

*que ellos pudiesen tener una propuesta de ajuste del POZ Usme. [...] Las comunidades están muy bien organizadas. De hecho toda esta pelea de reconocimiento por ser habitantes históricos se vio reflejada en el Consejo de Estado, pues lo que hizo fue reconocer todas estas comunidades históricas de los cerros orientales, y pedirnos a nosotros como entidades del Distrito, a la CAR, y a la Nación, que estableciéramos unas reglas de juego, pero partiendo del reconocimiento de unas comunidades históricas. Ahorita se vienen estableciendo unos pactos de cerros (Juan Rúa, Secretaría del Hábitat).*

A los ojos de algunos representantes del sector público, la Ley 142 es a veces identificada como marcada por la corriente neoliberal y “empresarialista” del período en que se adoptó (habiendo sido formulada después de los modelos asistencialista e higienista, y antes del derecho al agua), de tal suerte que actualmente hay conciencia de las limitaciones de dicha ley facilitadora de la mercantilización, privatización o comercialización, del bien común que es el agua (Ostrom, 1992). Al mismo tiempo se valora en las comunidades su lógica de solidaridad, bien distinta a la de un agente económico que busca el lucro.

Volvemos a escuchar a Jaime Salamanca, de la CRA, acerca de la discusión sobre la comercialización del servicio (Art. 15, Ley 142) frente a la gestión de las comunidades organizadas. Recuerda que el Estado tiene que garantizar la prestación del servicio, de tal suerte que pone a consideración el papel de las alcaldías (las cuales

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

tienen que enfrentar situaciones muy variables entre las áreas urbanas y rurales de los municipios) y la asignación de los subsidios.

*El Estado tiene que decir: “Vamos a poner esto, vamos a dar tecnología, vamos a desarrollar aquello...”. Es una obligación del Estado. Y vuelvo al Artículo 49: “Es obligación del Estado dar universalidad en la prestación de los servicios de saneamiento básico, incluido agua potable”. [...] Sobre esas comunidades organizadas, la Corte Constitucional dice que tenemos que regularlas, o el Estado tiene que definir su naturaleza, y debe decir entonces cuál es la calidad del servicio que ellas pueden prestar, que es diferente al tema del lucro como lo tienen los otros municipios, y el tema de creación de valor en las empresas; eso es otra cosa, por eso no se puede generalizar la Ley 142: eso es un error, ya que muchos piensan que van a hacer negocio en lo chiquito, lo cual es ridículo. [...] Sin embargo, hilando lo primero, el Artículo 5 de la Ley 142 menciona que los alcaldes municipales tienen la obligación de garantizar la prestación del servicio a todos los ciudadanos, y el alcalde es el responsable en el área urbana y rural de su municipio; él puede escoger los esquemas que quiera para poder lograrlo (es una posición mía, es mi criterio que aquí se habla de libre competencia para todo, y eso no existe; yo nunca he estado de acuerdo con eso); entonces se pretende que las principales ciudades le solucionen los problemas a los rurales y urbanos; es posible que en las áreas de frontera pueda existir eso, y está bien; no obstante, esa solución no es necesariamente*

*para el resto del país, es difícil hacerlo porque a ellos no les interesa; más aún, una de las coberturas en las principales ciudades está en las zonas marginadas de dichas ciudades, no es rentable, y si no se garantizan los subsidios, obviamente estas quedan con una calidad de servicio diferente, y con un posible problema de no prestación en algunas zonas (Jaime Salamanca, de la CRA).*

Frente a esta preocupación por la real capacidad del Estado para garantizar el acceso al agua de toda la población, Jaime Salamanca señala también el papel de otras entidades estatales, como la Superintendencia de Servicios Públicos en cuanto a la llamada “formalización” de las comunidades, o la Corporación Autónoma Regional (en el caso de Bogotá) para su asesoría, lo cual le permite diferenciar la misión de la CRA.

*Nosotros no sancionamos, la que sancionaría sería la Superintendencia. [...] La Superintendencia sí ha estado en contacto con [los pequeños prestadores], tiene un plan ambicioso de vincularlos, no sé cómo, vale la pena consultarlos, ya que buscan hacer una presencia mucho más fuerte, y formalizarlos para que puedan tener subsidios. No obstante, institucionalmente, por parte del Estado no existe una cabeza que pueda organizar esto, en mi criterio. La CRA no es, aquí damos normas. La Superintendencia controla lo que se dicta en las normas. No sé, me parece que el Ministerio de Vivienda está más dedicado al tema mediático de los problemas de acueductos rurales y urbanos. En la parte rural creo que había como 100 o 200 millones*

*de dólares de parte del BID que no se han ejecutado; o sea, la capacidad institucional a nivel del Estado no existe, y se necesita para poder definir unas políticas públicas lógicas que tienen que ver con esto de que estamos hablando, cómo se integra todo.*

*El caso de Bogotá con Usme que ustedes tienen es distinto, porque sí tienen cómo integrarlo. Yo estoy hablando es de los más lejanos y de las economías que son diferentes, y después del posconflicto esto va a ser una cosa muy interesante, y hacia allá es que estoy mirando, digamos, lo que se requeriría para desarrollarse, y no solamente el que pida o el que no pida, pues eso no funciona así, y con los datos de indicadores de bienestar e indicadores también de salud que no están claros, no tanto en conjunto sino en forma desagregada.*

*[...] La regulación que nosotros sacamos es general, Bogotá es un cliente más, y obviamente cuando se hacen las consultas ciudadanas es donde intervienen todos los que quieren intervenir; asimismo Bogotá hace su intervención para hacer sugerencias sobre la regulación que se da, como la que está en consulta ahora, la cual está todavía para que se hagan los aportes (Jaime Salamanca, de la CRA)*

Precisando el tema de la “formalización regulatoria” de los acueductos comunitarios, tal como lo vimos anteriormente, Jaime Salamanca diferencia el caso de los de Bogotá y sus veredas vecinas, muy pendientes de este proceso, de

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

los de otros municipios en el país más aislados. Y menciona el caso de Usme en el D. C., donde ve la tensión entre la unión de los acueductos veredales y un régimen definido por la administración distrital.

*[Y] ojalá los que estén en las zonas marginadas de la ciudad se puedan ir uniendo, como es el caso de Usme, ellos sí pueden “tener una sombrilla para poder recogerlos”, y eso es lo lógico; lo interesante acá es que el alcalde municipal del Distrito Capital de Bogotá tiene la obligación de definir el esquema de prestación del servicio que debe tener toda el área urbana y rural de la ciudad de Bogotá (Jaime Salamanca, de la CRA).*

Finalmente, es importante presentar lo que Jaime Salamanca explica en torno a la cuestión de la tarificación de los servicios públicos y las condiciones para el acceso a los subsidios, señalando nuevamente los cambios socioeconómicos en el tiempo y las diferencias entre áreas rurales y urbanas.

*En Colombia es prohibido que los servicios públicos sean gratuitos. Eso es muy importante, pues por eso aparecen los subsidios, porque “alguien tiene que pagar el almuerzo”, nada es gratis, pero en las políticas eso significa que yo no puedo pagar con subsidio a la oferta, poniendo dos recursos como se hacía anteriormente en el INAS, cuando manejaba los acueductos rurales, que eran terceras partes: una tercera parte eran los materiales, la comunidad ponía la mano de obra, y el Estado ponía el resto de recursos.[...] Hace 20 años*

*se pensaba que los estratos 1, 2 y 3 eran de subsidio; hoy el análisis asociativo estadístico con el tema de deciles por ingresos muestra que el desplazamiento del estrato 3 ha sido impresionante; en clase media ambos son profesionales en las parejas, generalmente, entonces hay una movilidad social que no tendría por qué tener subsidio; el subsidio es como algo transitorio, pues lo ideal es que cada ser humano se haga cargo de sí mismo, y, ¿cuál es la fórmula para que se haga cargo de sí mismo? Precisamente tenemos que mirar todo eso. [...] Los subsidios van para el área urbana, primero y preferentemente, y en la parte rural es muy poco lo que hay de subsidios; el subsidio lo hace la comunidad cuando dice: “Este señor está sin trabajo, qué hacemos, hay que darle agua...”, y entre todos se ponen de acuerdo y lo subsidian (Jaime Salamanca, de la CRA).*

De manera muy didáctica, Jaime Salamanca explica cuáles son los tipos de regulación: social, económica, normativa.

*Por otro lado, hay tres tipos de regulación: la regulación social, que tiene que ver con todo el tema de regulación de salud y la regulación ambiental; la regulación económica, que es como la que tenemos nosotros (el único sector que no quiere entrar, y eso lo hacen los otros países, es el financiero –el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda, que es un tema de interés de Estado–); y el otro tipo es la regulación que tiene que ver con los procedimientos, sea de la Justicia, o de todos los ministerios cuando toman decisiones, y*

*para que eso sea viable los beneficios tienen que ser superiores a los costos, o si no es mejor no regular o no intervenir. Eso va a ser muy interesante, y aunque no es una obligación adoptar sus análisis y directrices, si por ejemplo concluyen que no están de acuerdo con la regulación que hace la CRA, sería muy difícil no tener en cuenta sus indicaciones, y cambiar los aspectos así evaluados por ellos (Jaime Salamanca, de la CRA).*

Al pensar en el futuro, el entrevistado advierte que, por un lado, la vinculación de Colombia a la OECD va a generar más competitividad y, por el otro, se va a necesitar el diseño de políticas públicas pertinentes, adecuadas, transversales, contando con la participación de todos aquellos a quienes concierne, por lo cual se podrá contar con una agencia del agua, ya en proceso de creación.

En la entrevista con Andrea Bernal, consultora del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico y anteriormente de la Superintendencia de Servicios Públicos, se abordó el tema de la mercantilización desde otra perspectiva; se plantea otra forma de relación entre el Estado y las comunidades: la cogestión. En primer lugar, ella hace una periodización de los modelos de gestión del agua desde los años 1970 hasta hoy: el asistencialista con el equipamiento en infraestructuras, el higienista, el empresarial y, más recientemente, el del derecho al agua. Para este último período, Andrea Bernal subraya que el país no está realmente preparado para que se pueda cumplir con este derecho.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

*En los años 70s el tema del abastecimiento del agua en las zonas rurales era más bien de corte asistencialista. [...] Entonces ustedes se acuerdan de esa época en que las grandes obras del Insfopal, que lo que hacía era construir caminos y construir tanques de almacenamiento y entregarle esto a las organizaciones campesinas casi sin ninguna formalidad. Sobre eso encontramos hoy en día muchos acueductos que tienen su infraestructura y todavía eso es lo que sobrevive. [...] En los años 80 viene ya el tema de la preocupación de las prácticas de higiene, también un poco influenciadas por [...] los modelos de acompañamiento a las familias para las mejores prácticas higiénicas. Y entonces allí entra la figura no solamente de la construcción de una infraestructura básica, sino de prestar algo que podría llamarse “asistencia técnica”, pero que era más orientado a través de los técnicos de saneamiento a acompañar a las comunidades y a las familias. Esa figura persistió en Colombia más o menos hasta el año 89 y 90, y los técnicos de saneamiento desaparecen lentamente de la estructura de los municipios apostando ese servicio para hacer parte de otra estructura, amarrado el plan de atención básica y otras modificaciones que se hicieron en el sector salud. [...] Entonces, lo que viene allí, hacia los años 90 es una transformación empresarial que vino sucediendo no solamente en Colombia, en toda América Latina. Era como diciendo, ah no, es que el problema de abastecimiento de agua es que no se ha profesionalizado, no se ha convertido en una actividad, en un emprendimiento empresarial que debería*

*ceñirse como por ciertas normas. Yo diría que más que un proceso de mercantilización o no, era un poco más bien utilizar las reglas de la empresa privada para aplicarlas a la gestión del agua. Entonces digamos que lo que se observa allí como positivo es convertir a estas empresas de hecho en empresas prestadoras de servicios públicos. Y eso es lo que trae la Ley 142. De hecho, la Ley 142, en el artículo 15, le dice a usted: pueden prestar los servicios públicos las empresas, la economía mixta y las organizaciones autorizadas; ni siquiera ahí dice comunidades. Dice organizaciones autorizadas, en la medida en que se entendía que estas organizaciones deberían tener una maduración mínima para prestar ese rol empresarial. [...] Entonces, en esa medida, desde la década de los noventa hasta principios de la década del 2000, tiene muchísimo auge esto, hasta que llega el enfoque del derecho humano al agua, que es el que estamos viviendo hoy, pero que es un enfoque muy reciente. Y es un enfoque que, si nosotros vemos la resolución de las Naciones Unidas, es del 2010, la que declara: “El derecho humano al agua y al saneamiento”, y los instrumentos de implementación salieron el año pasado. Entonces nuestro marco jurídico no está preparado o adaptado para eso y las estructuras que tenemos tampoco están tan adecuadas a esto; pero si lo vemos de manera armónica, sí es cierto, por el Plan Nacional de Desarrollo y por el tema de la articulación de todas las actividades del Estado con los objetivos de desarrollo sustentable, que ya todos van más orientados en ese sentido, entonces se requiere una*

*adecuación institucional importante (Andrea Bernal, consultora del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico).*

Se trata de ver ahora qué se ha hecho en materia de legislación ante el derecho al agua y, por lo tanto, la gestión comunitaria, o más bien la “formalización” de las comunidades u “organizaciones autorizadas”, o, según la Ley 142, los pequeños prestadores, y luego el Decreto 421 del 2000, en el manejo del agua.

*Ahora bien, como la Ley 142 del 94 estableció que debían ser organizaciones autorizadas, entonces se requirió buscar la manera de que esas organizaciones asumieran el servicio porque la misma Constitución le dio la potestad al gobierno nacional de establecer cuáles eran los requisitos mínimos que debería tener un prestador de los servicios. Entonces, sale el Decreto 421 del 2000, que es relativamente reciente, que dice que las organizaciones autorizadas deben tener tales y tales, y podrán operar en municipios menores y áreas rurales y demás. Luego, bajo la concepción de la libre competencia y también un poco de la equidad de la participación de las organizaciones en esto, sale la Sentencia C731 de 2003 (bueno, por ahí) y esa sentencia de la Corte Constitucional lo que dice es, “qué pena con esas organizaciones, pero el Estado tiene la potestad de decir qué tipo de organizaciones pueden desarrollar esos servicios públicos, porque por eso son servicios públicos, porque como están beneficiando a un número plural de personas y muchas veces indeterminado, entonces pues es el Estado*

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

*quien tiene la potestad de establecer ciertas restricciones”. Entonces ahí no puede entrar quien quiera hacerlo, sino que tienen que ser los que están establecidos en la ley. Pero de todas maneras lo que no pueden hacer es decir que estas organizaciones autorizadas no pueden participar en otros escenarios que no sean los municipios menores y las áreas rurales; pueden entrar donde quieran porque la aplicación de la equidad: si lo pueden hacer las empresas, ¿por qué no lo pueden hacer las organizaciones autorizadas? (Andrea Bernal, consultora del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico).*

Andrea Bernal caracteriza más precisamente el impacto que tuvo el procedimiento de autorización de las organizaciones sobre su funcionamiento, puesto que a menudo estas tuvieron que recurrir a una asistencia técnica.

*El tema de organizaciones autorizadas entonces abrió una serie de requerimientos más bien de tipo operativo de qué debía tener una organización autorizada. Entonces tú lo encuentras en una resolución de la SSPD, en donde se dice que para que usted pueda ser registrado en el registro único de prestadores debe traer estos documentos: tan, tan, tan... Entre ellos se expidió, en su momento, que fuese una organización cuyo objeto específico consistiera en la prestación de servicios públicos. La junta de acción comunal no lo era; la junta de acción comunal no era específica para eso. ¿Qué sucede allí? Empiezan las organizaciones, las juntas de acción comunal, a hacer los ajustes para lograr reunir los*

*requisitos para el RUPS porque eso es importante, porque sin eso no le dan los subsidios y todo lo que viene amarrado al tema de ser una organización no autorizada para esto (Andrea Bernal, consultora del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico).*

Ella considera que este impacto fue más bien positivo, sobre todo en el caso de las periferias urbanas, en la medida en que esta asistencia fue asumida por empresas grandes o la academia.

*Yo pensaría que en Colombia eso de las organizaciones autorizadas estando en zonas periurbanas no ha sido negativo, ha sido positivo. Y ahí vienen un poco críticas u oportunidades de la Ley 142. Cuando la Ley 142 puso a todas las empresas y a las organizaciones en el mismo escenario, medidas bajo el mismo rasero, pues muchas organizaciones no pudieron, pero hubo otras que, con el apoyo adecuado, lograron cubrir los estándares. Y ahí es donde la asistencia técnica demuestra su efectividad. Miren, si ustedes observan cuáles han sido los casos de éxito de la prestación de servicios en áreas rurales o en áreas periurbanas, por lo general son organizaciones comunitarias que han recibido apoyo de las instituciones académicas o que han recibido apoyo de algunas empresas privadas o que están siendo apoyadas, como en el caso de Bogotá, por la Empresa de Acueducto de Bogotá. EPM en los corregimientos de Medellín es un excelente ejemplo (Andrea Bernal, consultora del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico).*

Para dar un ejemplo de esta configuración, que ella califica de “colaborativa”, se refiere precisamente al caso del borde sur de Bogotá, con Ciudad Bolívar y Usme, donde, según se lo relató una funcionaria de la Secretaría de Ambiente, se está concretando este cambio de relación.

