



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Los acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios en el área rural de Bogotá y la gobernanza del agua en la ciudad**

**Estefanía Montoya Domínguez**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas  
Instituto de Medios Ambientales  
Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo  
Bogotá, D.C., Colombia

2016

# **Los acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios en el área rural de Bogotá y la gobernanza del agua en la ciudad**

**Estefanía Montoya Domínguez**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:  
**Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo**

Director (a):

Doctora en Ciencias-Biología, María del Rosario Rojas Robles

Línea de Investigación:

Ecología y Ambiente

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas  
Instituto de Medios Ambientales  
Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo  
Bogotá, D.C., Colombia

2016

*Con profunda humildad, a todos y todas aquellos y aquellas que batallan incansablemente porque otro mundo sea posible.*

*“Hoy gritan las aguas, los bosques, los animales, es toda la Tierra la que grita. Dentro de la opción por los pobres y contra la pobreza debe ser incluida la tierra y todos los ecosistemas. La Tierra es el gran pobre que debe ser liberado junto a sus hijos condenados”.*

*Leonardo Boff*



## **Agradecimientos**

A la Profe María del Rosario Rojas Robles, por su guía académica, por su amistad, por su compañía, por su compromiso y por su apoyo incondicional. Porque al perderme o dudar, simplemente me dejó ser, y tuvo la paciencia necesaria para aguardar a que yo pudiera encontrarme y dar lo mejor de mí como mujer y estudiante. ¡Gracias por ser una maestra para mi vida! ¡Gracias por el ser el mayor respaldo en este proceso!

A mi familia, por su amor y constante impulso a que yo busque mejores opciones para cumplir mis sueños. A mi abuela, por todo lo significa para mí su memoria, a Mapis por sus aportes de estilo a este trabajo.

A las personas que integran los Acueductos Comunitarios del Agroparque Los Soches (Usme) y Cerrito Blanco y Piedra Parada (Ciudad Bolívar). Por su calidez, por dejarme conocerlos y reflexionar en torno a su existencia y quehacer particular. A los especialistas y estudiosos que compartieron sus saberes conmigo respecto al tema de investigación.

A los Profes de la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo porque a través de sus enseñanzas me apoyaron en la formación de un pensamiento complejo y contribuyeron a que construyera una visión ambiental de la vida.

A los Profesores Héctor Manuel García Lozada y a la Profesora Carmen Alicia Hernández Gómez, quienes fueron jurados en esta investigación. Sus correcciones y sugerencias contribuyeron a que este trabajo contara con mayor solidez y coherencia.

A mis amigos de la XII cohorte y demás compañeros de la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo por los diálogos sostenidos, por su cariño, por su solidaridad en este camino de aprendizaje conjunto. A July Franco y a Alicia, por sus palabras de aliento y por sus contribuciones particulares en este trabajo.

A mis amigas y amigos y compañeras y compañeros de vida y de las diferentes luchas sociales y políticas. Gracias por su impulso, por recordarme que la academia es fundamental en el empeño de transformar nuestros contextos. Por su cariño, por su respaldo y por permitirme crecer y soñar junto a ellas y ellos.

Al Jardín Botánico de Bogotá que en la Administración de la Bogotá Humana contribuyó a través de la Beca, *Estímulos a la Investigación Thomas Van Der Hammen*, en la materialización de este esfuerzo. También al apoyo económico del Fondo de Investigación Jesús Antonio Bejarano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, Sede Bogotá.

Finalmente, al Gran Misterio que me regaló la oportunidad de un nuevo nacimiento a través de todo lo que fue la Maestría.

## Resumen

La gobernanza del agua en Bogotá fue dinamizada a través de una estrategia de gobierno, en la cual, se vincularon diferentes actores que sugirieron soluciones a las problemáticas relacionadas con este líquido vital. Lo anterior, lo hicieron mediante unos escenarios denominados cabildos de presupuestos participativos, en los que se tomaron decisiones de inversión y se elaboraron planes de trabajo que involucraban a las entidades y a la ciudadanía.

Otro de los contextos en los cuales pueden rastrearse aportes a la gobernanza del agua es en la gestión popular del agua llevada a cabo por acueductos comunitarios en la zona rural de la capital. Por ello, este trabajo presenta el análisis de dos, situados en las localidades de Usme y Ciudad Bolívar.

La gobernanza del agua en Colombia también ha venido implementándose a partir de políticas públicas y normatividad para la gestión del agua en el país. De ello también se da cuenta en esta investigación.

Así, como de los presupuestos fundamentales de la gobernanza, como alternativa de resolución de problemáticas relativas al agua.

**Palabras clave:** gobernanza del agua, Bogotá, D.C., acueductos comunitarios, presupuestos participativos, normatividad de la gestión del agua en Colombia.

## Abstract

The governance of water in Bogotá was stimulated through a government strategy, in which different actors were linked to suggest solutions to the problems related to this vital liquid. This was done through scenarios called participatory budget assemblies, in which investment decisions were made and work plans were drawn up that involved the entities and the citizenry.

Another of the contexts in which contributions to water governance can be traced is in the popular management of water carried out by community aqueducts in the rural area of the capital. Therefore, this work presents the analysis of two, located in the localities of Usme and Ciudad Bolívar.

Water governance in Colombia has also been implemented based on public policies and regulations for water management in the country.

Thus, as of the fundamental budgets of the governance, as an alternative to solve problems related to water.

**Keywords:** water governance, Bogotá, D.C., community aqueducts, participatory budgeting, normativity of water management in Colombia

# Contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>15</b>
<b>Objetivos y metodología de la investigación .....</b>	<b>18</b>
<b>1. LA GOBERNANZA .....</b>	<b>21</b>
1.1    LOS ENFOQUES DE LA GOBERNANZA.....	22
1.1.1    LA GOBERNANZA COMO HOMÓLOGA DE GOBIERNO .....	23
1.2    TRAS LOS ORÍGENES DE LA GOBERNANZA .....	25
1.2.1    LA GOBERNANZA COMO MARCO NORMATIVO .....	30
1.2.2    LA GOBERNANZA COMO MARCO ANALÍTICO.....	33
1.3    UNA CRÍTICA A LA GOBERNANZA NEOLIBERAL.....	34
1.4    LA GOBERNANZA AMBIENTAL .....	39
<b>2. LA GOBERNANZA DEL AGUA.....</b>	<b>47</b>
2.1    UNA VISIÓN DIVERGENTE DE LA GOBERNANZA DEL AGUA .....	55
2.2    LA GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA.....	61
2.2.1    DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y LA LEY 142 DE 1994 A LA TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR DEL AGUA POTABLE EN COLOMBIA .....	62
2.3    LA GOBERNANZA DEL AGUA EN BOGOTÁ .....	70
2.3.1    OTROS ESCENARIOS DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN BOGOTÁ.....	86
2.3.1.1    LA REGIÓN HÍDRICA DE BOGOTÁ.....	87
<b>3. LA NORMATIVIDAD DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN COLOMBIA .....</b>	<b>95</b>
3.1    EL CONTEXTO MUNDIAL DE LA PROVISIÓN DE AGUA POTABLE .....	96
3.2    EL CONTEXTO DE LA DISPONIBILIDAD DE AGUA EN COLOMBIA .....	102
3.3    LA OFERTA HÍDRICA PARA BOGOTÁ.....	108
3.4    LA NORMATIVIDAD DE LA GESTIÓN DE AGUA EN COLOMBIA .....	117
3.4.1    EL AGUA COMO RECURSO NATURAL.....	117
3.4.1.1    LA PLANIFICACIÓN .....	129
3.4.1.2    LA ADMINISTRACIÓN.....	134
3.4.1.3    SEGUIMIENTO Y MONITOREO .....	138
3.4.1.4    MANEJO DE CONFLICTOS.....	138
3.5    EL AGUA COMO SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO.....	139
3.5.1    LA FINANCIACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE .....	145
3.5.2    EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y EL MÍNIMO VITAL DE AGUA POTABLE .....	145
3.5.2.1    DISPONIBILIDAD.....	147
3.5.2.2    ACCESIBILIDAD .....	151
3.6    LOS PRESTADORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE .....	152

3.6.1 LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y LAS ASOCIACIONES DE USUARIOS .....	155
3.6.1.1 LOS ACUEDUCTOS COMUNITARIOS .....	157
3.7 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA NORMATIVIDAD DEL AGUA EN COLOMBIA.....	159
<b>4. LOS ACUEDUCTOS Y SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA COMUNITARIOS EN LA ZONA RURAL DE BOGOTÁ .....</b>	<b>163</b>
4.1 LA ZONA RURAL DE BOGOTÁ, D.C.....	164
4.1.1 EL AGROPARQUE LOS SOCHES.....	167
4.1.2 PASQUILLA.....	169
4.2 LOS ACUEDUCTOS COMUNITARIOS EN BOGOTÁ, D.C. ....	172
4.2.1 ASOAGUAS CRISTALINAS LOS SOCHES.....	175
4.2.2 ACUEDUCTO COMUNITARIO DE PIEDRA PARADA, SECTOR CERRITO BLANCO .....	179
4.3 LOS ASPECTOS DISTINTIVOS DE LA GESTIÓN DEL AGUA POR LOS ACUEDUCTOS COMUNITARIOS Y LA QUE REALIZA DE ESTE MISMO BIEN LA EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ. ....	183
4.3.1 COBERTURA .....	183
4.3.2 NÚMERO DE USUARIOS A LOS CUALES SE LES PROVEE AGUA POTABLE .....	184
4.3.3 CAPTACIÓN DEL AGUA, INFRAESTRUCTURA Y RED DE DISTRIBUCIÓN .....	184
4.3.4 PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA ADMINISTRACIÓN .....	186
4.3.5 CONSTITUCIÓN DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS .....	190
4.3.6 PERCEPCIONES DE LOS ASOCIADOS AL ACUEDUCTO COMUNITARIO O DE LOS USUARIOS DE LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ, D.C. SOBRE EL AGUA.....	191
4.4 LOS ACUEDUCTOS COMUNITARIOS COMO ACTORES DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN LA CIUDAD .....	192
<b>5. LOS CABILDOS DE GOBERNANZA DE AGUA EN EL DISTRITO .....</b>	<b>196</b>
5.1 EL PROCESO DE LOS PRESUPUESTO PARTICIPATIVOS .....	197
5.2 LOS CABILDOS DE GOBERNANZA DEL AGUA EN USME Y CIUDAD BOLÍVAR .....	200
<b>6. Conclusiones .....</b>	<b>205</b>

## Lista de figuras

<b>Figura 1:</b> Territorios ambientales de Bogotá, D.C.....	82
<b>Figura 2:</b> Región Hídrica del Río Bogotá.....	92
<b>Figura 3:</b> Porcentaje el total de los recursos hídricos globales.....	97
<b>Figura 4:</b> Distribución mundial de la escasez de agua en las principales cuencas.....	97
<b>Figura 5:</b> Proporción de la población que consume agua de fuentes mejoradas.....	100
<b>Figura 6:</b> Acceso a fuentes de agua mejoradas en zonas rurales en 2010.....	101
<b>Figura 7:</b> Zonificación hidrográfica de Colombia.....	103
<b>Figura 8:</b> Demanda total hídrica.....	107
<b>Figura 9:</b> Grandes cuencas hidrográficas del Distrito Capital.....	114
<b>Figura 10:</b> Área rural de Bogotá.....	164
<b>Figura 11:</b> El Agroparque Los Soches.....	167
<b>Figura 12:</b> Pasquilla.....	169
<b>Figura 13:</b> Algunos de los Acueductos Comunitarios en Bogotá.....	173