*Yo no he tenido oportunidad de actualizarme en el tema de Ciudad Bolívar y Usme, pero estuve hace poco hablando con Mónica Martínez, de la Secretaría de Ambiente, quien trabaja con la Secretaría de Hábitat del Distrito. Y es interesante ver cómo el gran prestador, en lugar de asumir una estrategia de confrontación con el prestador menor, que está en sus márgenes, lo que asume es una colaboración y un respeto por esa tradición de construcción del sistema colectivamente; los beneficios del gran prestador, que es ser robusto técnicamente, con los beneficios de la organización comunitaria, que es que la gente se apropia del sistema, lo quiere, lo respeta y trata de hacer allí algunas intervenciones. Muy interesante algo que ustedes tocaban, y que me parecía muy crucial, es que la comunidad organizada, que está a cargo de su sistema en esas áreas periurbanas (que tienen límite con las áreas rurales, a veces combinados), generan un sentido de apropiación de la cuenca, por sí (Andrea Bernal, consultora del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico).*

Tal como lo hemos anunciado al principio de este texto, encontramos posiciones bien distintas: las comunidades y sus representantes luchan por el derecho al agua y ven a priori en el Estado

y su Ley 142, sobre todo un facilitador de la mercantilización, privatización del bien común que es el agua, es decir, que se presenta como una amenaza y por lo tanto afirman un discurso de fuerte movilización y resistencia frente a ella; no obstante, si bien sabemos que las entidades estatales han podido jugar estos roles en algunas circunstancias, poco se habla de ellas como “asesorando”, “regulando”, “apoyando”, etcétera, a las comunidades. Al contrario, se resalta un Estado que no ha garantizado los servicios públicos (no solo los domiciliarios sino también los sociales).

En cambio, de parte del sector público se manifiestan varias opiniones acerca de la mercantilización, desde su justificación hasta su rechazo, pasando por el reconocimiento de necesarios ajustes que tengan en cuenta las reales condiciones económicas y técnicas de las organizaciones comunitarias, sociales. Encontramos allí más bien una representación positiva de la gestión comunitaria del agua, pero con matices. En efecto, esta representación se mezcla a veces con cierta reserva (incluso desprecio, temor, aunque no explícito, o demostración) frente a lo que las comunidades son realmente capaces de asumir en la gestión del agua o, al contrario, con cierta valoración del trabajo realizado por estas mismas comunidades, lo cual lleva a plantear no el asistencialismo o la confrontación sino la alianza, la cogestión, corresponsabilidad entre entidades estatales y ellas, reconociendo los sesgos de la Ley 142 y señalando los aportes jurídicos que se le hicieron posteriormente. Incluso se expresa cierta postura “colaborativa” entre los distintos sectores implicados (al referirse precisamente al

caso del borde sur de Bogotá, con Ciudad Bolívar y Usme), también de “cooperación” o de “cogestión”, sin desconocer las dificultades que las comunidades pueden experimentar. Es así como se promueve la regulación (la CRA) teniendo en cuenta los aspectos tarifarios y subsidiarios; o la necesidad de un trabajo de construcción de un sistema de relaciones entre todos los actores involucrados que aspiran a que se vuelvan dialógicas (Defensoría del Pueblo).

Mientras durante las últimas tres décadas se han multiplicado las normas de participación en los procesos de planeación, gestión, toma de decisiones, en torno al desarrollo urbano, rural, territorial, con nuevas figuras, procedimientos, instancias, etcétera, poco se mencionan en las prácticas de la gestión comunitaria del agua. Lo que sí se inscribe en estos cambios es la Defensoría del Pueblo, y de hecho vimos cómo trata de desempeñar un papel de mediación, acompañando las reivindicaciones de las organizaciones y convocando a las entidades estatales.

## La ley propia: Una etapa determinante para la Retaco

THIERRY LULLE

Como se señala en varias partes de este documento, numerosas iniciativas de diversa índole, impulsadas por varias organizaciones (referendo del agua, asambleas de Retaco, audiencias públicas en el Congreso) condujeron a la elaboración de la llamada ley propia. En los últimos años, cuando precisamente se trató de elaborar esta ley, miembros de nuestra red tripartita estuvieron presentes y acompañaron este proceso asistiendo a varias de las asambleas, audiencias, así como a talleres preparativos de estos mismos eventos. Eso nos llevó a constatar que en efecto, y sin lugar a dudas, la gestión comunitaria del agua tiene un carácter específico y determinante en muchas partes del país para garantizar que las comunidades tengan acceso al agua. Y, como lo vamos a ver, el documento que presenta la ley<sup>13</sup> está muy bien estructurado, con numerosas referencias a normativas internacionales y nacionales, justificadas y pertinentes.

Ahora bien, nos preguntamos: ¿cómo entender esta propuesta de ley?, ¿cuál es su importancia?, ¿qué interrogantes puede estar generando? Para responder a estas preguntas reconstruimos el

<sup>13</sup> Véase: <http://redacueductoscomunitarios.co/leypropia/>

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

proceso que acompañamos de la ley propia y leemos con atención la propuesta de ley.

El desarrollo de la ley propia, por parte de la Red Nacional de Acueductos, es central para estas organizaciones, pues así dejan clara su insatisfacción frente a los procesos de legislación en los que han participado, a nivel nacional, con el Decreto 1898 del 2016, sobre usos múltiples del agua, y a nivel distrital con el Decreto 552 del 2011 sobre acueductos comunitarios.

Estos procesos han buscado la participación de la población. Los representantes de la población han participado, pero terminan distanciándose de los procesos cuando encuentran que son convocados, cuando las decisiones ya han sido tomadas, o cuando no encuentran en el texto final representadas sus propuestas.

Desde nuestra perspectiva, las instituciones son generalmente percibidas con cierta prevención o reserva, lo cual se entiende en la medida en que parte de ellas han generado la Ley 142 del 1994, que regula al agua como servicio público, y no han sido receptivas a las propuestas de los AC, ni al carácter solidario de la gestión comunitaria. Sin embargo, pudimos constatar y analizar que en ciertas condiciones se han podido desarrollar ciertas prácticas de gestión del agua con el apoyo de instituciones responsables, gracias a la apertura de algunos de sus funcionarios y a las demandas de las comunidades. Esta apertura y colaboración es central pues muestra la importancia y fuerza de convocatoria de las comunidades organizadas y el reconocimiento como ciudadanos de los habitantes

rurales, cada vez que las instituciones tratan de apoyarlas. Se requiere valorar estos procesos de cooperación.

El caso del D. C. es particular, algunos dicen que excepcional, por varios motivos: se trata de acueductos comunitarios ubicados en el borde urbano-rural, reconocidos por el Decreto distrital 552 del 2011. Las comunidades, como se explica en los párrafos anteriores, no quedaron convencidas, luego de su participación en la construcción de este decreto, porque no se reivindica la gestión comunitaria y se les pide a los acueductos hacer parte de un proceso de formalización que los convierte en pequeños prestadores de acuerdo con la política comercial de la Ley 142 de servicios públicos. Este decreto facilitó el paso de la reivindicación de una auto-gestión a una cogestión, a una cierta gobernanza del agua, al darle una responsabilidad a las instituciones distritales de apoyar a los acueductos en el proceso de potabilización del agua.

Por otro lado, creemos que sería importante hacer referencia a la discusión de agua potable frente a agua para consumo humano, en la medida en que en la ruralidad se tiene otras necesidades, usos y relaciones con el agua. Esta discusión es muy poco evocada en el proyecto de ley: en los antecedentes y principios se menciona casi exclusivamente “agua potable y saneamiento”, mientras que en el proyecto de ley mismo se trata exclusivamente de “agua para consumo humano”, sin que el paso de una formulación a otra tenga algún sustento explicativo, alguna aclaración o explicitación.

### **Cronología: ¿cómo nace la iniciativa de una ley propia?**

Una de las causas de la propuesta de un ley propia es la fuerte movilización frente a la Ley 142 de 1994 que, mientras prevé la privatización de los servicios públicos domiciliarios, no incluye la posibilidad de la gestión comunitaria. Igualmente, ninguna de las leyes que derivan de esta Ley estructurante se ajusta a la gestión comunitaria.

El Decreto 552 de 2011 fue un intento de diálogo que fracasó, por lo que los acueductos comunitarios sintieron la necesidad de construir su propia ley y dejar claro que no es posible una adaptación de estos sistemas a la Ley 142 con una ideología comercial.

La preparación del referendo del agua en 2006 ha sido un hito muy importante, si bien no ha podido prosperar como tal. En efecto, este proceso contribuyó, entre múltiples actividades, a la realización de varias asambleas, encuentros de los acueductos comunitarios (Bogotá, 2006; Buga, 2010; Cartagena, 2011; Pasto, 2012; Villavicencio, 2014; Medellín, 2016, el cual reúne alrededor de 250 personas delegadas de diversas regiones del país). Durante estos encuentros se comparten experiencias, se consolidan los propósitos de la red y, en el VI encuentro de Medellín, nació el proyecto de la llamada ley propia.

A lo largo de este proceso se consolida la Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia y un núcleo de organizaciones de AC

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

y de ONG ambientalistas, claramente se trata de organizaciones de AC ubicadas en varias regiones del país, en donde precisamente se han llevado a cabo las distintas asambleas de la Red nacional:

- Red Territorial de Acueductos Comunitarios de Bogotá y Cundinamarca –Retaco–.
- Federación de Acueductos Comunitarios Rurales del Valle del Cauca –Fecoser–.
- Asociación Departamental de Acueductos Comunitarios de Antioquia –ADACA–.
- Red de Acueductos Comunitarios de la Región Caribe.
- Asociación de Acueductos Comunitarios de Boyacá.
- Proceso de Acueductos Comunitarios de Nariño.
- Acueductos Comunitarios Articulados del Meta.

También han participado en este proceso ONG sociales y ambientalistas de las dimensiones nacional e internacional, o muy enfocadas hacia el mundo rural:

- ENDA América Latina Colombia.

- Instituto Mayor Campesino –Imca–.
- Corporación Desarrollo Solidario –CDS–.
- Censat Agua Viva, Amigos de la Tierra.
- Asociación para el Desarrollo Campesino –ADC–.
- Asamblea Regional Centro Oriente de Ecofondo.
- Corporación Ecofondo.
- Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila.
- Acueductos Comunitarios Articulados del Meta.

En el proyecto de ley “Se recuerda que la gestión comunitaria del agua la realizan en Colombia más de 12 mil organizaciones. El proyecto busca la protección y el fortalecimiento de esta práctica histórica, reconociéndola como unas de las expresiones más ricas de la gestión ambiental participativa existentes en nuestro país.

Además, en los últimos tres años se ha llevado a cabo anualmente una audiencia en el Congreso de la República con el apoyo de algunos políticos de los partidos –Polo democrático (Víctor Correa), Alianza Verde (Ángela Robledo), Movimiento Alternativo Indígena y Social (Mais), que nació en el seno de la ONIC

(Luis Evelis Andrade), etcétera–. También tienen el respaldo de ambientalistas reconocidos como Manuel Rodríguez.

Es importante destacar que en cada audiencia participan representantes del sector público. En las primeras dos audiencias estuvieron presentes funcionarios del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, el Departamento Nacional de Planeación y la Defensoría del Pueblo, quienes hicieron sus respectivas intervenciones<sup>14</sup>. Se lee en el documento de la ley propia que los interlocutores institucionales han sido solicitados a través de derechos de petición enviados desde la Red.

*[...] participó la Defensoría del Pueblo, quien asistió a la primera audiencia y en el pasado ha elaborado informes sobre la gestión comunitaria del agua en Colombia. Así mismo participó la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Secretaría de Hábitat de Bogotá, Asocars, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la Comisión de Regulación de Agua Potable –CRA–<sup>15</sup>.*

Por otro lado, en la segunda audiencia se introduce la dimensión internacional<sup>16</sup>. Y en la

**14.** Véase <http://corpenca.org/2015/audiencia-publica-sobre-la-gestion-comunitaria-del-agua/> y <http://redacueductos-comunitarios.co/videoaudiencia/>

**15.** <http://redacueductoscomunitarios.co/ii-audiencia-publica-gestion-comunitaria-del-agua/>;

**16.** <http://corpenca.org/2016/ii-audiencia-publica-sobre-la-gestion-comunitaria-del-agua/>  
<http://redacueductoscomunitarios.co/ii-audiencia-publica-gestion-comunitaria-del-agua/>;

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

tercera audiencia<sup>17</sup> se confirma la redacción de la ley propia, la cual es presentada y posteriormente publicada en un documento en el que se plantean distintos antecedentes y los principios de base de la ley propia, así como el proyecto de ley mismo.

El 22 de septiembre de 2017 se realiza, en la sede del Centro de Investigación y Educación Popular –Cinep–, en Bogotá, una rueda de prensa en la que la comisión promotora presenta “la iniciativa popular legislativa que busca consagrar el derecho a la autogestión comunitaria del agua, su uso individual y colectivo y en la que también se dictan otras disposiciones”. Un mes después de esta rueda de prensa, dicho comité se dirigió a la Registraduría del Estado Civil para inscribirse y solicitar el formulario para la recolección de firmas, el cual le fue entregado al comité el 20 de octubre de 2017. Se inició así el proceso de obtención de dos millones de firmas para abril 2018. Mientras tanto, se adoptó una estrategia de divulgación del proyecto a través de los medios de comunicación (por ejemplo, la columna de Juan Pablo Ruiz en El Espectador, acerca de los AC en Boyacá<sup>18</sup>).

### ¿Cuál es la estructura del proyecto de ley?

Como lo enunciamos anteriormente, se encuentra en línea el documento de presentación del proyecto de ley: “Por medio de la cual se consagran los derechos a la autogestión comunitaria del agua, su acceso individual y colectivo, se regulan las actividades desarrolladas por las comunidades organizadas, y se dictan otras disposiciones”<sup>19</sup>. Contiene dos partes principales: la primera, de 55 páginas, presenta una exposición de motivos, y la segunda, de 17 páginas, consiste en el proyecto de ley mismo.

La exposición de motivos se desarrolla en cuatro partes: el marco normativo internacional, el marco jurídico nacional, la gestión comunitaria del agua y la paz territorial. El sustento jurídico del proyecto de ley propia es bastante sólido, amplio, coherente y articulado. La referencia a la legislación internacional y nacional es central para establecer un vínculo con las posiciones y referencias de las instituciones nacionales, municipales y locales. Se establece así una oportunidad de diálogo a partir de presupuestos compartidos, como el derecho humano al agua consagrado en la Constitución colombiana, como lo vamos a ver enseguida.

Al principio del documento se afirma que:

*De la declaración del primer encuentro en Bogotá se resalta la exigencia número 3, que señala que los acueductos comunitarios “por su naturaleza, no pueden ser enmarcados en la actual legislación diseñada para garantizar el lucro, lo cual exige un régimen especial para los acueductos comunitarios acorde con su función de gestión pública, participativa y comunitaria del agua”.*

Hay que precisar que esta exposición de motivos se apoya en varias referencias no solo normativas, sino también en reflexiones de carácter más académico, nacionales e internacionales (anglosajona, hispánica) en torno a cuestiones de justicia ambiental, democratización y gobernanza, sustentabilidad, tierra y territorialidad, etcétera, y obviamente derecho al agua, tal como se ilustra en el Recuadro 13.

**17.** <http://redacueductoscomunitarios.co/3audienciapublica/>;  
<http://redacueductoscomunitarios.co/iii-audiencia-publica-sobre-la-gestion-comunitaria-del-agua/>

**18.** Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/acueductos-comunitarios-vs-privatizacion-columna-722008>

**19.** De junio de 2017. Compilación y redacción: Bibiana Salazar Restrepo, Comisión Consultiva Red Nacional de Acueductos Comunitarios.

# Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

## Recuadro 13. Referencias y reflexiones académicas

- AGYEMAN, J. & EVANS, B. (2006), "Justice, governance, and sustainability: perspectives on Environmental citizenship from North America and Europe", en DOBSON, A. & BELL, D., Environmental citizenship (pp. 185-206), Cambridge: MIT Press.
- BELLMONT, Y. (2013), "El concepto de justicia ambiental, expresión de una idea contemporánea de la justicia en Colombia", en MESA CUADROS, G., Elementos para una teoría de la justicia ambiental y el estado ambiental de derecho (pp. 89-130), Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- BOSSELMANN, K. (2010), "Earth Democracy: Institutionalizing Sustainability and Ecological", en ENGEL, R.; WESTRA, L. & BOSSELMANN, K., Democracy, Ecological Integrity and International Law (pp. 91-114), Cambridge: Scholars Publishing.
- CORREA, HERNÁN (2006), Acueductos comunitarios, patrimonio público y movimientos sociales. Notas y preguntas hacia una caracterización social y política, Bogotá: Corporación Ecofondo.
- CRAWFORD, C. (2010), "Derechos culturales y justicia ambiental. Lecciones del modelo colombiano", en BONILLA MALDONADO, D., Justicia colectiva, medio ambiente y democracia participativa (pp. 25-68), Bogotá: Universidad de Los Andes.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2007), "Beyond abyssal thinking: From global lines to ecologies of knowledge", Review Fernand Braudel Center, 45-89.
- MONDRAGÓN, LINA Y MÁRQUEZ, JAVIER (2014), "Gestión comunitaria del agua: apropiación de la gestión del bien común y la prestación del servicio público", en ECOFONDO, Apropiación social del conocimiento: tres experiencias en diferentes contextos culturales y ambientales de Colombia, Bogotá: Ecofondo-Colciencias.
- MOTTA VARGAS, RICARDO (2011, jul.-dic.), "El derecho al agua potable en la jurisprudencia colombiana", Revista Republicana, 11: 53-67. Corporación Universitaria Republicana.
- OSTROM, E. (2015), "Eight design principles for successful commons", en BOLLIER, D. & HELFRICH, S., Patterns of commoning (pp. 47-48), Amherst: The Commons Strategies Group.
- SHIVA, V. S. (2006), Manifiesto para una democracia de la tierra. Justicia, sostenibilidad y paz (SANTOS MOSQUERA, ALBINO, trad.), Barcelona: Paidós.
- SILVA PRADA, DIEGO F. (2016, 9 de junio), "Construcción de territorialidad desde las organizaciones campesinas en Colombia", Polis [En línea], 43, recuperado el 31 de mayo de 2017 de: <http://polis.revues.org/11786>

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

A pesar de lo extenso, presentamos, en el Recuadro 14, integralmente los contenidos del proyecto de ley:

### Recuadro 14. Contenido del proyecto de ley

Artículo 1. Objeto de la ley: Se reconoce el derecho a la autogestión comunitaria del agua, su acceso individual y colectivo y se reglamentan las actividades desarrolladas por comunidades campesinas, barriales, veredales y vecinales de índole comunitaria, tendientes a garantizar el acceso y suministro del agua y/o el saneamiento básico a las personas ubicadas en los territorios que habitan, teniendo en cuenta los componentes organizativos, administrativos, técnicos, ambientales, sociales y económicos, y las relaciones con organismos o autoridades del orden público encargados de asesorar, planear, cogestionar, asignar recursos, controlar y vigilar la gestión del agua.

#### Título i

Artículo 2. Derecho a la autogestión:

Artículo 3. Derecho individual al acceso y suministro de agua:

Artículo 4. Derecho colectivo al agua:

Artículo 5. Comunidades organizadas:

Artículo 6. Definiciones:

Gestión comunitaria del agua:

Patrimonio comunitario:

Acueducto comunitario:

Saneamiento comunitario:

Gestión comunitaria para el acceso y suministro colectivo al agua:

Gestión para el acceso y suministro comunitario de agua en la zona rural:

Gestión para el acceso y suministro comunitario de agua en la zona urbana:

Acuerdos entre entidades públicas, comunitarias y privadas:

Artículo 7. Ámbito de aplicación:

Artículo 8. Principios:

8.1. Justicia ambiental:

8.2. Corresponsabilidad:

8.3. Eficiencia social:

8.4. Eficacia participativa:

8.5. Coordinación institucional y comunitaria:

8.6. Cofinanciación:

8.7. Economía solidaria:

8.8. Gestión ecológica del agua:

8.9. Gestión local integrada de recursos:

Artículo 9. Enfoques para la interpretación y aplicación de la ley:

9.1 Enfoque diferencial:

9.2. Enfoque de derechos:

Título ii: Derechos de las comunidades organizadas gestoras del agua

Artículo 10.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

En el análisis de la ley buscamos reconstruir cómo se concibe el agua, las instituciones y la comunidad misma en la propuesta legislativa. Así, encontramos varios aspectos de los contenidos del documento, enfocándonos más detalladamente en los que desde nuestra perspectiva nos parecen relevantes:

- La articulación al proceso de paz como convicción y/o estrategia.
- Los derechos del río Atrato.
- El cambio climático.
- La contextualización normativa internacional y nacional.
- Las relaciones con las instituciones.
- El agua potable vs. el agua para consumo humano.

### Articulación al proceso de paz

En la última sección sobre la gestión comunitaria del agua y la paz territorial se especifica el lugar que tiene el agua en los acuerdos de paz. Es importante recordar que el proceso de elaboración de este proyecto ha sido simultáneo al de los diálogos y los acuerdos con las Farc, concretizando las bases de la paz, después de varias décadas de conflicto armado, que afectó principalmente el mundo rural:

*Colombia vive un momento histórico, el ruido del conflicto armado amaina con los acuerdos de paz logrados entre el gobierno nacional y las Farc-EP, lo que crea una situación favorable para la propuesta de una ley que consagre el derecho a la autogestión comunitaria del agua en Colombia.*

*Se trata de una ley propia construida durante años de trabajo mediante la cual se exigirán los derechos fundamentales y colectivos de las comunidades organizadas, que son defensoras de derechos humanos en cuanto auto-garantizan el derecho fundamental al agua, así como los derechos de la naturaleza, los derechos de los ríos y manantiales, los derechos del agua.*

*La gestión comunitaria del agua la realizan en Colombia más de 12 mil organizaciones conocidas como los acueductos comunitarios. Somos herencia ancestral y construcción cultural y una de las más ricas expresiones de la gestión ambiental participativa existentes en nuestro país.*

*Consideramos que el primer punto de los acuerdos de paz sobre el desarrollo rural integral abre el escenario para las reivindicaciones de las comunidades campesinas y para la gran cantidad de familias de origen campesino, indígena y afro desplazadas por causa del conflicto y que habitan en las ciudades.*

*Cuando decimos que la paz es territorial y la democracia debe ser real nos referimos a cómo vivir mejor, y es imposible vivir mejor*

*sin el acceso al agua. El derecho humano al agua, que está incluido en el bloque de constitucionalidad, merece lugar destacado en nuestra carta constitucional (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017: 5).*

Es interesante ver cómo se plantea la relación entre las preocupaciones de los AC en su manejo del agua y los avances de los acuerdos de paz, en especial los que se refieren al “desarrollo rural integral”. Ahora bien, esta articulación es estratégica para darle más sustento todavía al proyecto de ley propia, en coyuntura nacional al tener en cuenta las consecuencias del acuerdo en términos de diseño e implementación de un nuevo modelo de desarrollo rural. Sin duda la gestión comunitaria de agua y los acueductos comunitarios, como sistemas abastecedores, son organizaciones con tejido social que podrían apoyar a regiones alejadas y a grupos humanos a vincularse a la vida civil, estableciendo de esta manera un vínculo de ciudadanía a través del reconocimiento de las instituciones a través de su apoyo.

### Los derechos del río Atrato

También en los antecedentes se menciona una reciente sentencia de la Corte Constitucional con respecto a los derechos del río Atrato:

*Esto también implica concebir el agua como bien común y reconocerle sus derechos, como bien lo expresa la Sentencia T-622 de 2016*

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

*al considerar el río Atrato como una entidad sujeta de derechos y amparar como derechos fundamentales los derechos a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio.*

Se ve claramente cómo, al evocar esta sentencia, se relaciona el agua con otros aspectos muy importantes, como el territorio, el medio ambiente y el uso de los recursos propios de cada territorio, lo cual permite mostrar la preocupación de los AC por un cuidado integral del agua. Este punto también se asegura a través de varios artículos en los que se reclama el derecho a la conservación del agua en relación al territorio.

*Nuestra relación cotidiana con el agua es cercana, reconocemos la importancia del líquido vital y su cuidado, por eso afirmamos como principio que el agua es un bien común y así debe permanecer por siempre. Somos agua, y el agua es la sustancia de la vida. La conservación del agua es la conservación de la vida (p. 24).*

[...]

*El agua obliga al acuerdo, al consenso, al trabajo mancomunado; mueve a la construcción cultural y social del territorio, pues de la manera como una comunidad, una sociedad, se relaciona con el agua depende su calidad de vida, su bienestar, su bien vivir (p. 37).*

[...]

*los acueductos comunitarios no solo garantizamos el acceso al agua, sino que somos gestores, protectores y defensores de los territorios (p. 43).*

[...]

*Toda nuestra historia como comunidades organizadas de acueductos comunitarios ha estado ligada a la conservación del agua y a garantizar agua para nuestras comunidades y para la economía agrícola familiar (p. 44).*

[...]

*que se respete a las comunidades como sujetos autónomos para la protección y conservación de dichos territorios, a partir de la organización social que gestiona el líquido vital para la población (p. 44).*

### El cambio climático

Finalmente se evoca el cambio climático, frente al cual la gestión comunitaria del agua se presenta como una “garantía eficaz”:

*La gestión comunitaria del agua es garantía eficaz del propósito de responder con procesos adaptativos locales a los riesgos que enfrentamos ante los cambios críticos del clima que hacen de Colombia uno de los territorios más vulnerables del planeta.*

### La normativa de referencia a niveles internacional y nacional

En el marco internacional se mencionan normas que derivan principalmente de convenciones de las Naciones Unidas; también de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y finalmente se recuerdan algunos aspectos de los objetivos de desarrollo sostenible con incidencia directa en el manejo del agua.

### La normativa a nivel internacional

La lista de tratados, convenciones y normas internacionales es bastante completa, muy extensa, detallada, y cubre un período largo: inicia con los Cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 (Art. 3 común, y Arts. 20 y 46 del Tercer Convenio) y termina incluyendo avances muy recientes del presente año, como la Declaración de final de misión del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento, Sr. Léo Heller, Ciudad de México, 12 de mayo de 2017.

No solo se refieren al agua y al medio ambiente, sino también a los seres humanos y sus condiciones de género, generación, discapacidades, etcétera. En efecto, se mencionan las siguientes: Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Nueva York, 1979, Art. 14, párr. 2 h); Convención sobre los Derechos del Niño (Nueva York, 1989, Art.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

24, párr. 2); Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Nueva York, 2006, Art. 28); Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 2008).

En materia de agua y medioambiente encontramos tanto temas específicos, como la desertificación o los cursos de agua transfronterizos, como temas transversales, como la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Medioambientales (Aarhus, 1998).

También se mencionan los siguientes instrumentos internacionales, informes y directrices, centrados no solo en el tema del agua potable y saneamiento, sino también de la vivienda y el desalojo, o de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Y de distintas Organizaciones Internacionales como la ONU; Unesco; ONU Hábitat con la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación; el Consejo de Europa; la Organización Mundial de la Salud (OMS). Mencionamos algunos ejemplos:

- ONU Hábitat, Centro para los Derechos a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE), Asociación Americana para el Avance de la Ciencia, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Manual sobre el derecho al agua y al saneamiento, 2007.

- ONU, Consejo de Derechos Humanos, Resolución N.º 15/9 del 30 de septiembre de 2010, Los derechos humanos y el acceso al agua potable y al saneamiento.
- Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución N.º 1693/2009 del 2 de octubre de 2009.
- ONU, Asamblea General, Resolución N.º 64/292 del 28 de julio de 2010, El derecho humano al agua y al saneamiento.
- Organización Mundial de la Salud (OMS), Guías para la calidad del agua potable, 2011.

Y se precisa:

*Nos interesa de manera expresa el derecho a la autogestión del agua en el sentido en que lo establece la Observación Número 15 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuando plantea que el agua entraña libertades y derechos, y sobre este último aspecto expresa que las personas tienen derecho a un sistema de abastecimiento y gestión que ofrezca a la población igualdad de oportunidades para su disfrute (CDESC, 2002) (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017: 7).*

Por otro lado, se menciona a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y finalmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

*Avanzar en el reconocimiento de la necesidad de incorporar mecanismos de gestión colectiva del agua materializa de forma concreta las siguientes metas del objetivo 6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):*

- *Proteger y restablecer los ecosistemas como las montañas, los humedales, los ríos y lagos.*
- *Fortalecer la participación de las comunidades en la mejora de la gestión del agua.*
- *Aumentar la utilización eficiente del agua en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad y el abastecimiento de agua dulce (Naciones Unidas, 2015 página 21).*

### La normativa a nivel nacional

En el marco jurídico interno, se abordan diferentes aspectos del derecho al agua desde la Constitución de 1991. El derecho individual al agua deriva en varios criterios en torno al agua, muy determinantes: la disponibilidad, la calidad, la accesibilidad (física, económica, la no discriminación, el acceso a la información), y en este punto se dice que “es importante traer a colación lo manifestado por el tribunal constitucional en la Sentencia C-220 de 2011: derecho colectivo al agua, derecho de las colectividades, formas de garantizar el derecho humano al agua, derecho a la autogestión”.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

Se resalta a continuación lo que la Constitución ya ha estipulado en materia ambiental y de derechos en el acceso al agua y desde los trabajos de Salazar (2007) y Motta (2011). La Carta Política de los colombianos, por ejemplo, no incluye una remisión expresa al agua como derecho humano, pero tiene referentes explícitos e implícitos sobre ella, como el darle un estatus de elemento constitutivo del Estado (Artículos 101 y 102), como riqueza natural de la nación (Artículo 8), servicio público domiciliario (Artículo 48) y ambiental (Artículo 49), y derecho colectivo y del ambiente (Artículo 79) (Salazar, 2007).

*Adicionalmente, la Corte Constitucional colombiana reconoce desde el año 1992 el acceso al agua y su suministro como un derecho fundamental. Sus prolíficos pronunciamientos fueron divididos en cuatro etapas por el investigador Ricardo Motta Vargas (2011)<sup>20</sup>, y puede verse a partir del período de 2010 en adelante un reconocimiento fundado en la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–, en la teoría del bloque de constitucionalidad y en las interpretaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y*

**20.** Vale la pena insertar aquí el contenido de la nota 2, en la cita textual, pues presenta una interesante periodización de la jurisprudencia de la Corte Constitucional: Nota 2. “En este análisis podemos identificar cuatro etapas muy marcadas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional: a) la primera etapa, de 1992 a 1995, consiste en el surgimiento tímido de la teoría del mínimo vital; b) de 1995 a 2005 es la etapa del reconocimiento del derecho humano al agua en conexidad con otros derechos; c) de 2006 a 2009 hay reconocimiento al mínimo vital de agua en reiteradas decisiones; d) por último, en 2010, se establece el derecho humano al agua potable, en interpretación del Bloque de Constitucionalidad-Observación número 15 de la ONU (Motta, 2011)”.

*Culturales. Los copiosos pronunciamientos de la Corte hacen alusión a este innominado derecho a partir de casos concretos en los cuales se reclama su protección efectiva. Es importante destacar que, en muchos de ellos, las motivaciones y reflexiones del tribunal constitucional parten del análisis puntual de sus elementos normativos: disponibilidad, calidad, accesibilidad y no discriminación (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017: 14).*

### Las relaciones con las instituciones

Tanto en la exposición de motivos como en el proyecto de ley mismo se aborda la cuestión de las relaciones con las instituciones; las que se mencionan consisten principalmente en las entidades territoriales (municipios, departamentos) o en las encargadas de lo ambiental (corporaciones autónomas). Obviamente estas son muy determinantes, pero sabemos que no son las únicas.

Se desarrolla este tema a través de distintos tipos de alianzas. Con una cita de Márquez, Mondragón y Salazar, 2016, se recuerda un principio de base:

*El propósito de los acuerdos públicos comunitarios es construir alternativas mediante el fortalecimiento de las capacidades locales y nacionales que involucren a comunidades, organizaciones, movimientos sociales, trabajadoras y trabajadores, impulsando*

*procesos de cooperación local o internacional basados en la solidaridad y la horizontalidad (Márquez, Mondragón y Salazar, 2016) (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017: 25).*

Luego se invocan las alianzas entre organizaciones comunitarias y autoridades locales para poder resistir mejor a la amenaza de mercantilización del agua a través de políticas públicas:

*Una alternativa de resistencia a la política estatal colombiana de privatización del servicio público y comunitario de agua que promueve la transformación empresarial del sector, son las alianzas entre organizaciones comunitarias que gestionan el agua –acueductos comunitarios– y las autoridades locales, representadas especialmente en las figuras del alcalde y los concejos municipales. Estos últimos son organismos de elección popular que ejercen el control político al ejecutivo y tienen la función de crear políticas públicas municipales a través de la figura de acuerdos municipales [resaltado fuera del texto] (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017: 26).*

Por otro lado, los autores se refieren a casos específicos como el de Bogotá, en el que se ha concertado el Decreto 552 de 2011, “Por el cual se dictan medidas para mejorar las condiciones de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico por parte de comunidades organizadas en acueductos comunitarios”.