## Lista de ilustraciones

<b>Ilustración 1:</b> Bocatoma Acueducto Los Soches.....	176
<b>Ilustración 2:</b> Conexiones del Acueducto Los Soches.....	177
<b>Ilustración 3:</b> Tanque de almacenamiento Acueducto Los Soches.....	177
<b>Ilustración 4:</b> Sedimentador Acueducto Los Soches.....	178
<b>Ilustración 5:</b> Planta de tratamiento Acueducto Los Soches .....	178
<b>Ilustración 6:</b> La zona rural vista desde Pasquilla .....	180
<b>Ilustración 7:</b> Bocatoma del Acueducto Cerrito Blanco.....	181
<b>Ilustración 8:</b> Tanque de almacenamiento Acueducto Cerrito Blanco.....	181
<b>Ilustración 9:</b> Manguera de distribución Acueducto Cerrito Blanco .....	182
<b>Ilustración 10:</b> Planta de tratamiento .....	182

## Lista de tablas

<b>Tabla 1:</b> Metodología discriminada por objetivos .....	19
<b>Tabla 2:</b> Criterios de selección de las unidades de análisis.....	20
<b>Tabla 3:</b> Principios que satisfacen los acueductos comunitarios como instituciones de larga duración .....	58
<b>Tabla 4:</b> Estrategias y programas del Plan Distrital de Agua .....	74
<b>Tabla 5:</b> Objetivos, estrategias y proyectos de la Gobernanza del Agua en Bogotá, D.C. 2012 - 2016 .....	77
<b>Tabla 6:</b> Territorios ambientales de Bogotá, D.C.....	81
<b>Tabla 7:</b> Criterios de la Región Hídrica de Bogotá. ....	89
<b>Tabla 8:</b> División de la cuenca hidrográfica de Bogotá .....	90
<b>Tabla 9:</b> Demanda de agua de las actividades económicas.....	108
<b>Tabla 10:</b> Cuerpos de agua de Bogotá, D.C. ....	110
<b>Tabla 11:</b> Objetivos específicos y estrategias de la Gestión Integral del Recurso Hídrico .....	121
<b>Tabla 12:</b> Instrumentos de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico .....	125
<b>Tabla 13:</b> Modo de adquisición del derecho a usar el agua.....	136
<b>Tabla 14:</b> Tipos de usos de suelo .....	165
<b>Tabla 15:</b> Estructura ecológica principal.....	166
<b>Tabla 16:</b> Acueductos y sistemas de distribución comunitaria del agua en Bogotá.....	172
<b>Tabla 17:</b> Proceso de los cabildos de presupuestos participativos .....	198
<b>Tabla 18:</b> Algunas propuestas de cabildos de presupuestos participativos en Usme y Ciudad Bolívar.....	200

## Lista de gráficos

<b>Gráfico 1:</b> Volumen de agua en áreas hidrográficas representativas .....	105
<b>Gráfico 2:</b> Ciclo de la Gestión Integral del Recurso Hídrico .....	119
<b>Gráfico 3:</b> Estrategias e instrumentos para la consecución de las metas de la Gestión Integral del Recurso Hídrico .....	121
<b>Gráfico 4:</b> Estructura de planificación de la Gestión Integral del Recurso Hídrico .....	128
<b>Gráfico 5:</b> Plan de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas .....	133

Introducción

## **Introducción**

El presente trabajo de investigación está dividido en cuatro secciones. En la primera de ellas se inicia con una genealogía del término gobernanza y un análisis de los eventos históricos que dieron origen a este discurso. También se hace una diferenciación de los enfoques que esta noción adquiere en la gestión pública y en la reflexión académica.

Posteriormente, se aborda la forma en la cual la gobernanza tomó forma en la gestión ambiental en general y en la del agua en particular. Finalizando este primer apartado se examina la gobernanza del agua en Colombia y en Bogotá.

La segunda parte de la Tesis empieza con un contexto de la provisión de agua que podría ser potabilizada en el mundo, que termina aplicándose en el país y en la capital. Esto porque uno de los requisitos de la gobernanza se refiere a conocer aquello que se está gestionando.

Toda vez que la gobernanza estipula un análisis de la normatividad formal, ello se lleva a cabo en la segunda parte del capítulo 2.

La gestión colectiva del agua en Bogotá, como escenario de construcción de la gobernanza del agua, se presenta en tercer lugar. Para ello se seleccionaron dos acueductos comunitarios situados en la zona rural de la capital.

Este análisis de las normas de gobierno a las que dan lugar los acueductos, se desarrolló de manera comparada con respecto a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, como Empresa de Servicios Públicos.

El cuarto elemento de análisis de la investigación está relacionado con los cabildos de gobernanza de agua en el Distrito y en particular en las localidades de Usme y Ciudad Bolívar. , como

Finalmente, se incluyen unas conclusiones, como balance del ejercicio realizado.

Según se podrá detallar en el desarrollo de los capítulos, se comenzó por entender la razón por la cual la gobernanza se había constituido en una respuesta ante las situaciones críticas alrededor del agua. Para ello se exploró la forma en la cual fue puesto de relieve por intelectuales, tomadores de decisiones y entidades multilaterales. Así, pasó de ser el sinónimo de gobernabilidad, es decir, la efectividad de un gobierno en el cumplimiento de sus objetivos, a entenderse como buena gobernanza o la exigencia del acatamiento de ciertos estándares para que un determinado gobierno pueda ser catalogado como eficiente.

Los nuevos requerimientos solicitados esencialmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a los Estados consistían en la promoción del consenso entre las instituciones de gobierno, la sociedad civil y las empresas en los asuntos relativos a la vida pública y en el cual se tomaran decisiones que afectarían la vida ciudadana. Fue así como la gestión ambiental y la del agua fueron adaptándose a esta solicitud.

No obstante, este proceso ha develado contradicciones y paradojas alrededor de cómo asegurar que la participación de las comunidades sea efectiva y que estas puedan ver materializadas sus aspiraciones en un contexto en el cual existen asimetrías de poder y la empresa privada cuenta con mecanismos estatales que respaldan su quehacer.

Ante lo anterior, colectividades, diferentes formas de organización de la denominada sociedad civil y algunos académicos han propendido por una nueva elaboración del término gobernanza que se aleje de un deber ser y se transforme en una herramienta eficaz para abordar críticamente los procesos de gobierno de algún bien público o común.

Incluso el Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo de Ginebra, Suiza, llevó a cabo una propuesta metodológica para que la gobernanza se transformara en un objeto de estudio generalizable. Con esto se buscó la superación de esta noción como un concepto con múltiples definiciones, pero que no puede crear un significante en común.

## Introducción

Dicho planteamiento incluía partir de un problema en concreto, caracterizar los actores, los procesos a través de los cuales se elaboraban normas y aquellos momentos que representaban un punto de inflexión en sus acciones de gobierno o dirección colectiva.

Parte de esta apuesta se empleó para estudiar la gobernanza del agua en Colombia y Bogotá.

En lo que tiene que ver con la gobernanza del agua en el país se analizó el proceso a través del cual se establecieron las normas para gestionar el agua como bien natural o recurso y como servicio público domiciliario.

La normatividad fue importante para el caso de Bogotá, pero allí también se consideró el rol de actores que pusieron en debate la participación de la comunidad en la toma de decisiones ambientales y sobre su territorio y la importancia de aquellos que han gestionado el agua de manera autónoma y colectiva. Por tanto, aquí fueron fundamentales las entrevistas a profundidad y semi – estructuradas y la reconstrucción de las historias de vida de las asociaciones.

La gobernanza del agua en Bogotá se abordó desde el quehacer de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de la ciudad, esto en relación con los acueductos comunitarios para lo cual se efectuó un análisis comparado. Una de las conclusiones de este análisis se refiere a la fortaleza que adquieren los acueductos comunitarios en su interrelación con la Empresa Distrital y la interlocución que tiene con el Gobierno de la ciudad a través de un Decreto.

De la misma forma se revisó la propuesta de la Región Hídrica de Bogotá y los resultados de los cabildos de gobernanza de agua, como escenarios en los cuales los ciudadanos tomaron decisiones de inversión presupuestal pública para definir acciones puntuales sobre el agua en la ciudad.

## **Objetivos y metodología de la investigación**

El presente trabajo de investigación situó como objetivo general la descripción de la gestión de los acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios en zona rural de Bogotá y la identificación de sus aportes en la construcción de la gobernanza del agua en la ciudad.

Como objetivos específicos, estableció los siguientes:

- Analizar los procesos de construcción y funcionamiento de los acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios en Bogotá.
- Examinar los instrumentos normativos de que han dispuesto las organizaciones sociales gestoras en la administración y planificación del recurso hídrico en las zonas.

## Introducción

- Establecer los aspectos distintivos de la gestión del agua en las zonas en los que existen acueductos o sistemas de distribución de agua comunitarios que los diferencian de la gestión que realiza de este mismo recurso la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.
- Determinar la relación que tienen los principios de gestión de los acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios en Bogotá con las actuales propuestas de gobernanza del agua que se elaboran para la ciudad.

La metodología a través de la cual se desarrolló este proceso investigativo se agrupa en cuatro fases, a saber: una revisión bibliográfica exhaustiva, con pretensiones de genealogía, con la intención de conceptualizar el término gobernanza y dilucidar su introducción en la gestión ambiental y del agua; un examen de la normatividad del agua en Colombia, como recurso natural y como servicio público domiciliario; un estudio de la estrategia de gobernanza del agua implementada por la Administración Distrital Bogotá Humana (2012 – 2016); finalmente, entrevistas semi – estructuradas y reconstrucción de historias de vida de dos organizaciones gestoras de acueductos comunitarios en Bogotá, D.C.

La siguiente tabla ilustra de manera detallada las herramientas metodológicas y actividades puestas en marchas para desarrollar la investigación:

**Tabla 1:** Metodología discriminada por objetivos

METODOLOGÍA DISCRIMINADA POR OBJETIVOS			
OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	METODOLOGÍA	ACTIVIDADES

<p>Describir la gestión de los acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios en zona rural de Bogotá e identificar sus aportes en la construcción de la gobernanza del agua en la ciudad.</p>	<p>Examinar los instrumentos normativos de que han dispuesto las organizaciones sociales gestoras en la administración y planificación del recurso hídrico en las zonas.</p>	<p>Revisión documental y jurídica</p>	<p>Revisión de documentos de política pública, normatividad, académicos, de las organizaciones sociales y de prensa respecto a la gestión colectiva del agua en la ciudad.</p>
	<p>Analizar los procesos de construcción y funcionamiento de los acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios en Bogotá.</p>	<p>Reconocimiento territorial de las zonas y los acueductos y sistemas de distribución comunitarios de agua</p>	<p>Acercamiento a organizaciones gestoras de los acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios en Bogotá a través del contacto con la Red Territorial de Acueductos Comunitarios de Bogotá y Cundinamarca y la organización Censat Agua Viva.</p>
			<p>Definición de las organizaciones y territorios idóneos para llevar a cabo la investigación, de acuerdo a su disposición para efectuar el trabajo de campo.</p>
	<p>Establecer los aspectos distintivos de la gestión del agua en las zonas en las que existen acueductos o sistemas de distribución de agua comunitarios que los diferencian de la gestión que realiza de este mismo recurso la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.</p>	<p>Historias de vida</p>	<p>Recorrido en las zonas de los acueductos y sistemas de distribución comunitaria de agua en las zonas rurales de la ciudad, posterior al consenso logrado con las organizaciones para el desarrollo del trabajo investigativo</p>
			<p>Realización de entrevistas a profundidad, estructuradas y semi-estructuradas a los líderes y personajes representativos, como insumo para la elaboración de la historia de vida de las organizaciones.</p>
	<p>Determinar la relación que tienen los principios de gestión de los acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios en Bogotá con las actuales propuestas de gobernanza del agua que se elaboran para la ciudad.</p>	<p>Revisión documental</p>	<p>Sistematización de información y datos obtenidos a través del trabajo de campo y revisión documental.</p>
<p>Grupo focal para para recopilar información relacionada en torno a los principios e instrumentos normativos de los que han dispuesto las organizaciones para la planificación y gestión del recurso hídrico en su territorio.</p>			
<p>Revisión documental y entrevistas a expertos</p>	<p>Revisión documental</p>	<p>Revisión general de los instrumentos de gestión que ha empleado la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en la gestión del recurso hídrico en la ciudad.</p>	
		<p>Elaboración de análisis comparativo entre los principios reguladores de la gestión por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y las organizaciones gestoras de acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios.</p>	
		<p>Examen a los resultados arrojados de la realización de los cabildos ciudadanos sobre gobernanza del agua en Bogotá</p>	
<p>Revisión documental y entrevistas a expertos</p>	<p>Revisión documental y entrevistas a expertos</p>	<p>Entrevista a funcionarios de la Secretaría Distrital de Ambiente sobre el avance del proceso en la ciudad.</p>	
		<p>Diálogo con organizaciones ambientales en las localidades donde existe presencia de acueductos o sistemas de distribución hídrica comunitarios para conocer el impacto que sobre estos han tenido las propuestas de gobernanza del agua a nivel local.</p>	

Fuente: elaboración propia (2012)

Para la selección de los acueductos comunitarios que se estudiaron en esta investigación, se plantearon unos criterios, ya que entre acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios en el Distrito, existen alrededor de 74. Las pautas entonces fueron:

**Tabla 2:** Criterios de selección de las unidades de análisis

<b>CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS UNIDADES DE ANALISIS</b>
---

## Introducción

1. Ubicación político – administrativa
2. Tiempo de funcionamiento: <ul style="list-style-type: none"><li>• 0 a 10 años</li><li>• 11 a 20 años</li><li>• Mayor de 21 años</li></ul>
3. Estructura de la organización comunitaria que gestiona el abastecimiento de agua
4. Formas de administración
5. Relación con la institucionalidad
6. Ubicación geográfica y estado de conservación de la cuenca de la que se abastece el acueducto o sistema de distribución comunitario del agua
7. El agua y la infraestructura
8. Presencia de conflicto ambiental
9. Participación en espacios institucionales de construcción de la propuesta de Gobernanza de Agua

Fuente: elaboración propia (2013)

De ellas la 2, 3 y 9 fueron las más acertadas porque permitían evaluar organizaciones sustentables y precisar en cuáles existían amenazas sobre el contexto del acueducto comunitario.



# 1. LA GOBERNANZA

El uso del término gobernanza se hizo extensivo, en los años noventa del pasado siglo, en el ámbito de lo que ha sido denominado por los estudios del gobierno y la administración como *Nueva Gestión Pública* (Aguilar, 2009). Con este último calificativo se agruparon una serie de transformaciones acaecidas en los últimos veinticinco años, en la provisión de bienes y servicios públicos en gran parte de los países del mundo.

Las interpretaciones sobre la gobernanza provienen de variadas fuentes, hecho que ha dotado de complejidad la tentativa de construcción de un concepto genérico. Sus aproximaciones emanan de organismos multilaterales, pensadores de las ciencias sociales y, entre otros, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales.

Considerando los acercamientos a este término, los investigadores de la gobernanza han distinguido tres enfoques (Hufty, 2009). Por un lado, aquel que estima esta noción como sinónimo de gobierno; de otra parte, la perspectiva que la aprecia como un marco normativo, es decir, un conjunto de criterios que deben satisfacer los sistemas políticos para el logro de los objetivos propuestos. Finalmente, existe una mirada que la valora como la coordinación que tiene lugar en espacios no jerárquicos, tales como las redes que promueven la participación de la sociedad civil<sup>1</sup> en la deliberación de los asuntos públicos.

---

<sup>1</sup> *“La sociedad civil es la forma de auto – organización social más natural y orgánica de todas las formas de organización. La sociedad civil se encuentra en comunidades, redes de amistad, conexiones solidarias en los lugares de trabajo, voluntarismo, grupos espontáneos y movimientos”.*(Vargas, 2003).

Conviene subrayar que con este calificativo ocurre una situación semejante a la referida con gobernanza. Es empleado por múltiples actores, quienes dependiendo de los intereses defendidos, construyen variadas descripciones. El concepto puede rastrearse desde la filosofía aristotélica y en las reflexiones de Hobbes, Locke, Kant y Hegel y conforme a algunos analistas, a partir de Marx,

Además de las definiciones, sobre la gobernanza existen propuestas metodológicas elaboradas desde posturas que le confieren validez en el análisis de las problemáticas de las colectividades (Mazurek, 2009). Se encuentran también posiciones que la vinculan con fenómenos como la globalización y en este sentido, es señalada como la nueva forma de lo político, la cual se caracteriza por la prevalencia del mercado en la regulación de la sociedad (De Sousa, 2007).

La visión que pretende reconstruirse de la gobernanza en esta investigación, inicia con su genealogía, posteriormente avanza con una exposición de sus diferentes conceptualizaciones. A continuación, aborda sus desarrollos en materia ambiental y su propuesta para la gestión del agua potable. Para finalizar, presenta un estado del arte general de los avances en torno a la gobernanza del agua en Colombia y Bogotá.

## **1.1 LOS ENFOQUES DE LA GOBERNANZA**

Como se aludió con anterioridad, la gobernanza es abordada a partir de orientaciones disímiles. Hufty et al. (2009) agruparon en tres categorías estas posturas. En primer lugar, situaron las conceptualizaciones que pueden ser sinónimos de gobierno; prosiguieron con aquellas emanadas de organismos multilaterales y finalizaron con una propuesta de conferir a la gobernanza un carácter científico y operativo.

---

Tocqueville y Gramsci adquiere concreción material, acción y movimiento (Pavón, 2009), es decir, naturaleza propia.

Ello implica que la sociedad civil, en oposición a los individuos o familias y las instituciones, alcanza un carácter que bien puede ser complementario o contradictorio al Estado, pues de ella hacen parte relaciones sociales que están reguladas o no por preceptos jurídicos.

En el contexto del neoliberalismo, los modos organizativos de la sociedad civil predominantes fueron las asociaciones voluntarias y las Organizaciones No Gubernamentales. Se cuentan igualmente los nuevos movimientos sociales, con reivindicaciones más amplias que los sindicatos o las agremiaciones de trabajadores.

Así, el impacto generado por las medidas de ajuste estructural fue mitigado, de cierto modo, por la labor de la sociedad civil que contó con ayuda exterior o de cooperación internacional. La contribución se centró en la garantía de ciertos derechos y en ocasiones, en la realización de lo público que corresponde al Estado (Vargas, 2003).

### 1.1.1 LA GOBERNANZA COMO HOMÓLOGA DE GOBIERNO

Diana Vicher a través del Instituto de Administración Pública del Estado de México publicó en 2014 una exhaustiva investigación en la que rastreó, a través de textos, la historia de la palabra gobernanza. Halló sus raíces en Francia, posteriormente indagó sobre su devenir en Inglaterra y Estados Unidos y para finalizar, observó su evolución en los países de habla hispana.

Su trabajo, que puede enmarcarse como un análisis del lenguaje gubernamental (Vicher, 2014), pretende evidenciar la génesis del vocablo y ponderar así su utilización reciente en la gestión de lo público.

*Gouvernance* tiene su origen en Francia, país en el cual se le han atribuido tres definiciones. Gobernar, acción de conducir, de dirigir una embarcación es la primera; por otra parte, se conoce como ejercicio del poder político y finalmente, como una acción correspondiente a los gobiernos en su labor de administración o supervisión.

Entre tanto, en inglés, *governance*, de acuerdo al Diccionario de Oxford tiene siete significaciones, a saber: i) acción o manera de gobernar ii) el hecho de que se gobierne iii) control iv) el estado de ser gobernado v) la función o poder de gobernar vi) el método de manejo o sistema con el que se regula vii) modo de vida, comportamiento, actitud y manera, dominio de sí mismo.

De manera especial, en este idioma se exhibe un uso frecuente y cada vez más regular de la palabra a lo largo del siglo XX. A partir de 1980, organismos internacionales y sectores académicos propiciaron cambios sustantivos en su significado y uso.

Para el caso de las traducciones al español, hay conformidad en establecer que *gobernanza* es un término arcaico introducido recientemente al castellano, a partir de su traducción del francés y del inglés.

Es así como el diccionario de la Real Academia Española otorga dos significados al vocablo: i) arte o manera de gobernar, que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero y promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía ii) acción, efecto de gobernar y gobernarse.

De acuerdo a lo reflejado por Vicher en la reconstrucción filológica que elabora de gobernanza, las formaciones conceptuales primigenias apuntaban a equipararla con la acción de gobernar y con los efectos de esto derivados. Aún, con el devenir que tuvo la expresión en los diferentes idiomas, las acepciones que se le atribuyeron eran similares (Vicher, 2014).

En la segunda mitad del siglo XX tienen lugar algunas de las redefiniciones de gobernanza. La gran mayoría de los autores coinciden en exponer que el auge alcanzado por esta noción se enmarca en las respuestas generadas ante fenómenos sociales problemáticos, como las crisis financieras de los Estados, el viraje ideológico hacia el mercado, los efectos de la globalización y el gobierno transnacional de ciertos asuntos y la nueva forma de coordinación que debe propiciar el Estado en la cual los destinatarios de las decisiones públicas cuenten con mayor participación (Peters y Pierre, 2005).

La gobernanza se erige como un nuevo modelo de regulación que propicia el tránsito de perspectivas de gobierno *top – down* (de arriba hacia abajo) a planteamientos *bottom up* (de abajo hacia arriba) (Mayntz, 2005). Ello implica que los actores privados y las organizaciones sociales se involucran en la definición de qué es y cómo se construyen mandatos sobre lo público.