El comentario al respecto resalta que:

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

*Se avanza en el reconocimiento de la urgencia y la necesidad de desarrollar procesos de fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua respetando la naturaleza jurídica y la autonomía de las comunidades organizadas que a tal finalidad se dedican (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017).*

Sin embargo, no se alude a las otras instituciones, como la EAAB, secretarías distritales, Defensoría del Pueblo, etcétera, que han contribuido a ciertos avances en la gestión comunitaria del agua. También se refieren a otras experiencias de acuerdos entre AC y organizaciones, como en Antioquia, a través de una organización ambientalista, y en el Valle del Cauca, con sindicatos de empresas de servicios públicos y del sistema nacional ambiental:

*En el marco de los principios de la Plataforma de Acuerdos Público Comunitarios de las Américas, la Corporación Penca de Sábila ha promovido y acompañado la consolidación de tres acuerdos público-comunitarios en las municipalidades de Girardota (2009), Támesis (2012) y La Unión (2012).*

*Otro acuerdo impulsado por la Plataforma de Acuerdos Público Comunitarios de las Américas fue en el departamento del Valle del Cauca, Colombia, en 2012, que se formalizó entre dos sindicatos y un acueducto comunitario. Los integrantes fueron el Sindicato de la empresa de servicios públicos Acuavalle (Sintracuavalle), el Sindicato de los Empleados Públicos del Sistema*

*Nacional Ambiental (Sintrambiente) y el Acueducto Comunitario La Sirena, localizado en la ciudad de Santiago de Cali (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017: 27).*

A continuación presentamos cómo se aborda este tema en distintos artículos del proyecto de ley mismo<sup>21</sup>.

El Artículo 7. *Ámbito de aplicación:* se refiere a que “esta Ley se aplicará a las comunidades organizadas gestoras del agua [...], y a las relaciones que se desarrollen entre dichas comunidades y los organismos de asesoría, cogestión, asignación de recursos, planeación, vigilancia y control sobre la gestión del agua, incluyendo las que les competen a las entidades municipales, distritales, departamentales, regionales y nacionales”.

En este artículo se plantea de manera muy abierta y diversa todos los actores susceptibles de ser implicados. Algo parecido ocurre en el artículo siguiente.

En el Artículo 8 se enuncian los principios de base del proyecto de ley, y se aborda el principio de corresponsabilidad, definido como “*la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar y autogarantizar de manera progresiva el acceso y suministro del agua y/o saneamiento básico*”.

<sup>21</sup>. El resaltado en lo que sigue es nuestro, fuera de texto.

El principio de “Coordinación institucional y comunitaria” especifica que “los entes nacionales, departamentales, distritales y municipales coordinarán, promoverán y fomentarán la participación de las comunidades organizadas que presten los servicios de agua y/o saneamiento básico, con el propósito de ejecutar obras y proyectos, respetando su autonomía sin injerir en sus sistemas organizativos”.

Así mismo, el principio de “Cofinanciación” se refiere a los mismos “entes nacionales, departamentales, regionales, distritales y municipales [que] cofinanciarán y ejecutarán a través de acuerdos público-comunitarios y/o comunitarios-comunitarios, celebrados con las comunidades organizadas, proyectos para garantizar el acceso y suministro de agua para consumo humano y/o saneamiento básico”.

En el título IV, Formas de promoción y garantía del acceso y suministro de agua y saneamiento básico, el Artículo 18, Modelo de abastecimiento para el acceso y suministro de agua para consumo humano y riego a pequeña escala, recuerda que “*La autoridad encargada de otorgar los permisos para el uso del agua y de aprobar la pertinencia del modelo de abastecimiento tendrá en cuenta las particularidades señaladas; las entidades territoriales destinarán los recursos económicos o cogestionarán con las comunidades organizadas los recursos necesarios para la elaboración del diagnóstico y la posterior implementación del sistema*”.

Por otro lado, en el Artículo 19, Manejo de aguas residuales y residuos sólidos, se menciona el

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

propósito de cogestión: “Las comunidades organizadas promotoras del acceso y suministro del saneamiento básico realizarán un diagnóstico ambiental y técnico para determinar [...] las características del sistema de recolección de aguas residuales y residuos sólidos para las zonas rurales o urbanas, con el propósito de cogestionar con las entidades gubernamentales u otras los recursos económicos necesarios para su construcción, instalación y administración. La propiedad de dichos sistemas será de las organizaciones comunitarias”.

Finalmente, en el título V, se definen las relaciones entre las comunidades organizadas y los entes locales, es decir, la sección cuyo objeto consiste precisamente en definir estas relaciones entre actores, y también de qué maneras se inscriben en un escenario de interacciones entre lo público y lo comunitario reguladas por ciertas reglas y políticas; por lo tanto, varios artículos tienen que ser mencionados aquí.

El Artículo 20, Política pública municipal para la gestión del agua, contextualiza el papel de las organizaciones en las políticas locales: “Cada municipio y distrito contarán con una política pública sobre gestión del agua, cuyo proceso de elaboración y aprobación será participativo. En su diseño deberán contar [...] con la participación activa de las organizaciones comunitarias gestoras del agua [...]”.

En el Artículo 21 se define un Acuerdo público-comunitario como “un instrumento de vinculación del capital público y comunitario que se materializa a través de contratos de apoyo, convenios

solidarios, contratos interadministrativos y convenios especiales de cooperación [...]”.

El Artículo 22, por su lado, define que “los Acuerdos comunitarios-comunitarios son Alianza o manifestación de voluntades entre dos o más partes cuya naturaleza económica y jurídica las ubica en el sector comunitario y solidario, [...] así mismo] su objetivo es el intercambio de conocimientos, experiencias, técnicas, tecnologías o soluciones alternativas para la promoción, fortalecimiento y consolidación de los modelos comunitarios de gestión del agua y saneamiento básico”.

El Artículo 24, sobre las Concesiones de agua, estipula que “La autoridad ambiental será la encargada de otorgar, prorrogar, renovar o cancelar los permisos de uso del agua”.

En el Artículo 25, Declaratoria de utilidad pública para la imposición de servidumbres de acueducto o sistemas de autoabastecimiento y saneamiento básico, se aclara que: “Los municipios y distritos, como entes encargados de garantizar el derecho humano al agua a través de sistemas de autoabastecimiento colectivo o redes de servicios públicos, serán las entidades competentes para declarar de utilidad pública y comunitaria las franjas de terreno necesarias para la instalación de tuberías o elementos requeridos para la conducción de agua cruda, potable o residual hasta los sitios finales de destino”.

Finalmente, el Artículo 27, Vigilancia y control de las organizaciones comunitarias gestoras del agua, resalta que: “La facultad de vigilancia y

control sobre las comunidades objeto de esta ley estará a cargo de la respectiva Corporación Autónoma Regional”.

Como lo vemos, si bien el título V se centra exclusivamente en las relaciones entre las comunidades organizadas y los entes locales, las instituciones mencionadas son las mismas: entidades territoriales por un lado, autoridad ambiental por el otro.

Esta visión algo “limitada” de las instituciones (en el sentido de que no se alude a las empresas de servicios públicos, o no se explicita qué departamento o secretaría de las administraciones político administrativas o territoriales pueden ser concernidos) puede entenderse también al ver una sección de la exposición de los motivos que se refiere a una lectura del impacto negativo de algunas normas sobre la gestión de los AC. No es solo la Ley 142, sino también otras más recientes:

*Por medio del Decreto 421 del 2000, artículo 1, el ejecutivo reglamentó lo dispuesto por el Congreso (Ley 142/94), agregó el requisito para las organizaciones de conformarse como entidades sin ánimo de lucro, con lo cual abrió el camino para que las entidades encargadas de su inscripción y registro les exigieran un cambio en la denominación o identificación (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017: 34).*

*Es evidente que con las regulaciones establecidas, por ejemplo con el Decreto 1575 de 2007, los acueductos comunitarios se ven*

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

*enfrentados al problema de la legalización y comprometidos a una serie de cargas tributarias, que si bien son adecuadas para empresas que prestan el servicio público de agua en el área urbana, no lo son para estas comunidades que históricamente han intentado de forma precaria y con gran esfuerzo obtener un recurso que es absolutamente vital (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017: 35).*

Lo cual se puede contrastar con lo que nosotros analizamos en la sección “agua potable y el consumo humano”, en torno al Decreto 1575 y el Decreto 1898, a partir de las apreciaciones de dos funcionarias que entrevistamos, la una de la CAR y la otra del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico y consultora sobre el tema de pequeños prestadores; ambas mostraron cómo estas normas invocan intereses de la comunidad relacionados con la salud pública, la calidad del agua, etcétera, pero que al final definen reglas en materia jurídica y financiera que van en contra de la gestión propia de las organizaciones locales.

### **El paso del agua potable al agua para consumo humano**

Vale la pena señalar que en los antecedentes, normativas, etcétera, se usa casi constantemente la formulación “agua potable y saneamiento básico”, pues es muy consagrada en muchas de las normas aquí citadas, solo en la página 43 se señala: “agua para consumo humano”:

“una condición básica para vivir con dignidad es el acceso al agua para consumo humano y para la vida económica y el bienestar en nuestros territorios”.

En cambio, en el texto de la ley misma se pasa a la formulación: “agua para consumo humano”, la cual permite en general referirse enseguida a otros usos del agua (riego a pequeña escala, consumo humano y agrícola a pequeña escala, la calidad del agua requerida para usos múltiples); aquí algunos ejemplos:

*Artículo 2. Derecho a la autogestión: Las comunidades organizadas, ubicadas en zonas rurales o urbanas, tendrán derecho al acceso y suministro colectivo de agua para consumo humano y a contar con sistemas de abastecimiento y gestión, garantizándoseles la igualdad de oportunidades (p. 56).*

*Artículo 8.2. Corresponsabilidad: Para los efectos de esta ley, se entiende por corresponsabilidad la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar y autogarantizar de manera progresiva el acceso y suministro del agua y/o saneamiento básico destinados a suplir usos personales, domésticos y colectivos de forma continua, aceptable y económicamente asequible. Las comunidades organizadas gestoras del agua, que desarrollen sus actividades en la zona rural o centros poblados, deberán garantizar progresivamente el agua para la cría de animales y el riego de cultivos a pequeña escala (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017: 60).*

*Artículo 8.6. Cofinanciación: “garantizar el acceso y suministro de agua para consumo humano y/o saneamiento básico, irrigación, drenaje, protección de tierras donde se encuentran ubicadas las fuentes de agua, defensa contra las inundaciones, regulación de los cauces o corrientes de agua y legalización de predios destinados a la protección de las fuentes y a la constitución de servidumbres (p. 61).*

*Artículo 8.7. Economía solidaria: Los sistemas comunitarios gestores del agua para consumo humano y riego a pequeña escala hacen parte de un sistema socioeconómico, cultural y ambiental (p. 61).*

*Artículo 10.4. Derecho a la gestión colectiva del agua: Es el atributo prioritario que poseen las comunidades organizadas, ubicadas en zonas rurales o urbanas y centros poblados, para acceder y autosuministrarse progresivamente el agua para consumo humano y agrícola a pequeña escala (p. 64).*

*Artículo 10.5. Derecho a la igualdad y el trato diferenciado: Las comunidades organizadas ubicadas en zonas rurales y urbanas tendrán derecho a autogestionar el agua para consumo humano, riego a pequeña escala y el saneamiento básico (p. 64).*

*El título mismo del Artículo 18 menciona: Modelo de abastecimiento para el acceso y suministro de agua para consumo humano y riego a pequeña escala (Red*

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

*Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017: 68).*

*Nuevamente en el Artículo 24, Concesiones de agua, se especifica que se trata de agua para consumo humano y/o riego a pequeña escala (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017: 68).*

*Solo en el Artículo 10.7, Derecho a la participación, se usa la formulación de “agua potable y saneamiento básico” al referirse a la distribución equitativa de recursos económicos en agua potable y/o saneamiento básico en zona rural y urbana, incluidos los centros poblados, [... con el fin de garantizar] el derecho fundamental al acceso y suministro de agua de manera colectiva o individual y el derecho a la autogestión o cogestión de los sistemas de abastecimiento y saneamiento (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017: 64).*

### Conclusión

Más allá de la importancia que tiene este proceso legislativo para los actores comunitarios de legitimarse como actores del abastecimiento de agua en la ruralidad, quisimos analizar el documento sobre la ley propia “Iniciativa legislativa para el fortalecimiento y defensa de los acueductos comunitarios”, preguntándonos por su concepción de la gestión comunitaria, del agua, y su concepción del rol que tienen las instituciones de diferentes niveles y de la comunidad.

Primero encontramos muy esperanzadora la propuesta de dialogar con las instituciones a todo nivel, comenzando con referencia a la legislación internacional y nacional para dejar en claro un mismo punto de partida o de llegada, garantizar para todos los ciudadanos, en este caso quienes son abastecidos por acueductos comunitarios, el acceso al agua de consumo humano.

Creemos sin embargo que falta precisar cuáles son las características del agua que usan en los contextos donde funcionan los acueductos comunitarios. ¿En el agua de consumo humano, agua potable, la misma agua potable que regula el Decreto 1575 de 2007, el cual ha causado tanto malestar en las comunidades y en las instituciones que apoyan el proceso de los acueductos comunitarios? ¿O hablamos de un agua que a través de procesos de purificación puede alcanzar una calidad regular que termine en potabilización en los hogares? ¿No era parte de las demandas centrales que hubiera garantía de agua de consumo doméstico para cumplir con los otras necesidades del campo?

Vemos un esfuerzo por definir el carácter colaborativo de la relación entre comunidades e instituciones para describir tipos de convenios público-comunitarios o comunitario-comunitarios, que a partir de nuestra experiencia son centrales en la aplicación de la legislación. Sin embargo, también se hace referencia a la autogestión sin que queden claros este término y los procesos que le corresponden.

También creemos que en esta propuesta de ley sería importante demandar que los saberes y

experiencias de los miembros de los acueductos comunitarios sean tenidos en cuenta como parte de los diagnósticos que evalúan las condiciones de prestación del servicio de agua en los contextos que funcionan los acueductos comunitarios para no repetir la traducción de su realidad a panoramas descritos y evaluados por saberes expertos, como la ingeniería y administración, que no dan cuenta de las características sociales y comunitarias de estos sistemas.

## Vínculos e interacciones

THIERRY LULLE Y MARCELA ARRIETA

Los textos siguientes tienen el fin de presentar una pieza de información o insumo de análisis para lectores, investigadores y habitantes de Usme, Ciudad Bolívar, y, en general, para los bogotanos interesados en acercarse a las visiones y estrategias de trabajo de actores institucionales en el sector de agua, ambiente y territorio. A continuación encontrarán: primero, las preguntas que motivaron nuestro trabajo y, luego, dos textos analíticos basados en la tabulación de cerca de las entrevistas a profundidad que hemos realizado (véanse más detalles al principio de este capítulo y en la lista de personas entrevistadas).

¿Qué es un actor institucional?, y ¿cómo opera la legislación sobre el agua en casos específicos, en nuestro caso en la construcción y funcionamiento de los acueductos comunitarios en el borde urbano rural de Bogotá?

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

Nosotros quisimos entender esto no solo a partir de la recopilación y estudio de la legislación. Queríamos conocer más sobre la aplicación de la legislación y el trabajo de las instituciones y sus funcionarias y funcionarios. Nos acercamos a ellas y ellos para preguntarles por su experiencia cotidiana, por sus motivaciones de trabajo, por su relación con el agua, la comunidad, el territorio, otras instituciones y los acueductos comunitarios.

Partimos de la tesis de que las estrategias de trabajo de las instituciones a cargo de funcionarias y funcionarios, lejos de seguir al pie de la letra la legislación, hacen una interpretación de esta a partir de su formación y experiencias personales, sus valores, pero también a partir de su relación con el agua, con la comunidad, con el territorio, en este caso el borde sur. También que sus estrategias se veían influenciadas por el trabajo de otras instituciones. Seguir estas relaciones, entendidas como interacciones, nos permite reconstruir estrategias y procesos de trabajo de las instituciones que pueden ser el abastecimiento de una población o el desarrollo de un decreto y su implementación, o todo lo contrario, su falta de implementación.

### **Construyendo vínculos colaborativos para la sostenibilidad de los territorios del agua**

THIERRY LULLE Y MARCELA ARRIETA

En el trabajo realizado con representantes de los actores institucionales (sector público) e

institucionalizados (organizaciones sociales u ONG), abordamos entre varios temas las relaciones o interacciones que han tenido en el pasado y tienen en el presente en el desarrollo de sus actividades específicas. Nos referíamos no solo a la transferencia/circulación de recursos técnicos, financieros, humanos, sino también al diseño e implementación de normas, políticas y planes, a la circulación de conceptos, referentes, modelos, así como de prácticas, estrategias, etcétera. Nos interesaba identificar, si bien de forma esbozada, interacciones desarrolladas en el marco de condiciones determinadas por ciertos hábitos institucionales, políticos, culturales, sociales, con el fin de poner en evidencia los actuales avances, bloqueos, dificultades hacia la construcción de una gobernanza del agua. ¿A qué clase de actores se refirieron nuestros entrevistados? Al hablar de clase de actores entendemos: ¿Actores de qué sector? ¿El mismo u otro que el sector al que pertenece el entrevistado? Por lo tanto, se puede captar si son relaciones de mismo nivel, marcadas por cierta verticalidad u horizontalidad, por procesos desde abajo y/o desde arriba.

Como lo expresa claramente el proyecto de ley propia, uno de los principios claves de los AC es poder funcionar en autogestión sin excluir no obstante principios de cogestión, corresponsabilidad, entre otros. De hecho en la última sección de este bloque se muestra cómo, en un contexto particular, una cierta cogestión (¿o gobernanza?) se pudo desarrollar a favor de la mejoría del manejo del agua, de los AC, etcétera.

El trabajo se apoya en la identificación de los actores nombrados por nuestros entrevistados

en el transcurso de la entrevista que realizamos con cada uno de ellos. Es una lectura que no pretende ser representativa sino ilustrativa de un cierto cuadro institucional. Procedimos con la construcción de una tabla en la cual se reportaban los actores mencionados por cada uno de los entrevistado(a)s, agrupándolos por nivel territorial (internacional, nacional, regional/departamental, distrital/municipal, local/barrial/veredal). Aquí presentamos por un lado a qué actores mencionan cada uno de los entrevistados, considerando su nivel territorial (nacional, regional, distrital, local) y, por el otro, cuál es el nivel territorial de los actores mencionados.

### **Los entrevistados representantes de las instituciones nacionales**

Los entrevistados representantes de las instituciones públicas de nivel nacional mencionan actores de todos los niveles territoriales, desde el internacional (véase la Tabla 25) hasta el local, pero dominan los actores formales; y si se refieren a ONG, son más bien las de tipo internacional. Hay un caso un poco distinto, la Defensoría del Pueblo, cuya representante entrevistada enuncia menos relaciones que los demás entrevistados, y ninguna de nivel internacional; en cambio sí se refiere varios actores locales.

Estos mismos entrevistados de nivel nacional se refieren a los actores internacionales (varias Organizaciones Internacionales -OI- y a veces bastantes: A. Bernal, J. Salamanca), tratándose

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

de Agencias de Naciones Unidas, Banco Mundial, BID, etcétera), lo hacen por una relación directa, es decir porque la OI tiene incidencia en su actividad (financiamiento, diagnóstico, modelo de gestión), por ser agencias de cooperación u ONG internacionales especializadas en temas ambientales, gestión de acceso al agua, calidad del agua, etcétera, o por un motivo más personal, en el sentido de que tienen algún referente de experiencias vividas directamente en el exterior (por ejemplo, formación, estudios, consultorías).

Sin sorprender, encontramos que los entrevistados de las organizaciones no gubernamentales de nivel nacional, al contar a menudo con nexos y/o recursos de tipo internacional (Censat, Enda, Conservación Internacional), se refieren a otras organizaciones de mismo perfil o más puntualmente a OI financiadoras (por ejemplo, la Unión Europea). Mencionan también agencias de cooperación nacionales como la de Suiza.

**Tabla 25. Actores internacionales según ámbito, mencionados por entrevistados de todos los niveles y sectores**

GENERALES	OECD; ONU; PNUD; BM; BID; UNICEF ONU HÁBITAT
ESPECÍFICOS	PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (ICESCR INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS)
ONG EN AGUA, MEDIO AMBIENTE, OTROS	CLOCSAS (CONFEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS DE SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO); CONDESAN (CONSORCIO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ECORREGIÓN ANDINA) / WWF  ALIANZA AGUA Y CIUDADES (DC, DF, RÍO); FOROS MUNDIALES DEL AGUA, FEDERACIÓN INTERNACIONAL AMIGOS DE LA TIERRA, RED ANDINA DEL AGUA. (MENCIONADOS POR ENTREVISTADOS ONG)  LAS ENDA DE OTRAS PARTES; ASOCIACIÓN GINEBRA TERCER MUNDO; MUJERES DEL MUNDO; (MENCIONADOS POR ENTREVISTADOS ONG)  ONG INTERNACIONALES (SIN PRECISAR)
ACADÉMICOS, CONSULTORAS	ALIANZA POR LA JUSTICIA HÍDRICA, GRUPO INTERNACIONAL DE ACADÉMICOS QUE TRABAJA SOBRE TODO EN PERÚ, BOLIVIA Y ECUADOR, EN SISTEMAS COMUNITARIOS DE RIEGO (MENCIONADOS POR ENTREVISTADOS ONG)  PUBLICACIONES CON LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE PERÚ Y EDITORIAL ABYA AYALA DE ECUADOR. PINAR DEL RÍO CUBA UNIVERSIDAD DE ÁMSTERDAM (MENCIONADOS POR ENTREVISTADOS ONG)
COOPERACIÓN BILATERAL	FRANCIA: ALCALDÍA DE PARÍS; UNA MULTINACIONAL FRANCESA;  SUIZA: AVINA COOPERACIÓN SUIZA + EMBAJADA SUIZA; SABAI (SANEAMIENTO BÁSICO INTEGRAL), INICIATIVA DE SUIZA (PRIMERO EN PERÚ);  LA ASOCIACIÓN DE INGENIEROS EN SUIZA; (MENCIONADOS POR ENTREVISTADOS ONG)
EXPERIENCIAS, MODELOS	JAPÓN, FRANCIA, HOLANDA, BÉLGICA, BRASIL;  CHILE, INDIA Y PERÚ

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

Como era de esperar, los entrevistados del sector público del nivel nacional son quienes más mencionan a las mismas instituciones públicas del nivel nacional, siendo numerosas y de distintas clases: gobierno, congreso, entidades públicas de planeación y gestión, entidades especializadas en temas de agua, medio ambiente, territorio, academia, centro de investigación especializado en este mismo sector del agua, como Cinara de la Universidad del Valle, sector privado (véase la Tabla 26), puesto que inciden directamente en sus actividades; se produce una relacionalidad endogámica.

Cuando los entrevistados de organizaciones sociales de nivel nacional tienen relaciones con el sector público de nivel nacional, se trata de algunos ministerios (Viceministerio de Agua y Saneamiento, Ambiente, Salud, Agricultura) o congresistas. Por otro lado, tienen también relaciones con otras organizaciones del mismo tipo, ONG ambientalistas y sindicatos, pues a menudo han vivido una historia común, en especial en torno al referendo del agua, o en movimientos sociales, en especial en los del sur del distrito. Estas organizaciones son mencionadas solo por las ONG entrevistadas, más no por los entrevistados del sector público, salvo la Defensoría del Pueblo.

**Tabla 26. Actores nacionales según ámbito, mencionados por entrevistados de todos los niveles y sectores**

GOBIERNO NACIONAL	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA;  CORTE CONSTITUCIONAL; CONSEJO DE ESTADO; CONTRALORÍA/ PROCURADURÍA; DEFENSORÍA DEL PUEBLO; GOBIERNO NACIONAL; MINVIENDA VICE MIN. AGUA; ICT-INURBE; ANLA; MINAMBIENTE; IAVH; MINSALUD; MINAGRICULTURA; MINHACIENDA; MINCOMERCIO; FONDO COLOMBIANO DE MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS FOMIPYME, MINCOMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO; DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL; BCO DE LA REPÚBLICA;  DNP; DANE, SISTEMA NACIONAL DE REGALÍAS; DIAN
POLÍTICOS	CONGRESO; REPRESENTANTES Y SENADORES DEL POLO DEMOCRÁTICO Y DE LA ALIANZA VERDE; UTL DE LOS CONGRESISTAS IVÁN CEPEDA, DANIEL URIBE, ÁNGELA MARÍA ROBLEDO (CONGRESISTAS) (MENCIONADOS POR ENTREVISTADOS ONG)
AGUA, MEDIO AMBIENTE, DESARROLLO RURAL / URBANO	SUPERINTENDENCIA; CRA; AGENCIA NACIONAL DEL AGUA PROYECTO; HIMAT; INDERENA; INSFOPAL (HASTA 1989); RETACO RED NACIONAL; INCODER INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL; AGENCIA NACIONAL DEL AGUA; FUTURA AGENCIA DE DESARROLLO RURAL; DIRECCIÓN DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO (EXPERIENCIA PASADA); ANDESCO ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS Y COMUNICACIONES ACODAL
SECTOR PRIVADO, GREMIOS	FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS;  EMPRESAS PRIVADAS: HOLCIM, CEMEX
ACADÉMICO	U. NACIONAL; COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA; U. MANUELA BELTRÁN; U. SANTO TOMÁS; U. COOPERATIVA; U. PILOTO; UIS, U. LLANO, U. ANDINA, IGAC, PUJ; U. DISTRITAL; RAFAEL COLMENARES; QUINAXI; THOMAS VAN DER HAMMEN; SENA; UNIVERSIDAD + EXPERTOS SOCIEDAD DE INGENIEROS
SINDICATOS, MOVIMIENTO SOCIAL (MENCIONADOS POR ENTREVISTADOS ONG)	SINDICATOS VARIOS; FARC; M-19; UNIÓN PATRIÓTICA; FEDEPETROL, PRINCIPAL SINDICATO PETROLERO DE VENEZUELA; ORGANIZACIONES VIVIENDISTAS CENAPROV
ONG AMBIENTALISTAS, ENTRE OTRAS (MENCIONADOS POR ENTREVISTADOS ONG)	ENDA AL; ONG VARIAS; CENSAT-AGUA; CINEP; FIDHAP; ECOFONDO; ESCUELA NACIONAL DEL AGUA PROYECTO; MOVIMIENTOS VARIOS: RÍOS VIVOS, COMITÉ DE DEFENSA DEL PÁRAMO DE SANTURBÁN, COMUNIDADES DE FE; COLECTIVO ABOGADO PARA APOYO JURÍDICO; CORPORACIÓN PENCA DE SÁBILA; ESCUELA MAYOR CAMPESINA DE CALI; CORPORACIÓN MOVIMIENTO POR LA VIDA - MANUEL MALLORCA; PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN EL PROGRAMA DEL AGUA; FORO NACIONAL POR COLOMBIA, ILSA, AGUAVIVA

Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de las entrevistas

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

Por otro lado, aunque menos, los actores públicos de nivel nacional se refieren a los actores públicos de nivel distrital y también local (lo cual pudo ser un sesgo por la entrevista, cuyo objeto principal era lo local). En cambio, se refieren menos a los actores públicos de nivel regional.

### Los entrevistados de nivel regional o departamental

Los entrevistados del sector público de nivel regional o departamental se refieren principalmente a los actores públicos de nivel nacional y de su mismo nivel (véase la Tabla 27), poco a los de nivel internacional. Cuando se refieren a actores del nivel departamental, se trata de entidades públicas, como las Corporaciones Autónomas Regionales, del gobierno departamental, entidades de gestión del agua; y por otro lado, redes de acueductos comunitarios del departamento. En cambio, las ONG entrevistadas se refieren también a redes de acueductos comunitarios de otros departamentos. Hay que precisar aquí que no se tuvieron en cuenta dos entrevistas realizadas con (ex)funcionarios de la CAR. En cambio, esta sí es mencionada bastante por todos los tipos de actores, generalmente con unos comentarios críticos sobre su acción, inercia, debilidad, etcétera.

**Tabla 27. Actores regionales departamentales (y de Cundinamarca pero de ámbito municipal) mencionados por entrevistados de todos los niveles y sectores**

CORPORACIONES AUTÓNOMAS	AR(S); CORPOCHIVOR, CORPORINOQUÍA  CEERCCO –COMISIÓN CONJUNTA DEL CORREDOR DE ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS DE LA REGIÓN CENTRAL DE LA CORDILLERA ORIENTAL–
ENTIDADES PÚBLICAS, DEPARTAMENTAL GENERAL	GOBERNACIÓN DEPTO. C/MARCA U OTRAS SECRETARÍA DE SALUD 16 PROVINCIAS C/MARCA RAPE
AGUA	AGUA AGUAS DE C/MARCA; MESAS TÉCNICAS DEL AGUA
CENTRO DE INVESTIGACIÓN	CINARA, INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN AGUA POTABLE, SANEAMIENTO BÁSICO Y CONSERVACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO - UNIVALLE
RED DE ACUEDUCTOS COMUNITARIOS (MENCIONADOS POR ENTREVISTADOS ONG)	ACUEDUCTOS VEREDALES EN MUNICIPIOS C/MARCA; RETACO C/MARCA, META; ESCUELA DEL AGUA C/MARCA; LA ASOCIACIÓN DE ACUEDUCTOS DE ANTIOQUIA ADACA, RETACO META

Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de las entrevistas

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

### Los entrevistados de nivel distrital

Los actores de nivel distrital mencionados por todos los entrevistados se reparten entre las entidades de gobierno distrital, el ámbito político, la EAAB, el sector privado a través de la Cámara de Comercio, ONG, así como entidades de otros municipios vecinos o de otros departamentos (véase la Tabla 28). Al igual que los entrevistados del sector público de nivel nacional que tienen relaciones con sus pares de mismo nivel, los entrevistados del sector público de nivel distrital interactúan bastante entre actores del mismo nivel; también con los actores del nivel local; en cambio, en menor medida con los del nivel nacional.

Los entrevistados de las organizaciones sociales de nivel distrital se refieren bastante a los actores públicos, dado que son los interlocutores con los cuales trabajan, intervienen a veces a través de contratos, convenio, o ante los cuales expresan reivindicaciones para la mejoría de las condiciones de vida de los habitantes del distrito y sobre todo de las localidades, barrios o veredas. De acuerdo con lo enunciado anteriormente las organizaciones sociales entrevistadas han actuado bastante conjuntamente con sus pares por lo cual se mencionan mutuamente.

Hay que reiterar que casi no se menciona al sector privado: solo lo hace el representante de FIDHAP, una ONG, al referirse a las grandes empresas mineras como Holcim y Cemex, y, por otro lado, a los urbanizadores piratas, denunciando

los efectos nefastos de las estrategias de estos actores privados en detrimento de los intereses de los campesinos y pequeños mineros. Entre los actores más citados por ellos, encontramos la EAAB y la CAR; en cambio, curiosamente no se menciona a la Unidad Administrativa de Servicios Públicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá (incluso el Ing. Salamanca de la CRA, quien fue su asesor).

**Tabla 28. Actores distritales municipales según ámbito, mencionados por entrevistados de todos los niveles y sectores**

ADMINISTRACIÓN GENERAL	ADM. DISTRITAL EN GENERAL; DAMA - SEC. AMBIENTE; SDP; SEC. HABITAT; SEC. SA-LUD; SEC. DESARROLLO ECONÓMICO; SECRETARÍA DE GOBIERNO MESA INTERINSTITUCIONAL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN CTP
POLÍTICO	CONCEJO DE BOGOTÁ
ENTIDAD DE ADMINISTRACIÓN DEL AGUA	EAAB
GREMIOS	CÁMARA DE COMERCIO
ONG	MESA DE CERROS; FIDHAP GUATAVITA: AMECA, ASOCIACIÓN DE MUJERES EMPRENDEDORAS DE GUATAVITA / COLEGA, COOPERATIVA DE LECHEROS DE GUATAVITA
OTROS MUNICIPIOS	22 MUNICIPIOS + D. C.: CORREDOR DE CONSERVACIÓN DE PÁRAMOS IBAL, EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE IBAGUÉ; EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN
OTRO	URBANIZADORES PIRATAS

Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de las entrevistas

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

### Los entrevistados de nivel local

Los actores del nivel local mencionados son públicos: alcaldías locales con su JAL, UPZ, barrios y veredas con su JAC, los parques ecológicos que nacieron de iniciativas populares (uno siendo administrado por la Sec. Distrital de Ambiente) y las organizaciones sociales en torno a la defensa del agua, territorio, medio ambiente, campesinos, pequeños mineros, jóvenes, así como los acueductos comunitarios (véase la Tabla 29). Estos actores son mencionados por muchos otros entrevistados de todos los niveles y sectores, aunque los públicos a los mismos públicos, mientras las ONG a todos, tanto a los públicos como a los del movimiento social.

Si bien no tuvimos entrevistados en actores del nivel local, los mencionados por otros actores se relacionan principalmente con actores del mismo nivel local o barrial/veredal; tanto los actores públicos como las organizaciones sociales interlocales de varias clases. Se refieren menos al nivel distrital, sin embargo, una alcaldía local y su JAL tiene relaciones directas con el nivel distrital.