Las descripciones recientes de gobernanza coinciden, asimismo, en asociarla con gobierno, pero introducen las perspectivas del nuevo contexto:

“La gobernanza implica, así pues, una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno” (Cerrillo, 2005, 13).

Es pertinente poner de relieve que una de las diferencias entre la mayoría de las definiciones antiguas y las recientes sobre gobernanza se relaciona con el rol asignado al Estado. Mientras que en las primeras definiciones se asumía que éste era el actor

fundamental del gobierno, en las recientes se hace explícita la participación de los sectores gobernados (Vicher, 2014).

A partir de ello, sobresalen dos valoraciones. Algunos científicos sociales sobreestiman la pérdida de capacidad de mando del Estado, por lo que proponen el incentivo de estrategias organizadas por la misma sociedad o el mercado para la administración de bienes y servicios públicos. Dichas alternativas de gestión deberían dar lugar a nuevos consensos y el reemplazo de reglas políticas anteriores.

Para otros especialistas en la materia, el menoscabo del Estado no es en grado extremo y la auto - regulación social coexiste junto al control jerárquico. En este sentido, la dirección de los asuntos públicos sobre un territorio debe reestructurarse a partir de la necesaria inclusión política de nuevos actores (Cerrillo, 2005).

En ambas posiciones es posible inferir que la gobernanza actual, asimilada como gobierno, plantea una transformación en el devenir del poder político en las sociedades, ya que supone la creación de las condiciones para la inclusión de otros agentes en la toma de decisiones. Sobre el particular se pronunciarían organismos y entidades internacionales recomendando pautas para una nueva administración de lo público (Cerrillo, 2005).

## **1.2 TRAS LOS ORÍGENES DE LA GOBERNANZA**

La etimología de la palabra gobernanza señala que su origen se encuentra en la expresión del latín *gubernare* que significa pilotear una nave; también, este vocablo denota el manejo del ámbito público (Launay, 2005). En el siglo XV en Francia, Carlos de Orleans lo empleó para denominar el arte de gobernar y hacia 1937 se usó en este mismo país para describir las técnicas que hacían eficiente y rentable la administración de una empresa (Launay, 2005). Este último hecho contribuyó a que la gobernanza se utilizara, asimismo, para hacer referencia a aspectos del contexto privado.

En el escenario de la Guerra Fría y ligado a los cuestionamientos sobre el rol del Estado emanados de la crisis económica y social de los años 70, se propone un nuevo paradigma de administración de lo público. Con ello, se postula la gobernanza como el proyecto que haría viable ese otro tipo de gestión deseado (Trucco, 2012).

En dicho período, al estancamiento en el crecimiento del Producto Interno Bruto de las economías de algunas naciones en Europa, África y América Latina se sumaron la pérdida del poder adquisitivo de una gruesa capa de la población, el desempleo, el aumento de los precios y la presencia cada vez más frecuente de fenómenos como la pobreza y la desigualdad (Hobsbawm, 1998).

De manera paralela a estos eventos, avanzaron reflexiones alrededor de la capacidad de los gobiernos y sus organizaciones para dar trámite efectivo a las peticiones colectivas. Una de ellas devino en la creación de una Comisión en 1973, que fue denominada como Trilateral, por la participación de la academia, el sector de los negocios y líderes del campo político. Sus integrantes, auspiciados por el magnate David Rockefeller, procuraron la búsqueda de salidas ante la recesión que atravesaron Estados Unidos, los países de Europa Occidental y Japón (Camou, 2010).

Fruto de estas discusiones fue publicado en 1975 un informe intitulado *Las crisis de las democracias*. La investigación que sustentó el trabajo fue liderada por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, académicos en prestigiosas universidades de las naciones de mayor desarrollo económico en dicho momento (Monedero, 2012).

En este texto el cuestionamiento giró en torno a la gobernabilidad, es decir, la suficiencia del gobierno para satisfacer las necesidades ciudadanas. Estos analistas no se preguntaron alrededor de la legitimidad de los órdenes políticos, sino sobre aquellos aspectos que hacían su gestión ineficiente.

La Comisión Trilateral concluyó que las dificultades en el liderazgo político y la eficiencia del Estado emergían de su sobrecarga, pues los mecanismos que aseguraban el bienestar general y habían sido promovidos después de la Segunda Guerra Mundial con la política económica keynesiana, excedieron las posibilidades financieras de las naciones y restringieron los estímulos a la libre competencia (Harvey, 2011).

En este sentido, como salida ante las vicisitudes ocasionadas por los reajustes de la economía mundial en la década del 70, la política económica puso su énfasis en la expansión del mercado; en la asignación a privados de tareas desempeñadas antes por

actores públicos y en la idea de libertad, cimentada en que el individuo podía procurarse oportunidades para su propio desarrollo mediante el intercambio de recursos.

Aquella reflexión inicial sobre gobernabilidad, que evaluaba la efectividad de un gobierno en el cumplimiento de sus objetivos, paulatinamente se transformó en *buena gobernanza* o *gobernanza*, es decir, en la formulación de recomendaciones a los Estados para su fortalecimiento en el marco del nuevo orden político internacional (Monedero, 2009).

Anclada a los preceptos del neoliberalismo, la gobernanza se convirtió en una de las primeras respuestas multilaterales ante la crisis. Su uso se popularizó en el discurso de los organismos transnacionales. Formalmente, apareció en 1989 en una publicación del Banco Mundial que incluyó sugerencias para que la región del África Subsahariana superara múltiples dificultades que entorpecían su crecimiento sostenido (Aguilar, 2010).

En el documento intitulado *“El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”* se insinuó que fruto de la poca competencia de gobiernos y las administraciones de las diferentes naciones africanas en esa zona, se generaron obstáculos para un desarrollo perdurable.

La superación de dichas problemáticas debía lograrse a través de la consolidación de la capacidad técnica de los gobiernos, la lucha contra la corrupción y la creación de nuevas políticas públicas. Esto sería, en esencia, *la buena gobernanza*.

En 1997 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo expuso su concepto de gobernanza: *“el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”* (citado por Aguilar, 2010, 31).

Esta definición consideró el rol del Estado y de las instituciones de gobierno en el manejo de los asuntos públicos. Resaltó la interacción de diferentes colectividades y grupos de interés en los procesos de toma de decisiones. Partió de criticar las determinaciones centralizadas de los gobiernos sobre bienes y servicios para el beneficio general y cuestionó la poca intervención de la sociedad civil y el sector privado en la delimitación de lo público.

Como estrategias para el ajuste de algunas condiciones problemáticas de los regímenes políticos, entidades como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea propusieron parámetros claves para la consecución de una gobernanza adecuada.

Entre estos, se destacaron el fomento de la participación, la toma de decisiones públicas con transparencia, la construcción de consensos sobre temáticas de interés general, el uso eficiente de los recursos públicos y la rendición de cuentas (Cruz, 2006).

Si bien la gobernanza motivó una reflexión en torno a lo político, significó esencialmente una apuesta desde organismos internacionales, eminentemente financieros y comerciales, por transformar el sistema de Estados y construir desde los escenarios locales, reglas de gobierno que pudiesen articularse con el contexto global (Monedero, 2009).

Más que un interrogante propiciado por los mismos actores – Estado, sociedad civil, sector privado – la gobernanza surgió discursivamente y pretendió la generación de escenarios deliberativos puntuales, en los cuales las discusiones poco giraron en torno al sentido o las normas del funcionamiento o distribución de un bien o servicio y se acentuaron en la concertación de soluciones técnicas que promovieran una mayor eficiencia (De Sousa, 2007).

Un supuesto sustancial de la gobernanza equiparó las reivindicaciones de intereses de los distintos actores. En otras palabras, realizó una abstracción de las dinámicas de poder, las luchas y contradicciones entre sectores sociales. Se presumió que quienes intervenían en la definición de lo público lograrían la construcción de un acuerdo y ello se reflejaría en una decisión.

La construcción de la gobernanza no fue unánime para el sector privado o para los Estados en el mundo. Se constituyó, más bien, en una novedad, como en un método sugerido por la política internacional para transformar la administración pública.

En concordancia con Foyer (2010), la gobernanza que hoy impulsan estas asociaciones internacionales se fundamenta en dos aspectos: primero el predominio de lógicas racionales de gestión, que cada vez más toman distancia de dinámicas políticas y conflictivas en torno al manejo de los recursos, lo cual se conoce como despolitización. En segundo lugar, el ejercicio del poder desde varios centros; es decir, que grupos o sectores cuyos intereses están en disputa, en virtud a la promulgación de medidas gubernamentales, tengan efectiva representación y realización de buena parte de sus objetivos

Fue así como la gobernanza corporativa se expuso como prototipo de lo deseable en cuanto a la administración de asuntos públicos. Se ejemplificó a través de mecanismos aplicados en dos tipos de organizaciones estadounidenses: las universidades y las empresas. En ambos escenarios existían herramientas precisas para promover la coordinación entre elementos del sistema y los costos de estas transacciones parecían incluidos dentro de la normatividad, que resultaba ser también más horizontal (Hufty, 2009).

Lo anterior sugería que sí se podía trabajar por la buena comunicación entre las partes de un todo, evitando externalizar los gastos de las relaciones en las empresas, lo mismo podría replicarse en otros ámbitos de la administración, como la de los Estados o el comercio internacional.

La mayoría de las intervenciones de la gobernanza señalando rutas de ejecución de la política mediante organismos multilaterales han revertido efecto allí donde el Estado y la sociedad civil son fuertes, puesto que entre ambos acotan el comportamiento del tercer actor: el mercado. En cambio, donde no hay vínculo entre estos agentes y uno tiene el predominio, se hace irrealizable el arreglo de pautas, puesto que el estilo de gobierno es aún jerárquico (Shapiro, 2005).

Cabe entonces el interrogante por la estructura de aquellos entornos en los cuales coexisten impedimentos para lograr un diálogo eficaz entre los sectores sociales. Resulta poco apropiado situar al Estado, a empresas transnacionales, a bancos multilaterales, a comunidades indígenas u organizaciones sociales en un mismo plano. Las inequidades del poder y las diferencias culturales hacen imposible la negociación de acciones (Foyer, 2010) .

Las críticas a la visión de gobernanza construida, entre otros, por el Banco Mundial y el Programada de las Naciones Unidas para el Desarrollo giran en torno a estas asimetrías de poder, así como también, alrededor de lo político como un asunto de gestores y técnicos. Se cuestiona además la desaparición del papel del Estado en la garantía de los derechos de los sectores más desfavorecidos y la equiparación de gobernanza y democracia.

No obstante, algunas reconocen la utilidad de la gobernanza al impulsar una mirada sobre las regulaciones sociales y la importancia de la acción colectiva. Los escenarios en los que se promueve el diálogo concertado, hacen viable la identificación de intereses de los actores y la toma de decisiones que impactan directamente al territorio (Calame, 2001).

### **1.2.1 LA GOBERNANZA COMO MARCO NORMATIVO**

La gobernanza, cuya praxis encaminaría a los Estados hacia una gestión pública renovada, tuvo como canales de promoción las recomendaciones de las Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y hasta la Unión Europea (Vicher, 2014).