Si contrastamos estos hallazgos con lo que dicen los acueductos comunitarios (véase el capítulo 3.3) no entrevistados en nuestro trabajo, vemos que coinciden en nombrar a los mismos actores veredales, barriales, locales, distritales (aquí citados por las ONG o el distrito, nacional); en cambio, los AC poco se refieren a los niveles nacional y nada al internacional (si bien es probable por lo menos indirectamente a través de

las ONG); las entidades del agua, y MinAmbiente, la SSPD, la CRA, el DRI-PAN, el IAvH; lo político (Senado); lo fiscal (Dian); lo educativo (Sena).

Tabla 29. Actores locales, barriales, veredales, mencionados por los entrevistados

LOCALIDADES	GOBIERNOS LOCALES / JAL; USME; SUMAPAZ; CIUDAD BOLÍVAR; CHAPINERO Y USAQUÉN; TUNJUELITO
BARRIOS, VEREDAS	COMUNIDADES; VEREDAS; ACUEDUCTOS COMUNITARIOS/VEREDALES; PEQUEÑOS PRESTADORES; JAC; UPZ LA FLORA; PEQUEÑA COMUNIDAD RURAL; ACUE-DUCTO VEREDAL; CENTRO POBLADO DE LA VEREDA OLAR-TE; JAC CIUDAD BOLÍVAR; EN LA LOCALIDAD DE CHAPINERO UPZ 89, EN SAN ISIDRO, SECTOR DE ACUALCOS, UN PROCESO DE JÓVENES "BA-RRIOS DEL MUNDO"
PARQUES ECOLÓGICOS	AGROPARQUE LOS SOCHES Y PARQUE ENTRENUBES, CO-MO INICIATIVAS POPULARES
ORGANIZACIONES SOCIALES	INTERLOCAL, DEL "SUR", ETCÉTERA; CAMPESINOS, JÓVE-NES; MINEROS; ETCÉTERA ASAMBLEA SUR; SINDICATO AGRARIO DE SUMAPAZ; ASO-SUMAPAZ; CAMPESINOS DE BOGOTÁ; LOS PEQUEÑOS MI-NEROS DE SAN CRISTÓBAL, RAFAEL URIBE URIBE, CIUDAD BOLÍVAR, USME; ORGANIZACIONES CAMPESINAS; MUCHOS MOVIMIENTOS DEL SUR; "DESPERTAR CÍVICO" DE LA 18 / AGRÓPOLIS; EN EL PASADO CORPORACIÓN CABILDO CHICALA. JÓVE-NES CON GUAIRA, GRUPO URBANO AMBIENTAL; ORGANIZACIONES LOCALES DE COMUNICACIÓN
ENTIDADES DEL AGUA: ACUEDUCTOS COMUNITARIOS	AC DE UVAL, SOCHES, LA REQUILINA Y UN PEDACITO DEL OLARTE Y CHIGUAZA; RETACO; ACUALCOS; ACUEDUCTOS DE USME, CIUDAD BOLÍVAR, DE LA ZONA RURAL, ACUABOSQUE, ARSA SANTA ANA; ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE ACUEDUCTO DE LA VEREDA MOCHUELO ALTO; ASOPORQUERA ESP

Fuente: elaboración propia a partir del procesamiento de las entrevistas

### Conclusiones

Se observa cierto efecto de endogamia, es decir, que cada tipo de actor entrevistado se relaciona principalmente con sus pares. Sin embargo, existen también relaciones entre niveles: el nivel nacional se relaciona con muchos otros, incluso con el local; se observa que para el nivel distrital es de particular referencia. Si bien Bogotá tiene formalmente cierta autonomía con respecto al nivel nacional, es de todas formas capital político-administrativa del país, es decir, sede del gobierno nacional y, por lo tanto, mantiene con este una relación “física” inmediata y una incidencia inevitable.

Se observa una relación más fuerte entre estos dos niveles, el nacional y el distrital, que entre cada uno de ellos con el nivel regional y departamental. Incluso poco se refieren a los municipios vecinos del D. C. Se confirma esta demasiado difícil comprensión del fenómeno de metropolización de Bogotá, de tensiones entre lo urbano y lo rural, desde la escala regional. Sin embargo, a medida que más se baja en la escala, más se cierran, se reducen, las interacciones entre niveles; más aún cuando se trata del sur tradicionalmente estigmatizado, desconocido o ignorado.

Ahora bien, más allá de esta sistematización de la enunciación de los actores por los entrevistados, podemos resaltar ciertas dinámicas. La relación con la norma: es el sector público quien diseña y aplica la norma, los planes de desarrollo, los POT...; en cambio las ONG tienden

a cuestionarla si bien no la infringen. El proceso de la ley propia es al mismo tiempo muy crítico sobre la actuación del sector público, pero al mismo tiempo propone una ley. Más allá de las estructuras y sus normas, de un manejo pesado, marcado a veces por cierta inercia, se puede ver que existen relaciones más directas entre los actores mismos sin que siempre su posición en la jerarquía impida, limite, sus iniciativas.

El papel de las ONG parece ser bastante determinante, son transversales, van de arriba abajo y reciprocamente; y han desarrollado cierto saber hacer, no solo en la comunicación, mediación y empoderamiento, sino también en los temas de interés; sin embargo, no parecen hacer tanto parte del paisaje que tienen los actores públicos, ¿quizás por ser percibidas como demasiado relacionadas con ciertas ideologías, entre ellas de la izquierda?

El papel de las ONG puede ser clave para que haya una comunicación que vaya de abajo arriba; es distinto a las iniciativas desde el sector público que va hacia el nivel local y barrial. En la medida en que estas ONG nacionales intervienen a nivel local, facilitan la relación entre este mismo nivel y el internacional. Son relaciones que consisten en una transferencia, no solo de recursos financieros sino también (o incluso más bien) técnicos o conceptuales. Puede ser que esta relación se dé directamente, es decir, sin pasar por niveles intermedios como el nacional, regional o distrital. Desde este punto de vista, es interesante ver el papel que pueden desempeñar estas mismas ONG en la circulación de principios o referentes en la elaboración de la ley propia.

El papel de la academia (universidades, consultoras, editoriales, asociaciones investigativas) es mencionado por entrevistados de varios niveles y sectores. Se abre así la posibilidad de que este actor se convierta también en un mediador.

Finalmente, las relaciones con el sector privado son muy poco mencionadas: actores del sector público lo hacen pero en términos muy generales, mientras que las organizaciones sociales lo hacen de forma específica y claramente en un contexto de protesta, resistencia, frente a la amenaza del proceso de privatización, en especial del servicio de agua.

Tenemos entonces desdibujado un cierto sistema de actores con relaciones marcadas o al contrario con desconexiones. También se destacan actores con un papel efectivo o potencial en el desarrollo de interacciones favorables a una cogestión, a una cierta gobernanza. Ahora bien, por limitaciones en la sistematización, algunas preguntas quedan abiertas: ¿Qué tipos de relaciones evocaron? ¿Estas interacciones son marcadas por una cierta horizontalidad (en un contexto de democratización, participación y descentralización) o, al contrario, verticalidad (es decir, por relaciones hegemónicas, de dominación)?

La sección siguiente permite contestar a estas preguntas de manera mucho más fina, a partir de un análisis temporal del juego de actores en torno a la gestión del agua en el borde sur del D. C.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

### **Tres dinámicas institucionales del sector agua**

MARCELA ARRIETA

Siguiendo el objetivo de entender el rol de las instituciones nacionales, territoriales, distritales y locales, como un actor central del sector agua desde una perspectiva relacional, tenemos en cuenta no sólo la legislación, leyes y funciones de las instituciones, sino las estrategias, programas y negociaciones de sus funcionarios y la percepción de las personas a las que estos representan. Así, en diálogo con funcionarias y funcionarios del sector público, ahondamos en las dinámicas de negociación de estos actores institucionales, oyendo sus experiencias, valores y visiones sobre el agua y el abastecimiento de la ruralidad, el territorio y la comunidad, y en especial sobre los acueductos comunitarios del borde sur de Bogotá.

Pensamos que reconocer estas dinámicas es esencial para ampliar nuestro entendimiento del papel que juegan y pueden llegar a jugar los actores institucionales en la regulación, pero sobre todo en el apoyo de las comunidades para garantizar el abastecimiento de agua en la ruralidad de las ciudades, en este caso del borde sur de Bogotá. También del gran trabajo de diálogo que tanto actores comunitarios como institucionales han realizado a lo largo de la historia de los acueductos comunitarios. Sin desconocer los choques entre perspectivas o los procesos de desconocimiento de la posición del otro.

Identificamos tres tipos de lógicas en los procesos en los que las instituciones participan:

- Imposición de estándares, ejemplo, salud pública;
- Las concesiones de agua;
- Nuevos órdenes, mismos cajones: Decreto distrital 552.

### **La imposición de estándares: salud pública**

La salud pública está amparada en políticas públicas que por un lado imponen estándares y por otro lado crean mecanismos de control de los estándares.

Dentro del desarrollo normativo relacionado con la protección de la salud y el medio ambiente, se expidió la Ley 09 de 1979 “por la cual se dictan medidas sanitarias”, ley denominada coloquialmente Ley Sanitaria Nacional. Esta ley se centra en el control sanitario de los usos del agua, con un énfasis especial en el suministro de agua a la población. Se dispone que será obligación del Ministerio de Salud dictar las disposiciones sobre la potabilización del agua.

Legislaciones como la Ley 1594 de 1984 imponen parámetros físico químicos para responder a los estándares de calidad. El trabajo del Ministerio de Salud sigue estas dinámicas y se legitima en estos procesos: determina procedimientos detallados y formas de controlar el cumplimiento de

los estándares, que son revisados desde el saber experto de sus funcionarios. Se realizan visitas sanitarias, se expiden conceptos sanitarios. Y así las leyes y los saberes de los funcionarios se legitiman entre sí.

En desarrollo de lo dispuesto en la Ley 09 del 79, el Ministerio de Salud expidió el Decreto 475 de 1998, por el cual se expiden nuevas normas técnicas de calidad de agua potable. En esta norma se definen límites admisibles de carácter físico, químico y microbiológico para el agua para consumo humano. Asimismo, se definen las condiciones de muestreo y análisis para determinar la calidad del agua en un momento dado.

Años después, como una evolución normativa, y teniendo en cuenta los preocupantes diagnósticos sobre la provisión de agua no potable en la mayoría del país, surge el Decreto 1575 de 2007, acompañado de la Resolución 2115 de 2007. En el nuevo decreto se trabaja una visión sistémica y se expide como el decreto, “Por el cual se establece el sistema para la protección y control de la calidad del agua para consumo humano”. Con relación a la anterior norma (Decreto 475 de 1998), el nuevo decreto: primero, se ajusta a los nuevos conocimientos en materia de contaminantes del agua que afectan directamente la salud humana; en este sentido, se establecen valores límites más exigentes. Segundo, introduce competencias específicas para las labores de control y establece la respectiva metodología. Tercero, introduce, de conformidad con la tendencia actual, los índices de medida para establecer la validez del sistema de potabilización y distribución del agua para consumo humano. Por último, establece un

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

sistema sancionatorio que exige cumplimiento por parte de las personas jurídicas prestadoras del servicio de agua potable.

De acuerdo con lo anterior, las entidades prestadoras, en este caso los Acueductos Comunitarios, deberán elaborar mapas de riesgo de calidad de agua, deberán adecuar laboratorios para análisis del agua, deberán adoptar planes de contingencia, deberán aportar información para el informe nacional de calidad de agua, y deberán implementar sistemas de autocontrol, esto con el fin de mejorar los índices.

*Para la aplicación de lo previsto en dicho decreto se definieron aspectos técnicos que se encuentran establecidos en resoluciones reglamentarias. Así, las Direcciones Territoriales de Salud reportan los resultados de la vigilancia de la calidad del agua al Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua Potable (Sivicap), principalmente de la zona urbana (CONPES 3810, 2014).*

Decretos como el 1575 del 2007 se encargan de regular, monitorear, prevenir y controlar el riesgo para la salud humana, método esencial para asegurar la salud pública. Por otro lado, estos conocimientos, ganados a través de laboratorios, una vez más alejan la evaluación de calidad de agua de la experiencia cotidiana de los actores locales para posicionarla en espacios en donde personas con conocimiento, expertos en microbiología –pero no necesariamente para las comunidades rurales y sus necesidades, o las condiciones de prestación de servicios en la ruralidad–, evalúan el agua y determinan si

esta cumple con las características fijadas por la legislación. Los funcionarios cumplen su tarea, muchas veces desconociendo los contextos locales y las consecuencias de los resultados de su análisis para las poblaciones. Para ellos no hay cuestionamiento en la centralidad e importancia de que estos parámetros se cumplan. Estas situaciones son parte de las controversias entre expertos y comunidad y entre expertos en hidrología y científicos sociales.

Los responsables de las dinámicas de estandarización y control son: el Ministerio de Protección Social, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Instituto Nacional de Salud, la Red de laboratorios para el control y la vigilancia de la calidad de agua.

El Decreto 1575 del 2007 por primera vez incluyó a personas prestadoras del servicio y a usuarios como parte de las personas responsables de la calidad del agua que la población consume. A nivel distrital y municipal las instituciones están encargadas de hacer visitas sanitarias y de expedir el concepto sanitario. Cumplir con el cálculo de los indicadores IRCA, o el Índice de Riesgo Municipal, Irabam, y utilizar la plataforma de publicación Sivicap.

Es a través de las leyes, los estándares y los procedimientos de control que las instituciones se legitiman como actores y buscan organizar el funcionamiento de los acueductos comunitarios y garantizar la potabilidad del agua. Más allá

de la legislación, es el conocimiento por parte de las instituciones sobre las condiciones de los habitantes de la ruralidad y la visión de las comunidades, sobre el problema y sus posibles soluciones, en donde pueden encontrarse las mayores dificultades. Las y los funcionarios de las instituciones denuncian en el sector de agua potable poca inversión.

Así, Karen López denuncia, en una entrevista, cómo los dineros provenientes de la bolsa del sistema general de participaciones en la Ley 1176 del 2007 tienen usos restringidos a educación, salud y agua potable. Un 58,5 % corresponde a la participación para educación. Un 24,5 % corresponde a la participación para salud. Un 5,4 % corresponderá a la participación para agua potable y saneamiento básico. Ella cuenta cómo, a pesar de que se trabaja de la mano de prevención y salud, esta falta de recursos de inversión es un problema mundial debido a que no se entiende la importancia del sector de agua potable, ni en Colombia ni tampoco en Latinoamérica. No hay conocimientos ni censos confiables en Latinoamérica sobre el cubrimiento en el sector de agua potable porque no hay estandarización de las metodologías de recolección de datos. Aunque se reciben recursos internacionales, hay muy poca inversión nacional en el sector agua potable. Los recursos que se invierten en litros de agua gratis en Bogotá se están dejando de invertir en la ruralidad. La gente quiere subsidio al tope, pero el sector no tiene recursos. López narra cómo en las gobernaciones no hubo dinero para hacer inspecciones sanitarias en tres meses

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

del año, a pesar de que la norma de calidad de agua es muy restrictiva.

En el 2009-2012, Karen López trabajó para el grupo de pequeños prestadores de la Superintendencia de Servicios Públicos. El grupo de pequeños prestadores hacía inspección de sistemas de acueductos y alcantarillado y aseo, trabajaba en pequeñas cabeceras municipales o zonas rurales. Más que vigilancia se hacía asesoría y se llegaba a acuerdos de mejoramiento con las comunidades organizadas. Los acuerdos de mejoramiento se veían como la estrategia adecuada para dar más asesoría, más que control, a esos municipios, en donde por lo general no llegaba nadie en representación del Estado. Estos son municipios que no tienen contacto con ninguna escala de las instituciones estatales. Los subsidios llegan solo a las cabeceras, catalogadas como urbanas. Los acueductos comunitarios en la zona rural muchas veces no son ayudados oficialmente por los municipios. Acueductos que no están formalizados, no reciben un apoyo formal. Al estar este sistema de control amparado en los ideales de la salud pública se deja poco espacio de negociación a los acueductos comunitarios, su gestión comunitaria y usos del agua, cuando estos no cumplen con los parámetros exigidos.

### *Las concesiones de agua*

Las concesiones de agua consignan parte de la relación entre los acueductos comunitarios, usuarios, operarios y la junta administradora, con

la CAR y otras instituciones. Estas concesiones se pueden entender como el primer proceso de formalización de los acueductos comunitarios. En campo, tanto los actores institucionales como los actores comunitarios entienden estos documentos como la hoja de vida de los acueductos comunitarios en la que pueden reconstruirse eventos que hacen parte de su historia. El proceso de solicitud de la concesión es uno de los primeros acercamientos entre instituciones y acueductos comunitarios.