Estimada como un deber ser, esta visión retomaba estilos de regulación social emanados de las mismas colectividades, así como principios económicos. Fueron subrayados los aportes de Elinor Ostrom quien avivó el antiguo debate sobre *los bienes comunes* y resaltó el rol de los sistemas locales de gestión, principalmente de bienes y servicios naturales. El factor clave en estas dinámicas era el capital social o el conjunto de redes y normas informales de la vida asociativa (Miguez, 2011).

Como da cuenta Renate Mayntz (2005) la incursión de la mirada económica fue proporcionada por el neo – institucionalismo, como enfoque que distinguía el funcionamiento eficiente de los intercambios, fundamentado, entre otras cosas, en la delimitación clara de los derechos de propiedad y en el arreglo de los costos de transacción.

El neo-institucionalismo centró su atención en las instituciones haciendo referencia a las reglas, normas, restricciones – escritas o no – que rigen las relaciones entre los miembros

de un grupo. Identificó además que dichos mandatos eran por naturaleza principios de gobierno, razón por la cual deberían ser reconocidos en la gestión de los bienes de interés general.

Aun cuando varias de las nociones neo – institucionalistas estaban ancladas al paradigma neo – clásico, estos economistas efectuaron críticas a la suposición de que los intercambios se realizaban de manera libre y entre iguales y que el comportamiento de los individuos se orientaba de manera racional y en la búsqueda de la maximización de las preferencias subjetivas (Caballero y Arias, 2013).

Entre otras, para su análisis, emplearon tres categorías esenciales. En primer lugar, *coste de transacción* con lo que entendieron la suma de gastos requeridos para poder llevar a cabo una transferencia de derechos de propiedad sobre un bien o servicio (Caballero y Arias, 2013). Con anterioridad, el pensamiento económico asumía un contexto en el cual los intercambios se daban sin luchas entre los distintos actores; los recursos eran destinados a los usos más valorados y las compensaciones, por inequidades o pérdida de beneficios, se llevaban a cabo de manera efectiva.

Como segunda consideración, postularon que el *entorno de las instituciones* ejercía una notable influencia sobre la fijación de los costos de transacción. Este aspecto revestía interés, ya que muchas relaciones de intercambio no eran formalizadas mediante compromisos contractuales, lo cual generaba incertidumbre.

Un tercer elemento en la construcción del neo – institucionalismo aludía a la *gobernanza*, descrita como “*la estructura y funcionamiento de las instituciones legales y sociales que soportan la actividad económica y las transacciones económicas a través de la protección de derechos de propiedad, el cumplimiento de contratos y la realización de la acción colectiva*”(Caballero y Arias, 2013, 23).

A partir de estos principios los neo – institucionalistas delimitaron un tipo de gobierno conocido como corporativo. Precisaron que era el conjunto de mecanismos que regulaban y coordinaban las interacciones de una empresa y entre ellos se incluían convenciones, normas y demás disposiciones (Vicher, 2014). Estos arreglos se caracterizaban por ser contruidos por los mismos protagonistas, lo que evidenciaba la posibilidad de que un sector de la economía se ordenara al margen, por ejemplo, de la dirección centralizada de

las instituciones políticas. Antes bien, estas deberían especializarse en garantizar la libertad del mercado y el acatamiento de las normas de competencia.

De acuerdo con el economista francés Charles Tournier (2007), la preeminencia de estas ideas económicas se expresó en las orientaciones de organizaciones multilaterales que eran fuentes de asistencia técnica y financiera para una buena parte de las naciones del mundo. Acentuado el componente de la gobernanza se sugirieron reformas prescriptivas a los gobiernos.

Estas transformaciones podían interpretarse como mecanismos para la resolución de externalidades negativas, como métodos para la agregación de intereses particulares ostentados por diferentes actores que toman parte en la provisión de bienes y servicios públicos o como las pautas de reajuste de los Estados mediante procesos de modernización administrativa (Terán, 2007).

Por lo que se refiere al Banco Mundial, en el documento *El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable* comprendió la gobernanza como la herramienta de evaluación de las capacidades técnicas de un gobierno (Launay, 2005). De ahí que desarrolló parámetros para calificar las normas y prácticas de los Estados y organizaciones. Este ejercicio se dirigió esencialmente a países en desarrollo (Hufty, 2009).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea asimilaron casi del mismo modo el concepto. No obstante, la primera entidad enunció las que deberían ser sus cinco dimensiones: delimitación de las instituciones; gestión de una adecuada interacción entre los sectores público y privado; descentralización; gobierno desde lo local y participación de la sociedad civil (Aguilar, 2009).

En efecto, estos entes transnacionales:

*“Desarrollaron una serie de criterios de calidad de la gobernanza (en América Latina se tradujo por gobernabilidad) destinados a la evaluación de las normas y las prácticas de Estados y organizaciones y que se aplicarían para guiar los objetivos de los programas del Banco Mundial o elevar algunas solicitudes de financiación” (Hufty, 2009, 79).*

Las recomendaciones para la realización de la gobernanza confluyeron en el impulso de una gestión del poder más horizontal y en la que el sector privado y la sociedad civil establecieran aquello que debe ser salvaguardado por el Estado.

La gestión pública se concibió como una cuestión técnica en la que se espera replicar modelos de la empresa privada. Al tiempo se procuró que esos negociadores (Estado, organización comunitaria y mercado) actuaran desde sus contextos, reivindicando sus intereses.

## 1.2.2 LA GOBERNANZA COMO MARCO ANALÍTICO

Adicional a la interpretación de gobernanza como un modelo novedoso de gestión pública, algunos pensadores sociales han pretendido dotar este término de un carácter científico, con el propósito de emplearlo como una categoría de análisis de los problemas de las colectividades.

Uno de estos esfuerzos puede hallarse en el compendio de artículos publicados en 2008 bajo el título *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. Este libro fue la síntesis del Congreso Internacional nombrado de la misma forma y efectuado en el 2006, en el que se elaboró una reflexión teórica a partir de algunas experiencias sobre procesos de descentralización y participación ciudadana de los países de esta área geográfica.

Gobernanza fue definida como un objeto de estudio generalizable, del cual podían conocerse sus características: “*procesos colectivos, formales tanto como informales, que determinan, en una sociedad, cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos*” (Hufty, 2009, 86).

Entre sus atributos se establecieron los siguientes: problemas; actores; puntos nodales; normas y procesos.

Por lo que se refiere a *problemas* se trata de aquello que se administrará. Se hace énfasis en evidenciar que esto es una elaboración social, por lo cual, lo que se gobernará puede ser diferente para las distintas partes en la interacción. Así la labor del investigador estriba en deconstruir estos significados (Hufty, 2009).

Otro punto son los *actores*. Los sujetos y las colectividades definidos a partir de su historia, sus intereses particulares y de su poder para movilizar recursos, bienes y servicios del gobierno. Los actores son quienes elaboran, a través de una relación social, las pautas de la administración. De ahí que es esencial su descripción.

En cuanto a los *puntos nodales* son especificados como *espacios físicos o virtuales en donde convergen varios problemas, actores, procesos y en donde se toman decisiones, se concluyen acuerdos y se elaboran normas sociales* (Hufty, 2009, 88).

Sobre las *normas*, podría precisarse que estas son fruto de la construcción de los acuerdos para regular el comportamiento de las personas o grupos en determinada área. Estas poseen diferentes grados de formalidad y son reflejo, en última instancia, de las condiciones económicas, culturales y del devenir de las relaciones de poder en la sociedad.

Finalizando, los *procesos* relatan la historia de cómo se consolida la gobernanza. Advierten estos investigadores que este aspecto es fundamental para comprender cómo se desenvuelven las interacciones entre los actores y cómo se consolidan las nuevas reglas, fruto de la participación y la transformación de los conflictos.

Aproximaciones en el campo de la salud pública (Hufty, 2010) y en el estudio de la gestión de microcuencas (Guerrero et al., 2010) se han elaborado a partir de este enfoque metodológico. En ambos casos, el acercamiento posibilitó la explicación de cómo se consolidó el gobierno de bienes públicos. El primero, por parte del Estado y a través de políticas públicas y el restante, por parte de comunidades en Jalisco, México.

La aplicación del marco analítico de la gobernanza puede considerarse como una propuesta en evolución permanente. Su objetivo es la descripción del gobierno desde aspectos que lo componen. Es así como este intento pretendió conferirle rigurosidad a una definición vaga e imprecisa.

### **1.3 UNA CRÍTICA A LA GOBERNANZA NEOLIBERAL**

El sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos ha analizado durante los últimos veinte años cómo la preponderancia de algunas formas de conocimiento de la realidad

sobre otras, ha dado lugar al menoscabo de aquellas que emergieron del sur<sup>2</sup>, es decir, de territorios precariamente integrados al sistema capitalista.

Sugiere, ante ello, la valoración de epistemologías que avancen en la descolonización del saber y en el fortalecimiento de prácticas anti – capitalistas y de cosmopolitismo subalterno<sup>3</sup>, pues considera que la existencia y el quehacer de movimientos sociales y de formas de organización comunitaria no solo son primordiales para la transformación de la democracia, sino que son laboratorios de nuevas formas de sociedad.

Indagando en torno a esos modos predominantes de comprensión y de organización de lo político ligados a la globalización, encontró a la gobernanza como:

*“Resultado de las diferentes escalas y niveles en los cuales operan las actividades económicas globales y las legislaciones estatales nacionales y de las dificultades que los Estados – nación afrontan cuando desean aplicar su lógica reguladora jerárquica a las industrias cuyos sistemas de producción globalizados se cimientan en una combinación del mercado con una lógica organizativa de funcionamiento en redes” (De Sousa, 2007).*

Siendo un procedimiento innovador en la generación de decisiones, De Sousa (2007) reveló cuatro falencias de la gobernanza neoliberal. Para empezar, citó el hecho de que, en muchas circunstancias, los intereses de los actores son fabricados discursivamente.

---

<sup>2</sup> Con el término sur no solo hace referencia De Sousa a un concepto geográfico. Es sobre todo una metáfora para incluir a las poblaciones marginadas por el desarrollo del capitalismo. A esto agrega la importancia de incluir dentro de los análisis de la realidad, los conocimientos propios de estas colectividades y ampliar así el espectro del pensamiento alternativo.

<sup>3</sup> El cosmopolitismo alude a la extensión de obligaciones éticas más allá de cuestiones de parentesco, lo que posibilita la construcción de una ciudadanía compartida.

*“El cosmopolitismo subalterno enfrenta la globalización como el resultado de la confluencia entre los principios dominantes del Estado y el mercado, es decir, como un efecto del capitalismo neoliberal, proveniente de la crisis no resuelta de la racionalidad moderna. En ese sentido, la opción subalterna debe plantearse en términos tan globales como los que han generado el problema, pero siguiendo unos principios y una dirección insurgentes. Así, la propuesta santiana entiende el cosmopolitismo como el único estado en que es posible contrarrestar los efectos de la globalización hegemónica y asume sus condiciones como las herramientas que permitirán su desarticulación” (Mandujano, 2010, 16).*

Esto es, cobran existencia en tanto se avalan en escenarios deliberativos, por ejemplo, los consejos consultivos. Aun cuando existen reivindicaciones adicionales que defienden dichos grupos, la respuesta a sus peticiones es denegada o limitada, pues se argumenta que las soluciones exceden las facultades de los gobiernos y de las empresas.