El proceso de otorgamiento de la concesión permite reconstruir el orden que propone la institución para controlar y de esa forma definir el uso del agua. Se legitima en este proceso el saber experto de los funcionarios que allí trabajan y de los procesos de otras instituciones. A la vez se reconocen las necesidades de la población local entablando una relación con la comunidad. También, en caso de presentarse conflictos por uso de agua entre la población, la CAR se convierte en mediador entre los actores comunitarios, haciendo valer las jerarquías establecidas, como el interés público sobre el interés personal o privado, en algunos casos. Los actores, los principios legislativos que se siguen, las estrategias de trabajo de las instituciones y los conflictos de intereses entre actores se manifiestan a partir de los informes técnicos, los autos o mandatos, las resoluciones y los cruces de correspondencia de las concesiones de agua. Estos documentos se encuentran archivados en la CAR como documentos públicos al alcance de quien esté interesado en conocerlos.

La primera fase de construcción de los acueductos comunitarios, en la década de 1980, se presenta en un contexto de necesidad de las comunidades rurales quienes, para obtener agua, debían recorrer largas distancias para transportarla. El agua de quebradas aledañas se hacía más escasa en época de sequía o estiaje, y también quienes contaban con una quebrada cerca se veían obligados a tomar agua contaminada por los usos aguas arriba y la falta de un control de las aguas servidas. Con la contaminación de fuentes y en momentos de sequía, el acceso al agua se dificulta para la mayoría de la población. En la zona se presentaron casos en los que las quebradas se secaron. La población no estaba organizada alrededor del agua comunitariamente. Hasta ese momento, en muchos casos, la relación del agua estaba mediada por la propiedad de tierra y el acceso de cada familia a las fuentes hídricas.

Los habitantes de la vereda El Destino, como ejemplo de Usme, buscaron un chorro del cual pudieran tomar agua, un chorro que no se secase en verano y de esta manera ubicaron la quebrada Piedra Gorda.

Dilia Beltrán es la líder que impulsa la construcción de los acueductos comunitarios en Usme, en la vereda El Destino. Las y los líderes comunitarios cuentan con reconocimiento social tanto en su comunidad como entre los funcionarios de las instituciones del Estado que trabajan en campo.

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

En 1982 Dilia empezó como presidenta de la Junta de Acción Comunal (JAC) con un trabajo de gestión del acueducto frente a las instituciones.

*Empezamos a hablar cómo era la lucha, y llegué y empecé a conocer oficinas, y me vine para donde los de la CAR y les caí como anillo al dedo a los de la CAR, y para mejor el ingeniero de diseño, era un señor Beltrán –Armando Beltrán, y había otro que era Armando Bonilla–, eran una verraquera de ingenieros, pero una belleza de hombres y entonces llegué y llamé a la comunidad, la reuní y les dije que era un acueducto que se iba a hacer, un acueducto, y entonces me dijeron: “¿a dónde hay que ir?”. En ese tiempo existía el PAN-DRI. Iba a la CAR, PAN-DRI (Dilia Beltrán, representante legal del Acueducto El Destino).*

El 22 de febrero de 1983 se acepta la solicitud de la concesión de aguas presentada por la JAC de la vereda Olarte ante la CAR y su departamento operativo. La oficina Jurídica de la CAR se encarga de aceptarla y planear una visita ocular, a la que deben asistir un abogado y un ingeniero hidráulico. El trámite de la concesión es en principio un proceso de formalización mediante el cual se pide a la JAC, como solicitante en este caso, tener una personería jurídica, la cual debe haber sido acreditada por el alcalde mayor.

*[...] de acuerdo con las visitas que funcionarios de la CAR han venido realizando en compañía de los miembros de la Junta de Acción Comunal de la vereda El Destino, en*

*jurisdicción del municipio de Usme, anexo a Bogotá, con el fin de la instalación del acueducto en dicha zona, muy atentamente solicitamos, por intermedio de la Oficina Jurídica, nos hagan el estudio y concesión de las aguas de la quebrada Piedra Gorda. Informamos a usted que con este proyecto nos beneficiaremos aproximadamente 532 personas, que ocupan un total de 63 casas. Estamos dispuestos a cofinanciar parte de la obra y solicitamos la colaboración de dicha Entidad (Solicitud de Concesión, Archivo CAR, Acueducto El Destino, Expediente No. 2681).*

A través de la concesión de aguas podemos identificar, primero, el proceso de legitimación por saber experto de la institución, a través de procesos diligenciados por funcionarios expertos abogados e ingenieros hidráulicos. También se piden otros requisitos legales que los obligan a atender las formalizaciones múltiples, trámites frente a diferentes instituciones, en este caso de orden distrital, para adquirir la personería jurídica. Se evalúa la necesidad de la comunidad y su disposición a cooperar.

Junto con la organización de la comunidad y sus liderazgos, fue necesaria la colaboración de funcionarios al interior de la CAR, quienes apoyaron la iniciativa comunitaria cuando se presentaron dificultades por el conflicto de intereses con otros habitantes de la vereda y usuarios de la misma fuente de agua. El nacimiento de la quebrada Piedra Gorda se estableció, por los habitantes de la vereda El Destino y

los funcionarios de la CAR, como el lugar idóneo para la instalación de la bocatoma del acueducto comunitario. A raíz del conflicto entre la comunidad por el agua, la institución, en este caso la CAR, intervino para garantizar el interés público frente al interés individual. La CAR organizó una visita ocular para hacer la evaluación.

*[...] Por lo expuesto, los suscritos funcionarios nos permitimos RECOMENDAR: 1. Se otorgue a la JAC de la vereda EL DESTINO, una concesión de aguas en un caudal de 1,60 lps, para derivar por el sistema de gravedad de la fuente conocida en la región con el nombre de PIEDRA GORDA, con el fin de satisfacer las necesidades del acueducto comunal (informe de la visita ocular practicada a la quebrada Piedra Gorda y a la vereda El Destino, en jurisdicción del anexo municipio de Usme, Expediente No. 2681).*

A partir del informe de la visita ocular y su notificación, se le otorgan a la JAC de la vereda El Destino seis meses para que adjunte planos, diseños y memorias técnicas con los que asegure que la estructura de captación solo está captando el caudal autorizado. Por ser la CAR la misma institución que está financiando el proyecto, estas responsabilidades recaen en ingenieros de la misma corporación.

El día 20 de junio, después de cinco meses desde su solicitud, y dentro de los seis meses estipulados por la ley, se les otorga a la JAC vereda El Destino la concesión de aguas mediante Resolución No. 02327: “Que siendo la CAR la entidad encargada de administrar en nombre

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

de la Nación, las aguas de uso público dentro del área de su jurisdicción, se dispuso, se acreditara en debida forma el interés jurídico que le asiste a la Junta peticionaria”. Esto de acuerdo al Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales, Artículo 88: “salvo disposiciones especiales, sólo se puede hacer uso de las aguas en virtud de concesión”.

La concesión, sus disposiciones generales, características y condiciones de expedición, y el procedimiento de solicitud y otorgamiento, están estipulados en el Decreto 1541 de 1978. Así, encontramos en el Artículo 41 la priorización de los usos de las fuentes públicas; encabezando la lista está el consumo humano y el consumo comunitario, sea este urbano o rural.

La CAR también condiciona que en caso de haber cambios en la cantidad de usuarios, en las condiciones de la fuente o en los usos que se le da al agua, estos cambios deben ser reportados a la CAR, pues en principio las condiciones de la concesión no pueden ser alteradas sin que la entidad sea consultada.

Las concesiones se otorgan por 10 años, aunque en la ley se estipula que, en caso de servicios públicos, se pueden otorgar por 50 años, pero esto no pasa en ninguno de los casos de los acueductos comunitarios. La concesión puede ser revisada por la CAR en cualquier momento, para determinar si se cumple lo estipulado. Las controversias por servidumbres en los procesos de concesión de aguas deben ser evaluadas por la justicia ordinaria. La concesión deja claro

que no hay propiedad ni derechos sobre aguas de uso público.

La publicación de la concesión de aguas del acueducto El Destino se da ante el Ministerio de Justicia y el Fondo Rotatorio de la Imprenta Nacional el 9 de agosto de 1983. A la publicación de esta resolución se le hace una auditoría fiscal a través de la Contraloría el 11 de agosto de 1983, para legitimar el trámite.

La JAC de la vereda El Destino presenta una queja ante la oficina jurídica de la CAR, por perturbación de aguas. Frente a la reaparición de un conflicto entre la comunidad, la jefe de la oficina jurídica determina hacer una visita, no solo con el abogado de la CAR y un ingeniero hidráulico, sino que a estos dos funcionarios se suma un tercero, un ingeniero forestal. La visita permite establecer el uso que le dan a las aguas en la finca Montebello, empresa que sigue en conflicto con la JAC de la vereda El Destino. Durante la visita, los funcionarios de la CAR buscan remediar el desvío que implementa la empresa y que deja sin agua al acueducto de la vereda El Destino, mediante una solución temporal, un tambre de piedra y lodo. También se deja planteado, como parte del informe, que los dueños de la Hacienda Montebello deben responder por los daños efectuados y reparar los estragos hechos a la bocatoma, y reportar que se realizan las obras ante la CAR, si no quieren ser sancionados y multados. El informe de la visita técnica aclara:

*La CAR ha venido actuando como unidad ejecutora y financiadora en estos programas*

*de obras sanitarias que obedecen a una de las directivas que le indica la Ley 3a. de 1961 y se ha atendido la solicitud de la comunidad de la vereda El Destino para estudiarle la solicitud de concesión de aguas, a la cual tiene derecho, autorización esta que la CAR ha estudiado precisamente dentro de la autorización que igualmente le da la Ley y que debe ser perentoria, ya que el uso del recurso agua debe ser prioritario para el consumo humano. Dentro de este programa, la CAR contrató los estudios que han sido cuidadosamente elaborados, escogiendo lugares de captación y de almacenamiento de agua, donde técnicamente es recomendable hacerlo, buscando servir el acueducto por gravedad. La inversión de la Corporación en este estudio fue cercana al millón de pesos. Actualmente se está cursando el contrato entre la Corporación y la JAC, que cuenta con la aprobación de la Junta Directiva de la CAR. La Personería Jurídica de la JAC de la vereda El Destino es la 478. Que de igual forma, la División de Hidráulica de la CAR se pronunció de la siguiente forma: “El estudio completo del acueducto veredal mencionado, elaborado por la firma Camilo Silva Fajardo y Cía. Ltda., contratada por la CAR, se encuentra en la División de Proyectos Especiales de esta misma entidad. En dicho estudio se presenta el diseño de la obra de captación garantizando la concesión de 1.6 lps. De acuerdo con la Resolución No. 02337, así como también el tanque de almacenamiento y del sistema de distribución”.*

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

Además, los funcionarios de la CAR citan el artículo 32 del Decreto 1541 de 197:

*[...] en donde se determina que las aguas de uso público pueden ser usadas por todos los habitantes de una zona para: beber, bañarse, abreviar animales, lavar ropas o cualquiera otros objetos similares, de acuerdo con las normas sanitarias sobre la materia y con la protección de los recursos naturales renovables.*

Y no se exige demostrar propiedad de tierras riberanas a la quebrada o de tierras por donde pasa la tubería. De esta forma se rechaza el reclamo de Inversiones Montebello y se apoya a la JAC del acueducto comunitario de la vereda El Destino. El 8 de abril de 1985, Armando Beltrán Ballesteros, Jefe Proyectos Especiales, se dirige internamente a la oficina jurídica para informarla de que ese acueducto fue construido por la CAR dentro del programa, PAN –Plan Nacional Alimentario–, y que su costo fue de 12 millones de pesos. También recalca el uso para consumo humano que va a tener el acueducto y que este uso es prioritario.

Aunque este conflicto sigue, se puede reconocer la mediación de la CAR a favor del Acueducto Comunitario de la vereda El Destino.

Desde el día 22 de febrero de 1983, día en que la JAC vereda El Destino solicita la concesión, pasando por el 20 de junio del mismo año, momento en que se otorga esta concesión, y hasta el día 20 de diciembre de 1985, las interacciones entre la CAR y la JAC vereda El Destino se concentran

en la oficina jurídica, su jefe, su secretaria y el abogado que asiste a las visitas de inspección junto a ingenieros hidráulicos y ambientales. Es una relación de cooperación en la que la CAR apoya a la organización comunitaria para que reciba la concesión de aguas requisito para la construcción del acueducto veredal, a partir de estudios, planos y diseños para la construcción de la infraestructura del acueducto, la concesión de agua para que a través de esta legalización cumplan con las condiciones para recibir 12 millones de pesos para la construcción de la infraestructura. La concesión de aguas y la cooperación por parte de los funcionarios de la CAR también empoderan a la JAC de la vereda frente a los intereses y poderes de otros actores locales, con intereses particulares y de empresa, que quieren imponerse sobre los intereses de una comunidad y la satisfacción de sus necesidades básicas.

El ejemplo del conflicto entre usos de la comunidad, presentado anteriormente, deja claro la centralidad de la materialidad del agua para entender su rol político y como característica de análisis para entender las interacciones y la organización de los actores comunitarios e institucionales. El conflicto se presenta cuando por falta de organización dos o más actores quieren usar la fuente y estos usos empiezan a competir por la cantidad de agua a usar o por contaminación del agua, por su uso. El agua puede contaminarse, desviarse, o se puede bloquear su acceso e impedir su entrada a terrenos privados. Por esto se hacen indispensables las alianzas comunitarias e institucionales, pues de no ser por esta organización y el apoyo institucional,

la obtención de agua directamente con los propietarios de tierras sería un conflicto más complicado de resolver. La distribución geográfica del agua, los cambios físicos que experimentan las fuentes con el cambio de estación y su dinámica de fluir aguas abajo hacen parte de las variables que organizan el funcionamiento de los acueductos comunitarios.

La materialidad del agua es también construida desde las actividades de las instituciones del estado. En la concesión otorgada a la JAC vereda El Destino se consigna el proceso de solicitud por parte de los posibles beneficiarios y la evaluación de los expertos de la CAR a partir de los resultados de la visita ocular. A la visita ocular asisten siempre un abogado, que le otorga valor de legalidad y oficialidad al trámite, y el ingeniero hidráulico, quien aporta desde sus conocimientos una forma de entender el agua. Se describen así las características de la quebrada, el caudal que tiene en total la fuente y el que debe ser considerado otorgar. Se establece la ubicación de la quebrada y sus posibles usos. Finalmente, la contaminación del agua a partir de quemas de la vegetación en las orillas de su cauce y la desviación de su fuente fueron estrategias que usaron las personas que querían impedir que el acueducto comunitario captara la totalidad del agua de la quebrada en su tramo alto en época de estiaje.

Estas características subrayan la necesidad de cooperación entre los actores comunitarios, parte del acueducto comunitario de la vereda El Destino y parte la CAR, para asegurar el abastecimiento de la población rural de la vereda. El

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

agua y sus características consolidan la relación de cooperación entre los actores comunitarios e institucionales frente a ciertos conflictos por uso de las fuentes.

### **Nuevos órdenes, mismos cajones: diálogo que reconoce las dinámicas locales. Decreto Distrital 552 de 2011**

El reconocimiento de los acueductos comunitarios del Distrito Capital por el Decreto 552 del 2011, la historia de este decreto y la iniciativa de las comunidades y el respaldo de personas e instituciones, marcaron un importante cambio para la forma en que funciona el abastecimiento de agua con los acueductos comunitarios. Se hicieron importantes avances y se establecieron espacios de diálogo. Sin embargo, la lógica comercial de la Ley 142 de 1991 sigue siendo la base de referencia de la legislación que estos acueductos tienen que cumplir.

Ahora bien, el desarrollo de este decreto significa un reconocimiento de otros órdenes, en este caso el reconocimiento, por parte de las instituciones, de que el funcionamiento de los acueductos comunitarios puede ser legítimo para abastecer a las poblaciones rurales y que deben hacerse esfuerzos no solo por controlar que se cumplan las reglamentaciones del sector agua, sino que las instituciones distritales deben estar atentas para apoyarlos, para que cumplan sus objetivos de calidad de agua en condiciones rurales. No basta con solo controlar y denunciar:

se debe asesorar. Sin embargo, estas asesorías vuelven a legitimar los saberes expertos y modernos que desconocen los saberes, dinámicas y lógicas locales.

Este importante decreto se da en el marco de una crisis sanitaria en Ciudad Bolívar. Las comunidades se hicieron oír y la Defensoría del Pueblo fue una de las instituciones que los apoyó desde el 2010, y hasta el 2011, por un año y dos meses. A partir de este trabajo, la Defensoría del Pueblo comenzó un proceso, junto a la comunidad, para desarrollar el Decreto 552 del 2011, el cual les ha dado una legitimidad como actores para discutir frente a las entidades distritales y entidades de control a nivel nacional. La Defensoría y su postura en favor de la gestión comunitaria del agua y los acueductos comunitarios es reconocida por las comunidades como por las instituciones.

La Defensoría del Pueblo trabaja con los acueductos comunitarios desde su protección al derecho humano al agua, apoyando la gestión comunitaria del agua desde el 2005.