En segunda instancia, adujo que la descentralización de las decisiones no es garantía de la participación de las comunidades, de la integración de los saberes locales en la planeación del territorio o de la articulación de estos a dinámicas regionales, nacionales o globales.

Por otra parte, comentó que la manera en la cual se asume la idea de las asimetrías de poder, no muestra la profundidad de estas asimetrías y, por tanto, ello no se considera un obstáculo para lograr la colaboración horizontal o no jerárquica.

Finalmente, ilustró que la visión hegemónica de gobernanza no reflexiona en torno a las condiciones previas que generan las desigualdades entre los interesados y que se concibe la esfera de lo político como algo que debe expresarse en términos técnicos.

Para profundizar su análisis, el sociólogo observó las experiencias de regulación ambiental descentralizada a partir de la hipótesis de que estas hacían parte de la reforma general de los Estados, en la que se incluía la adopción de la gobernanza como requisito para la eficiencia administrativa.

Manuel Rodríguez Becerra (2002) coincide con De Sousa al apuntar la complejidad de las decisiones que se toman en escenarios donde se motiva la participación de las comunidades y las empresas. Este especialista en política ambiental indica que, en buena parte de los casos, las resoluciones que se originan desde lo local no cuentan con un respaldo en otros niveles de incidencia, como el nacional y que tampoco están involucrados actores imprescindibles en la resolución de un conflicto.

Menciona igualmente que las funciones de planificación y protección ambiental que se delegan en entidades subnacionales no cuentan con la envergadura necesaria para satisfacer dichos objetivos (Rodríguez y Espinoza, 2002). En consecuencia, no existe desarrollo de las nuevas competencias de los entes territoriales, ni una incidencia sólida por parte de los grupos de interés de las comunidades.

Las observaciones de Rodríguez y demás al respecto, fueron compiladas por el Banco Interamericano de Desarrollo en el texto *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas (2002)*. Allí se detallaron las dinámicas de cómo las administraciones locales asumían funciones de regulación, de acción ambiental local y hasta de otorgamiento de permisos para el uso de recursos naturales renovables. Ello desconcentraba el quehacer de los gobiernos centrales.

En la revisión hecha para Brasil se muestra cómo la gestión ambiental dejó de ser atribución de un solo estamento para ser asumida por diferentes niveles. Situación similar ocurrió en otras naciones, pero este país se destaca por la abundancia de organismos deliberativos integrados por el sector productivo y la sociedad civil.

Se identificaron mayores capacidades de gestión en regiones con elevado desarrollo económico y presencia de comunidades con tradición de empoderamiento que toman parte de las definiciones sobre los recursos naturales y la planeación ambiental. Son los casos de Paraná, Minas Gerais y Sao Paulo (Rodríguez y Espinoza, 2002).

En el mencionado estudio también se hace referencia a la descentralización de agendas específicas, es decir, a la toma de decisiones sobre temáticas precisas. Un ejemplo de ello podrían ser los consejos de cuencas, que tienen por finalidad la consulta con los diferentes actores alrededor del proceso de ordenación y manejo de las mismas. En este escenario se elaboran también un plan de acción y compromisos concretos de seguimiento que asumen quienes lo integran (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2010b).

Un aspecto en el que coinciden tanto los científicos sociales mencionados, como otros que se han aproximado a la noción de gobernanza es en distinguir las potencialidades para la transformación de lo político que esta brinda. Entre ellas se hallan la apropiación del acto de definir lo público que pueden alcanzar los ciudadanos a través de su participación, el cambio en el sentido de la democracia representativa, la oportunidad de realizar veeduría y seguimiento a las determinaciones tomadas y a los roles desempeñados por cada instancia de gobierno y hasta por parte de los sectores económicos.

Boaventura de Sousa Santos (2007) formula una contrapropuesta a la gobernanza surgida del neoliberalismo esbozando la legalidad cosmopolita subalterna, que estaría conformada

por los mecanismos legales a través de los cuales los movimientos locales o transnacionales alcanzan sus objetivos y modificarían las formas de gobierno y las leyes.

Considera este autor que el reto que enfrenta la gobernanza es promover una redistribución social de importancia que vincule a las personas y organizaciones, a las instituciones políticas en un Estado – nación, a las entidades supra – nacionales y a las empresas. Él postula que esto haría posible una gobernanza contrahegemónica<sup>4</sup> que integra la multiplicidad de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil que planeen y ejecuten acciones colectivas, incluso, más allá de las fronteras.

El Foro Social Mundial y las movilizaciones en contra de la privatización del agua se constituyen en muestra de ello. En defensa del líquido vital, se han organizado comunidades para proveerla, así como para reclamar la posibilidad de gestionarla ellas mismas y evitar las amenazas que contra las fuentes, los territorios o los habitantes implicaría la provisión a través de grandes estructuras.

Así han conseguido la fijación de condiciones a las empresas privadas que proveen servicios públicos. La guerra del agua en Cochabamba – Bolivia fue ejemplarizante al respecto, pues la comunidad disputó frente al consorcio Aguas del Tunari (representante de la multinacional Bechtel) el monopolio del recurso hídrico y consiguió la modificación de la Ley Nacional 2029 que avalaba el despojo hasta del agua lluvia a los campesinos y la eliminación de las formas de provisión de agua tradicionales, modificaba la condición del agua como bien común y permitía el cobro de tarifas excesivas a los habitantes (Ceceña, 2004).

---

<sup>4</sup> A partir del pensamiento sociológico esbozado por Antonio Gramsci, la hegemonía se refiere

*“al cuerpo de prácticas y expectativas en relación con la totalidad de la vida, no se limita al ámbito de lo ideológico y sus formas de control y dominio. En su múltiple dimensión cultural, la hegemonía constituye un ‘sentido de la realidad, sentido que busca imponer – culturalmente- como ‘natural’ a través de los modos de producción y reproducción cotidianas de la vida, transformándolo en parte del llamado sentido común acerca del deber ser de la realidad de la que es parte”*(Yagenova, 2010) .

Por otra parte, la contrahegemonía agrupa a esos sujetos populares que de manera consciente emprenden una lucha frente al sistema, trayectoria en la cual han acumulado experiencias, saberes, prácticas y aspiraciones con las cuales pretenden construir un sentido divergente de realidad.

Advirtiendo el carácter global que ha alcanzado la gobernanza, una postura disidente de esta propendería por un entendimiento mundial de las problemáticas asociadas a la inequidad y a las fallas de funcionamiento del sistema económico. Buscaría la socialización de estas interpretaciones a través de diversos canales. Facilitaría la retroalimentación de expresiones ciudadanas que exigen a las empresas, elevan sus peticiones a los parlamentos e inclusive reclaman legislaciones que se materialicen en respuestas.

## **1.4 LA GOBERNANZA AMBIENTAL**

La nueva conceptualización de gobernanza surgió después de la década del setenta del siglo pasado y como una solución ante las crisis de los Estados – nación. Algunos pensadores juzgaron que los gobiernos centralizados, escenarios de los cuales emanaban predominantemente arreglos sobre lo público, debían introducir variaciones en su naturaleza, con la intención de hacer más eficiente la administración.

Esta concepción, impulsada por organismos supranacionales, se fundamentó en tres aspectos: reducción del tamaño del Estado a través de la desregulación; incentivos a las actividades del mercado gracias de la privatización y la liberalización; participación, mediante la descentralización de las funciones administrativas de los gobiernos y el fortalecimiento a las organizaciones de la sociedad civil, como las ONGs (De Castro, Hogenboom y Baud, 2015).

De manera simultánea a la metamorfosis de lo político, la integración y la interdependencia económica avanzaron a un ritmo vertiginoso. Así, para que algunas relaciones de intercambio adquirieran un carácter internacional, fue indispensable que a su vez una mayor cantidad de bienes y servicios ambientales se extrajeran o produjeran intensivamente para abastecer el mercado (Guimarães, 2011).

Esto estuvo asociado a impactos críticos, afectaciones y degradación de los ecosistemas. Las consecuencias se habían manifestado ya desde los albores de la producción industrial, la extensión del sistema de desarrollo capitalista e incluso las grandes guerras en Europa (Löwy, 2012). Pero a partir de los años sesenta del siglo XX la comunidad académica, la opinión pública internacional y distintas organizaciones sociales llamaron la atención ante la creciente demanda energética de la sociedad y la errónea percepción del entorno natural como proveedor ilimitado de recursos.

En consonancia con este panorama, se revelaron como urgentes el límite al crecimiento económico y a las actividades que lo propician y la construcción de un nuevo paradigma de gobierno sobre la naturaleza, incluidos los seres humanos. De modo que la *gobernanza ambiental* se instituyó como una de las respuestas para modificar las dificultades y desaciertos del modelo productivo.

Definida como “*conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales. Esto incluye a actores como el Estado, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil*” (Moreno, 2013, 66).

Tiene por motivación la adopción de decisiones que promuevan o fortalezcan políticas ambientales; refuercen la institucionalidad para coordinar el cumplimiento de estos mandatos e integren a diferentes actores y niveles en la coordinación (Moreno, 2013).

Dentro de las suposiciones básicas para su construcción está la referida a concebirla como un sistema en el que interactúan sus partes, retroalimentándose mutuamente y originando como resultado leyes y mecanismos de administración.

Esta consideración de gobernanza ambiental fue difundida por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Ha sido criticada porque se estima que encubre el carácter conflictivo que esencialmente existe en las sociedades y en la condición humana. Así considera que las concertaciones de cualquier índole son fácilmente asequibles y que las disputas sociales son fenómenos aislados. En contraste con ello, la historia y el presente ambiental reciente dan cuenta de que la mayoría de las relaciones sociales de las cuales procede la extracción de bienes naturales están sustentadas en conflictos ecológicos distributivos<sup>5</sup> e injusticias (Martínez, 2006).

El PNUMA cuyo rol fue establecido en la Declaración de Nairobi de este organismo en 1997, se ha fijado como meta convertirse en la autoridad global en materia de medio

---

<sup>5</sup> Por distribución ecológica Joan Martínez Alier entiende a los “*patrones sociales, espaciales y temporales de acceso a los beneficios obtenibles de los recursos naturales y a los servicios proporcionados por el ambiente como un sistema de soporte de la vida*”(Martínez, 2004, 105) . Un conflicto en relación a estos parámetros será la oposición entre dos o más grupos sociales que se enfrentan por la valoración sobre los preceptos para la administración o por la posesión de los bienes y servicios.

ambiente a través de la fijación de una agenda que promueva la implementación coherente del desarrollo sustentable al interior del Sistema de Naciones Unidas (Laguna, 2010).

Para ello, ha desarrollado estrategias para la consolidación de la institucionalidad ambiental por parte de los Estados y la comunidad internacional. Apoya la implementación de los Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMUMAs) por las partes y el establecimiento de sinergias entre las mismas. A 2016 esta entidad despliega estrategias para afianzar la gobernanza a través de programas de cooperación regionales que tienen como propósito medidas de adaptación y mitigación ante los impactos de problemáticas como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el acceso a los recursos genéticos, la falta de protección de áreas naturales, la inapropiada administración del agua, entre otras. Estos convenios deben materializarse en las políticas y planes públicos de desarrollo de los Estados (Programa De Las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, s.f.).

Sin embargo, analistas del trabajo que realiza el PNUMA perciben la insuficiencia internacional para la implementación de cambios eficaces para frenar la degradación ambiental global. Aducen una inexacta caracterización de la forma en la cual se construyen las reglas sobre el ambiente y derivado de esto, un exiguo compromiso de los Estados para reglamentar a las empresas y actividades económicas.

Basados en estas apreciaciones construyen una interpretación divergente sobre gobernanza: “*proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes*” (De Castro et al., 2015, 18).

Que descansa en la ecología política<sup>6</sup> y pone énfasis en el peso de los contextos sociales que inciden en los roles asumidos por los actores y los patrones de uso de los recursos naturales. Critica la tendencia en la cual la ciudadanía no participa proponiendo y construyendo, sino que es llamada a la socialización de las determinaciones ambientales y en ocasiones, a la compensación por los impactos negativos.

---

<sup>6</sup> La ecología política, como confluencia de diferentes disciplinas, emerge *para analizar los procesos de valoración y apropiación de la naturaleza donde los valores políticos y culturales desbordan el campo de la economía política de los recursos naturales* (Leff, 2003, 4).

Al distanciarse de las características que definen a la gobernanza ambiental como gobierno horizontal, se aproxima más a concebirla como el método que han creado las sociedades para resolver sus dilemas o gestar nuevas oportunidades de administración de lo que poseen.

Para esta investigación se han analizado casos de gobernanza para América Latina y Colombia. Se parte del reconocimiento del hecho de que los cambios históricos en el continente están estrechamente vinculados a la dinámica de los recursos naturales (De Castro et al., 2015).

A mediados de la década de los ochenta del pasado siglo y en adelante, se privilegió una mayor participación de la empresa privada en el manejo de los bienes y servicios ambientales. Al ceder el Estado su protagonismo, incrementaron las pugnas entre las comunidades y las empresas (Hogenboom, Baud, y De Castro, 2012).

En los últimos quince años para buena parte de los países de la región tienen lugar cambios que conducen a que partidos o movimientos políticos progresistas o post - neoliberales ocupen la dirección de los Estados. Pese a que anunciaron intenciones de reformar el modelo económico, profundizaron en la dependencia de la extracción de bienes minerales y en la cesión del territorio de sus naciones a grandes empresas, para la siembra de monocultivos. De igual modo, a través del desarrollo de la economía verde, establecieron modificaciones institucionales para promover las prácticas sustentables a través de los incentivos del mercado (Gudynas, 2011).

En adelante, se aludirá a un hito de la gobernanza ambiental en América Latina patrocinada por el PNUMA que tiene que ver con la Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación en los Países en Desarrollo (REED). Este mecanismo, basado en la idea de reducir la deforestación, retribuye económicamente a los usuarios de los bosques porque no cambien el uso de las tierras.

En contraste con esto, se registrará otro tipo de gobernanza que se ha agrupado con la denominación de *buen vivir*. Aquí se incluyen concepciones y prácticas ancestrales y alternativas sobre la relación de las sociedades con su entorno. Quienes las promueven, proponen que para la resolución de los conflictos ambientales deben modificarse las relaciones de poder desiguales entre los grupos sociales, así como los fundamentos básicos de la economía de mercado.

En lo que toca a los esquemas de Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación en los Países en Desarrollo (REDD), estos fueron creados en las negociaciones climáticas globales. Se fundamentan en la concepción de que la deforestación deviene en emisiones de carbono que agravan el cambio climático y que ello puede combatirse a través de incentivos económicos (Carrere, 2010). Así, se contemplan pagos a empresas, gobiernos y comunidades locales para que preserven los bosques en los que se almacena dióxido de carbono.

El cálculo prevé cuánto dióxido de carbono no se libera a la atmósfera al dejarse de talar o quemar determinado bosque. La cantidad se traduce en un *crédito por compensación de emisiones de carbono*. Este puede ser vendido a gobiernos o compañías que deseen delegar en otros la reducción de sus emisiones de gases efecto invernadero (Amigos de la Tierra Internacional, 2010).

Los recursos obtenidos por la venta de los créditos son invertidos en la concesión de incentivos a las comunidades locales para que preserven los ecosistemas. Esto implica una concertación previa, entendiendo que el rol de las comunidades es determinante.

Por otra parte, para la implementación de los mecanismos es ineludible la existencia en los países de un marco regulatorio que promueva el manejo forestal sostenible. También de la capacidad de los gobiernos para acordar, con los grupos en pugna, las nuevas normas de administración de un territorio (Contreras, 2011).

Ambas dimensiones son frágiles en América Latina. Se ha constatado la inexistencia de leyes que respondan a las realidades territoriales en Costa Rica, Bolivia, Guyana, Brasil y México (Contreras, 2011). Circunstancia semejante tiene lugar en naciones africanas como Nigeria, Liberia o asiáticas como Indonesia.

Cuando REDD fue lanzado en 2008 por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Presidente de Noruega, se promocionó como una opción de gobernanza ambiental. Se consideraba que con el acuerdo entre los Estados, las empresas y las comunidades podrían construirse nuevos modelos de gobierno de lo forestal.

Ahora bien, la coordinación entre los tres sectores no fue exitosa en algunos de los lugares donde se fomentaron REDD. En su origen, el programa de incentivos para la conservación de los bosques significaba la oportunidad para que empresas y países desarrollados emitieran, compensando en otras latitudes, gases de efecto invernadero.

Se tornó compleja la supervisión al freno a la deforestación y la reducción del dióxido de carbono en la atmósfera. Pueblos originarios y otras comunidades denunciaron no ser incluidas en los proyectos y, más grave aún, evidenciaron cómo al otorgar valor a los bosques, dichos escenarios se ocupaban sin respeto por las formas ancestrales de propiedad (Amigos de la Tierra Internacional, 2010).

En conclusión, la implementación de la gobernanza ambiental a través de los REDD no contó con reformas políticas, ni institucionales en los Estados. Esto facilitó el accionar de las empresas evadiendo la reducción de las emisiones y un cuestionamiento de fondo a las condiciones de sus actividades económicas (Contreras, 2011). Se probaron la insuficiencia de beneficios para las poblaciones y la aceleración de la degradación ambiental.

La otra corriente de gobernanza a destacar atañe a los sistemas de gobierno gestados por las propias comunidades y que, como se afirmó arriba, se denominan como *buen vivir*. Barkin y Lemus (2015) hacen un balance de estas experiencias. Su punto de partida se registra en la observación de las luchas por parte de las colectividades para la producción de sus bienes básicos y el fortalecimiento de su autonomía.

Composto y Navarro (2014) visibilizan que a la par que Latinoamérica se fue incorporando al capitalismo, persistían métodos comunitarios de gestión de los ecosistemas. Estos tenían razón de ser en la resistencia frente al despojo y posteriormente, como vía para la provisión de lo necesario para la supervivencia, ya que no todos los territorios se integraron con velocidad a la organización del Estado – nación.

En la historia reciente se distinguen acciones colectivas por la soberanía de las comunidades que habitan territorios donde puede desarrollarse la acción extractiva por parte del Estado o las empresas multinacionales. De esta forma, han recurrido a mecanismos en el marco de la legalidad o a la movilización social para impedir actuaciones sobre los ecosistemas con los cuales tradicionalmente se han relacionado.

Luchas contra compañías forestales, hidroeléctricas, de agroquímicos han puesto de relieve el hecho de que perviven otras relaciones entre naturaleza y cultura. En sí, estas propuestas incluyen otra visión de administración de los bienes y servicios ambientales y por tanto, otra pauta de economía, de consumo, de desarrollo de las sociedades.

Un elemento a destacar de esta gobernanza no hegemónica tiene que ver con la naturaleza de lo político. Afirman Composto y Navarro:

*“Estos movimientos – ya sean indígenas, campesinos o ciudadanos – presentan una dinámica asamblearia y horizontal de organización, con estructuras poco rígidas que buscan evitar la escisión entre dirigentes y dirigidos. Si bien no con la misma intensidad, existe en todos los casos una tendencia a generar espacios de discusión más democráticos, que privilegian el proceso de deliberación colectiva y la toma de decisiones por consenso, así como la designación de delegados para llevar a cabo las actividades acordadas”* (Composto y Navarro, 2014, 66).

Entre muchos otros, los proyectos en defensa de los territorios y que aspiran a una administración distinta a la proyectada por los Estados y el mercado, pueden destacarse el movimiento indígena ecuatoriano promotor de transformaciones políticas en el Ecuador contemporáneo (Martínez, 2014). De la misma forma, el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore como propuesta comunitaria frente al modelo extractivista estatal propuesto en Bolivia (Chávez, 2014). También las resistencias ante el avance de la extracción no convencional de hidrocarburos en Argentina, la organización de doce comunidades kaqchikeles en Guatemala contra la cementera San Gabriel y Coordinadora Mapuche en Chile frente a la gobernanza de los REED y la compañías forestales en Arauco Malleco (Pineda, 2014).

Hoy hay también territorios libres de minería, en virtud a la resistencia y al gobierno que proponen las colectividades. Es el caso de Zacualpan en México. Merecen también mención prácticas de agroecología en movimientos campesinos brasileros, la apuesta por la soberanía hídrica y energética en Colombia y el agua gestionada como bien común el Cochabamba Bolivia (Composto y Navarro, 2014).

Alrededor de los casos sobre el agua se aludirá en el acápite sobre gobernanza del agua.

Los precedentes considerados tienen en común la sólida organización de las comunidades, una nueva visión de democracia que han ido edificando y sus logros en la creación de nuevas normas para la gestión de los bienes comunes y de su territorio. Para esto han apelado a la movilización ciudadana y al ejercicio de consultas, referéndums y

otros mecanismos participativos con los cuales han frenado la explotación de recursos en algunas regiones del continente.

Aunque algunas de estas iniciativas son criticadas por sus discontinuidades, se destaca su existencia, puesto que son ejemplos de posibilidades de otros procedimientos de gobernar el entorno de las sociedades.

## 2.LA GOBERNANZA DEL AGUA

En el Segundo Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos publicado por la UNESCO en 2006 se determinó la pertinencia de incorporar nuevos factores para explicar la insuficiencia de agua en algunas regiones del planeta. A la fecha, predominaban argumentos que atribuían este evento a la carencia de infraestructura necesaria para transportar el líquido desde los acuíferos, al crecimiento del consumo de agua, a su distribución irregular, al desperdicio o la contaminación. Poco interés despertaba el problema de la gestión del agua (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2016).