Hacia el 2005 la Defensoría del Pueblo implementó un programa de seguimiento a las políticas públicas con el que se comenzó a construir un proyecto de Ley que presentó esta entidad para reconocer al agua como derecho humano. Este proyecto de ley fue presentado en el Congreso, pero no fue aprobado. Como resultado de ese proyecto quedó la publicación *Avance del derecho humano al agua en la Constitución, la ley, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales 2005-2011*.

En el 2010, la Defensoría del Pueblo se encontraba haciendo una investigación sobre el derrumbe de 80 toneladas de basura en el Relleno Sanitario de Doña Juana, el 27 de septiembre de 1997. En el marco de esta investigación, la comunidad denunció la urgencia de resolver un conflicto que los estaba dejando sin agua. Los funcionarios de la Defensoría le aconsejaron a la población acudir a la institución del Distrito encargada, para que los asesorara en la resolución. La comunidad argumentó que había acudido a las posibles instituciones encargadas y que sus quejas habían sido ignoradas. Esto lo comprobó la Defensoría del Pueblo a través de sus tareas del año.

En ese momento, el equipo de la Defensoría del Pueblo decidió trabajar el caso y buscar aclarar las competencias de las diferentes instituciones en la garantía del derecho humano al agua en la zona rural de Bogotá, para así también responder a las solicitudes de la comunidad. La Defensoría asumió como tarea presionar a las instituciones competentes para que cumplieran con la función del Estado de garantizar el derecho humano al agua.

La Defensoría del Pueblo hizo un Informe titulado “Acueductos comunitarios en la zona rural de Ciudad Bolívar” (Defensoría del Pueblo, 2011) y mandó las recomendaciones a cada una de las entidades. “¡Bueno! Y hasta a la alcaldía, le mandamos un oficio al alcalde mayor diciéndole: ‘Necesitamos aclarar de quién es la competencia frente a este tema’. Y ahí nos mandaron un decreto.” (Zaida Navarro, entrevista de abril de 2016). El decreto es el 552 del 2011, y

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

siguiendo la legislación que regula las tareas de la Secretaría de Hábitat, esta entidad queda como cabeza de la coordinación del trabajo de las instituciones distritales con los acueductos comunitarios.

Posteriormente, la Defensoría participó en la mesa de trabajo institucional que discutió con la comunidad el Decreto 552 del 2011 y además presentó ese mismo año su Informe Defensorial. La Defensoría del Pueblo hizo exigencias a la administración distrital y a la Secretaría de Hábitat; y justo en ese momento hubo un cambio de gobierno, inició el gobierno de Gustavo Petro, en el que Zaida Navarro, funcionaria de la Defensoría del Pueblo, encontró voluntad política.

A partir de la experiencia en Bogotá, el equipo de la Defensoría del Pueblo, según cuenta Zaida Navarro, empieza a trabajar en el informe “Gestión comunitaria de agua” (Defensoría del Pueblo, 2013), a nivel nacional, en cinco departamentos del país en donde identificaron redes y trabajo comunitario en la gestión del agua, trabajando con ONG y acueductos comunitarios. Los informes defensoriales legitiman a las comunidades su saber y forma de organización, y obligan a las instituciones a cumplir con las tareas que la legislación les ha dejado.

*El debate en el Concejo de Bogotá realmente fue el que obligó a que Hábitat se pusiera las pilas y que esta, como cabeza del sector, como garante de la política de servicios públicos, le exigiera al Acueducto [Empresa de Acueducto de Bogotá] y cogiera la rienda de orientar este decreto para todas las*

*instancias. Entonces, el otro gran logro ya es en el decreto, todos estos son los antecedentes, cuando dice en el objeto: “que el servicio de acueducto es prestado por comunidades organizadas en el Distrito Capital, de forma solidaria y autónoma”. Tú no te imaginas la felicidad cuando logramos que esto quedara, porque era reconocer esas organizaciones solidarias, por un lado, y, por el otro, que la aplicación fuera por comunidades organizadas. (Gloria Narváez, exfuncionaria de la Secretaría de Hábitat y partícipe en el proceso de legislación del Decreto 552 del 2011. Entrevista realizada el 5 de octubre de 2015).*

Funcionarios con experiencias previas en debates ambientales urbanos, con trayectorias de trabajo tanto en ONG como FIDHAP y Ecofondo, o en entidades distritales, como la Empresa de Acueducto de Bogotá y con conocimiento del caso de los acueductos comunitarios, como Gloria Narváez, son centrales para el desarrollo del Decreto 552.

Gloria Narváez, como abogada ambiental, se da a la tarea de buscar una viabilidad jurídica para el Decreto 552 desde su trabajo en la Secretaría de Hábitat. Según Miryam Mejía, funcionaria de la Dirección de Gestión Comunitaria, Gloria Narváez impulsó, desde la Secretaría de Hábitat, la construcción del Decreto 552 para reemplazar el Convenio Interinstitucional en el que ya estaban todas las entidades competentes invitadas a ayudar de cierta forma a los acueductos, pero las que no cumplían sus funciones pues no había obligatoriedad. Basándose en sus conocimientos sobre el caso y en las discusiones

por el derecho humano al agua que habían puesto en la agenda tanto el Referendo por el Agua como la Defensoría del Pueblo, Gloria Narváez buscó en la legislación ambiental un marco legal que reafirmara la forma en que están organizados los acueductos comunitarios, legitimándolos como actores legales en el abastecimiento de agua:

*El Código de Recursos Naturales reconocía la construcción de asociaciones de usuarios del agua. Entonces, si allí habían sido reconocidos los usuarios del agua, los usuarios del agua eran un mecanismo de poder prestar el servicio, y ¿quiénes eran los acueductos [comunitarios] en Bogotá? Usuarios del agua. Era gente de la comunidad que se organizaba para tratar de satisfacer por ellos mismos lo que el Estado debía haberles resuelto (Gloria Narváez, entrevista del 5 de octubre de 2015).*

Los dos puntos centrales que pudo aportar Gloria Narváez, a partir de la revisión del Código de Recursos Naturales, fueron la legalidad de las organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro. Las personas de una comunidad de escasos medios económicos pueden organizarse en empresas comunitarias para utilizar recursos naturales renovables como el agua. Esto sin ser privados, pues los acueductos comunitarios no tienen el lucro como fin.

*Por otro lado, nos encontramos con sentencias de la Corte Constitucional que apoyaban lo propuesto. Por ejemplo, la Sentencia 741 de 2003 dice: “Se encuentran comunidades*

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

*organizadas, a las cuales debe dársele igualdad de derechos frente a los demás prestadores de servicios públicos”. Entonces ahí fue donde dijimos: “Bueno, la Corte Constitucional está reconociendo esas comunidades organizadas y además pide que se les dé un tratamiento como prestador de servicio público”. (Gloria Narváez, entrevista del 5 de octubre de 2015).*

La Secretaría de Hábitat organizó mesas de trabajos a las que estaban invitadas las instituciones que tenían por función asegurar el abastecimiento de la población rural de Usme. La Defensoría del Pueblo, quien creó la alerta para las instituciones distritales, también estuvo invitada:

*Entonces ya nos empezamos a sentar en mesas de trabajo, con la Secretaria Distrital de Hábitat; y luego ellos plantean la proyección, la construcción del Decreto del 552, que es el decreto del 2011, ¡Sí! Y en la construcción del Decreto 552 nosotros ahí todavía no habíamos sacado el informe defensorial. Ya lo estábamos como terminando, pero ya estábamos en un proceso con los acueductos comunitarios (Zaida Navarro, entrevista del 20 de abril de 2016).*

A pesar de que se da un reconocimiento a la función de los acueductos comunitarios y se busca encontrar en la legislación la viabilidad de su trabajo, se sigue exigiendo que cambien la naturaleza de trabajo de una gestión comunitaria de agua a un servicio público que debe cumplir con formalidades de empresas y lógicas comerciales. Los actores comunitarios no

estaban de acuerdo con los planteamientos del Decreto 552 del 2011, porque se les exigía encargarse de la disposición de residuos sólidos y aguas residuales. Además, no reconocen la gestión comunitaria del agua y, aunque apoya y le da funciones específicas a las instituciones, sigue tratando a los acueductos comunitarios como empresas que deben formalizarse para recibir el apoyo del Estado.

El trabajo cercano con la comunidad y con las instituciones le mostró a Zaida Navarro cómo el Decreto 552 se construyó sobre ideas planteadas desde las instituciones, sin un mayor conocimiento del terreno: “Lo mismo se hace, se hace la construcción de ese decreto [Decreto 552 del 2011] desde el escritorio, y desde los intereses de las personas que estaban ahí. Pero se estaba poniendo en el decreto que era responsabilidad de los acueductos comunitarios, de los acueductos “veredales”, porque ellos no hablan de [comunitarios]..., de los acueductos rurales hablan ellos, la responsabilidad de prestar el servicio de saneamiento básico y de recolección de residuos”.

La Defensoría del Pueblo, en un trabajo conjunto con las comunidades, se opuso a esta exigencia planteada en el Decreto 552 del 2011. Zaida Navarro cuenta que se realizó una audiencia pública en la que todas las entidades vinculadas estaban citadas para escuchar la propuesta que tenían los acueductos comunitarios con asesoría de la Defensoría del Pueblo. Lo primero que quedó claro es que no había un consenso entre las instituciones sobre lo que se había escrito en el proyecto del Decreto 552 del 2011.

A partir de los reclamos de la comunidad, y las recomendaciones hechas por la Defensoría del Pueblo, se crean dos espacios de carácter inclusivo a los que asisten representantes de las instituciones que trabajan con los acueductos comunitarios y representantes de la comunidad.

La Secretaría de Hábitat, en cumplimiento del Decreto 552 del 2011 y de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, conforma una mesa institucional con presencia de representantes de la comunidad, a la que están citadas una vez al mes todas las instituciones con responsabilidades en el Decreto y un representante de la comunidad de cada localidad. En esta reunión se presentan los programas de cada una de las instituciones y se coordinan posibles cooperaciones, se presentan avances. Además de coordinar, hay una dinámica de control de los alcances de las estrategias. Este es un espacio en el que los representantes de la comunidad pueden llevar preguntas sobre las estrategias y presentar problemas.

El segundo espacio es organizado por la Secretaría de Salud, en Usme apoyado por la EAB, siguiendo el ejemplo de Ciudad Bolívar, en donde la organización de este espacio fue una idea de la comunidad. En la reunión del IRCA, la Secretaría de Salud lee y entrega uno por uno los resultados del IRCA y luego las diferentes instituciones pueden presentarle a los acueductos los resultados de sus programas y estrategias, y los acueductos comunitarios pueden presentar sus preguntas y necesidades para buscar la colaboración de las instituciones. Este espacio es importante porque le permite a los

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

acueductos presentarse como grupo y apoyarse frente a las instituciones. Existen temas, sin embargo, que las instituciones siguen tratando de forma individual, con cada acueducto, de forma estratégica para no recibir negativas grupales y poder negociar con cada uno.

Además de la institucionalización de estos dos espacios, las entidades se comprometen, a partir de este momento, a ir a terreno a visitar las comunidades para hacer las capacitaciones. Esta metodología la empezó a implementar la EAB.

*Entonces la [Secretaría de] Hábitat también se mete a poner ingenieros que vayan allá directamente; entonces Hábitat sigue el esquema que nosotros empezamos a implementar, que es allá, ya no es más charlas, hablen con ellos. Es coger acueducto por acueducto e ir mirando la necesidad. ¡Sí! Entonces, esa metodología la asume Hábitat, en la parte técnica, y empieza a llevar unos ingenieros y nos repartimos el territorio. Entonces aquí nosotros empezamos a trabajar y a apoyar a un grupo de acueductos, y Hábitat empieza a apoyar con un grupo de acueductos (Miryam Mejía, entrevista del 17 de septiembre de 2015).*

De destacar es no solo que se hacen las capacitaciones en campo, lo que les cuesta a las personas menos desplazamiento y tiempo, sino que además se las empodera por estar en su terreno. En estas visitas los problemas de los acueductos son tratados individualmente y puntualmente, caso por caso. Lo que puede llevar

a solucionar los problemas específicos, si bien dificulta los reclamos unidos.

### Conclusiones

Con el fin de reconocer las dinámicas y lógicas de las interacciones entre actores institucionales, actores comunitarios y fuentes de agua, en el abastecimiento de agua en la ruralidad del borde sur de Bogotá, seguimos tres procesos legislativos diferentes, uno sobre el planteamiento general de la salud pública en la legislación del agua, el segundo sobre el funcionamiento de las concesiones de agua en un caso de Usme y el tercero sobre el desarrollo del decreto sobre acueductos comunitarios 552 del 2011.

El análisis evidencia que existen diferencias en cuanto a las exigencias que hace la legislación y frente a las posibilidades de su realización. Un ejemplo es la falta de presupuesto en los municipios: hay diferentes visiones y comprensiones de cómo debe funcionar el abastecimiento de agua.

En todos los procesos se pudo identificar la legitimación de las instituciones entre sí a través de su vínculo al saber experto. También se identifica que en todos estos procesos se da un reconocimiento de las necesidades de la población. La importancia del papel de los actores institucionales se manifiesta también en su mediación en los conflictos entre grupos de la comunidad. En la regulación de estas interacciones son centrales la materialidad del agua, sus características como forma de participación en las relaciones

políticas del abastecimiento, y el interés y participación de las comunidades.

También es patente la tendencia a dar preferencia al interés público frente al privado, por parte de las instituciones, esto en relación a emprendimientos individuales por parte de las funcionarias y funcionarios de las instituciones en el apoyo de los acueductos comunitarios.

Finalmente, resaltamos la creación de espacios de diálogo como dinámicas inclusivas. Sin embargo, cada emprendimiento que se interesa por el apoyo a los acueductos comunitarios es vulnerable de caer en las lógicas comerciales amparadas en la ley de servicios públicos y en posiciones de funcionarios de las instituciones.

La legislación hasta hoy existente y las tendencias que nos muestran importantes alcances en las relaciones de actores comunitarios, institucionales y fuentes del agua, se encuentran actualmente en diálogo con una propuesta que viene propiamente de los actores comunitarios.

Las organizaciones regionales de acueductos comunitarios, unidos en la Red Nacional de Acueductos Comunitarios, deciden, luego de reunirse repetidas veces en encuentros a nivel nacional, no esperar a que las instituciones, sus leyes, dinámicas y lógicas los reconozcan y entiendan su visión del agua. En cambio, redactan un proyecto de ley por el derecho a la autogestión comunitaria del agua.

En la ley propia, los acueductos comunitarios declaran que ellos no pueden responder a las

## Narrativas y dinámicas de los actores del agua en el borde

demandas ni a lógica comercial de la legislación de servicios públicos, Ley 142 de 1994, porque su gestión del agua tiene un carácter público, participativo y comunitario. Los acueductos comunitarios, además de gestionar el agua, se identifican como portadores de un saber ancestral y como una construcción cultural que realiza una gestión ambiental participativa.

En su documento pueden rastrearse las siguientes estrategias. Primero, se buscó tener apoyo desde las bases a través de asambleas, talleres y en los encuentros nacionales desde el 2011. “Durante el VI Encuentro Nacional de Medellín se aprobó finalmente este proyecto y se lanzó la campaña nacional para su divulgación y defensa desde cada territorio”.

La Red Nacional de Acueductos Comunitarios, a través de la ley propia, busca encontrar en la actual legislación, recurriendo a la Constitución Nacional y referenciando tratados internacionales, argumentos para justificar la viabilidad de la gestión comunitaria como forma de abastecimiento de los acueductos comunitarios –rechaza así la legislación que los obliga a seguir lógicas comerciales-. Luego de resaltar el derecho fundamental al acceso del agua y a un medio ambiente sano, resaltan la necesidad del reconocimiento del agua como bien común, encontrando ahí un apoyo a su gestión comunitaria. “El derecho humano al agua, que está incluido en el bloque de constitucionalidad, merece lugar destacado en nuestra carta constitucional. Esto también implica concebir el agua como bien común y reconocerle sus derechos, como bien lo expresa la Sentencia

T-622 de 2016 al considerar el río Atrato como una entidad sujeto de derechos y amparar como derechos fundamentales los derechos a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio”. Más específicamente proponen acuerdos público-comunitarios desde una base teórica y desde la presentación de casos exitosos de colaboración entre instituciones y organizaciones comunitarias. Los acuerdos público-comunitarios respetan la autonomía de los pueblos y sus procesos de gestión social, pública y comunitaria del agua. La comunidad diseña y promueve una estrategia de cooperación basada en sus recursos y capacidades propias.

Es así como quedamos atentos a la aprobación del proyecto de ley por el derecho a la autogestión comunitaria del agua y a las oportunidades que este proceso traería en la organización del abastecimiento de agua en el borde Sur; de las comunidades en su territorio; y en la relación entre actores comunitarios, fuentes de agua y actores institucionales.