Paulatinamente, la forma en la cual se controla el acceso al agua y a los servicios de saneamiento, fue entendiéndose como una problemática fundamental. Esto allanó el camino para la introducción del principio de gobernanza que, como se aludió con anterioridad, venía siendo estimado como el mejor recurso para la resolución de las problemáticas de la administración pública.

Lo anterior se llevó a cabo como una tentativa para la creación de estructuras y normas que permitieran una labor más eficiente en lo relativo al agua y que incentivara la toma de decisiones por parte de todos los actores con intereses enfrentados por este bien.

En otro referente fundamental debe hacerse énfasis. Este data de la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible de 1992. Aquí se reconoce la escasez y el uso no eficiente del agua dulce en el planeta y se hace un llamado a la aplicación de cuatro estrategias para la superación de esta situación.

En primer lugar, al compromiso de los gobiernos, el sector privado y las comunidades en renovar la gestión del agua. De otra parte, a operar los cambios legislativos a los que hubiere lugar para la consecución de este objetivo. Como tercera medida, a la adopción de la cuenca fluvial como el espacio para la solución de conflictos y fortalecimiento de capacidades de los actores que inciden en la toma de decisiones y por último, al reconocimiento del valor económico del agua en sus diversos usos (Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente: El desarrollo en la perspectiva del Siglo XXI, 1992).

Al conferirle un precio al agua, esto no solamente se convirtió en mercancía. Al tiempo, sitió una barrera para su acceso, lo que ubicó una contradicción en el hecho de que quien no puede pagar, no se beneficia de la utilidad de un bien sin el cual no hay vida.

La Declaración simultáneamente posicionó un principio que debía imperar para la gobernanza del agua y que se relaciona con que la manera de promover un consumo racional del líquido vital y combatir así su escasez. Desde esta perspectiva pagar por el agua contribuirá a combatir el derroche y a conservar los recursos hídricos.

Ya en 2003, la Asociación Mundial para el Agua<sup>7</sup> (Global Water Partnership), había delimitado la gobernanza del agua como “*el rango de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que se establecen para desarrollar y manejar los recursos hídricos y el suministro de agua en los diferentes niveles de la sociedad*” (Iza, 2006, 1).

Pero su aparición formal empieza en 2006. Esto resultó de una situación de alerta por la disminución o falta de disposición de agua en adecuada cantidad y calidad para los distintos usos humanos en algunas regiones del mundo. Asimismo, de la declaración de los *Objetivos del Milenio* que contenían, como una meta específica, la reducción del

---

<sup>7</sup> En los años noventa el Banco Mundial promovió el Consejo Mundial del Agua que creó la Asociación Mundial para el Agua, cuyo objetivo era fomentar el diálogo entre las autoridades públicas de los países y las empresas privadas multinacionales (Porto-Gonçalves, 2006).

número de personas sin acceso a agua potable y a servicios de saneamiento básico (Organización de las Naciones Unidas para el Agua, 2014). Por último y quizá más importante, de un consenso global por el agua que empezó a formarse desde los años noventa del pasado siglo (Terán, 2007).

A partir de esta época, foros en los que se diagnosticaba y debatía sobre la situación del agua fueron realizándose con mayor frecuencia. Allí se congregaron académicos, responsables de la toma de decisiones sobre este recurso en las naciones y representantes de empresas de distintos sectores económicos. De estas discusiones emanaban disposiciones políticas y técnicas que se sugerían a los países para la resolución de sus conflictos alrededor del agua.

Sirva de ejemplo de ello, la política pública internacional que se promulgó en América Latina con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en el decenio de los noventa. Esta condicionaba la renegociación de la deuda de algunos Estados y la transferencia de recursos para su desarrollo, a la privatización del sector hídrico a través de modificaciones institucionales<sup>8</sup>, creación de mercados de servicios del agua y construcción de infraestructura. Las últimas dos actividades lideradas por empresas transnacionales (Guerra, 2011).

Otra de las manifestaciones de este pacto global por el agua fue la formalización en 2003 de ONU Agua, como la agencia a la cual se le encargó lo relativo al agua dulce y a los sistemas de saneamiento en el mundo. Este hecho contribuyó subsanando la ausencia de espacios de interlocución apropiados para consolidar un horizonte a largo plazo sobre los recursos hídricos en el mundo. A partir de esto se afianzó una institucionalidad mundial, cuya misión era el fomento de la gobernanza como la solución a la crisis del sector (Terán, 2007).

Por consiguiente, la gobernanza fue adherida como una orientación prescriptiva que exhortaba a los Estados a generar reformas para el funcionamiento del mercado y la

---

<sup>8</sup> Los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza fueron desarrollados en la década del noventa por los países solicitantes de préstamos y presentados ante el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como condición para acceder al desembolso. Cada nación debía presentar unas líneas particulares de trabajo para la superación de la pobreza, pero sobresale como una respuesta a la mayoría la recomendación de facilitar la financiación privada para mantener y ampliar los servicios públicos básicos a los más necesitados (Cann, 2009).

incorporación de la sociedad en las decisiones sobre el agua. Desde entonces, se han diseñado compromisos globales que pretenden asegurar un nuevo gobierno del agua y su disponibilidad para la atención de cerca de 768 millones de personas que aún carecen de siquiera una fuente para obtener este líquido y poder hacerlo potable (Organización de las Naciones Unidas para el Agua, 2014).

Para la concreción de la gobernanza del agua, ONU Agua (2006) partió de examinar dos situaciones que en los últimos años restringieron el abastecimiento del líquido para un buen número de comunidades. De una parte, los resultados desiguales de la privatización de los recursos hídricos y la falta de reconocimiento de actores que a pequeña escala proveían este bien y por otra, la no delegación de las facultades necesarias para que en los niveles locales pudiera gestionarse el agua (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura., 2008).

La facultad que le fue conferida a empresas privadas para prestar servicios hídricos en países en vía de desarrollo ocasionó que *“los segmentos más pobres de la sociedad tendieran normalmente a quedar excluidos de la extensión del servicio privatizado”* (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura., 2008, 70).

Si bien la participación del sector privado en el abastecimiento de agua y saneamiento logró en algunas zonas el suministro sin intermitencias, por ejemplo en Port Vila en Vanuatu, las experiencias desarrolladas en los continentes asiático, latinoamericano y africano, constataron que las compañías multinacionales concibieron como una labor de alto riesgo económico la prestación de los servicios hídricos<sup>9</sup> y se trasladaron a mercados con menor rentabilidad, pero más seguros, como Europa o Norteamérica. (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura., 2008).

---

<sup>9</sup> La operación privada de los servicios hídricos en América Latina fracasó en la satisfacción de sus principales objetivos. No representó un aumento significativo de la inversión en infraestructura para la resolución de las problemáticas del agua y el saneamiento, así como tampoco coadyuvó en la reducción de la pobreza (Castro, 2007). Al contrario, algunos casos demostraron que el ingreso del sector privado fue soportado mediante un incremento desmesurado en las tarifas y la eliminación de subsidios, lo que pauperizó a algunas poblaciones.

Fueron frecuentes los levantamientos populares por el acceso al agua y en rechazo a las medidas de privatización. Muchos de estos originaron la cancelación de las concesiones con las empresas y el pago de indemnización por parte de los Estados. Esto resultó ser un síntoma de que a través de la cesión a privados de una tarea pública fundamental, no se ampliaba cobertura a los sectores marginados.

En América Latina las reformas privatizadoras desdeñaron el hecho de que la universalización de los servicios de agua y saneamiento en Norteamérica y Europa, se realizó con acciones decisivas de parte de los Estados (Castro, 2007). Habría que señalar igualmente que desconocieron la historia de cómo se abastecieron de agua comunidades, por lo menos, en el siglo XX. La autogestión y un gobierno comunal del agua se obviaron en la proyección de alternativas para resolver la crisis del agua.

Desde este último aspecto ONU Agua hizo un llamado a que estas formas de administrar el recurso fueron contempladas y respaldadas por los Estados, ya que ellas constituían mecanismos viables para garantizar el acceso de las personas a servicios básicos.

A pesar del reconocimiento de las prácticas populares, el último de los antecedentes que se contempla para perfilar la gobernanza del agua, equipara a las organizaciones y experiencias de la sociedad civil con el sector privado. ONU Agua aborda la descentralización del control del agua y de la toma de decisiones a través del reconocimiento de esta como un bien económico para el cual el Estado debe construir marcos regulatorios transparentes y asequibles (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura., 2008).

Al proclamarse el agua como algo que puede ser intercambiable en el mercado, se aspira a que los Estados garanticen que tanto la empresa privada, como las asociaciones de usuarios pueden proveerla a las personas.

La legislación entonces tiene que ser lo suficientemente flexible para que permita la competencia entre compañías multinacionales, las empresas públicas y acueductos comunitarios y formas asociativas similares.

Advierte ONU Agua sobre la magnitud de los ingresos de las firmas privadas que podrían competir en el sector hídrico. Baste, como muestra indicar que en 2002 Vivendi Environment, por la prestación de servicios de agua, obtuvo beneficios superiores al valor

del Producto Interno Bruto de países como Costa de Marfil y Kenia (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura., 2008).

Partiendo de la presunción de la existencia de la democracia y de la garantía equitativa para la participación en las dinámicas del sector hídrico de empresas y las organizaciones sociales, se puntualizan las cualidades que debe alcanzar la administración del agua en las naciones para contar con una adecuada gobernanza.

Estas se agrupan en lo que ha sido denominado como la *Gestión Integral de los Recursos Hídricos*, que se había definido en la Conferencia del Agua de las Naciones Unidas de Mar del Plata en 1977. Explicada como “*el proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados a fin de maximizar el bienestar, económico y social resultante, que no debe comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales*” (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura., 2008, 46).

Se trata de que el agua se administre, pero también el entorno que permite su provisión.

La Gestión Integral del Recurso Hídrico posee cuatro componentes (Proceso Regional de las Américas VI Foro Mundial del Agua, 2012). Uno social que debe asegurar el acceso al agua para los diferentes estratos, sectores o poblaciones en un país. Adicionalmente, que pueda contrarrestar las disparidades provocadas por las limitaciones con las cuales algunas personas acceden al líquido vital.

El segundo es el económico, que vela por el uso eficaz del agua, ya que esta desempeña un papel esencial en el crecimiento económico de una nación y en el aumento de sus ingresos per cápita.

El elemento político se asocia con que cualquier ciudadano pueda influir en los procesos de toma de decisiones y ejercer control en los resultados que de esto se derive. Aquí también se contemplan los mecanismos formales e informales para gobernar el agua.

Para terminar, se halla el fundamento denominado como medioambiental, intrínsecamente asociado a la sostenibilidad y a la conservación de los ecosistemas.

En segundo lugar, la Gestión Integral del Recurso Hídrico dispone que la *cuenca hidrográfica* sea la unidad mínima para la planeación ambiental, pues involucra los elementos que permiten la comprensión integral de un territorio.

En la legislación colombiana es definida como:

*“el área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que a su vez, pueden desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”* (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012).

Dado que en la descripción anterior se parte de concebir el agua en el área en la que existe; supone comprender su interacción con los subsistemas biofísico (entre otros, suelo, biodiversidad, aire) económico, social, cultural y político (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible , 2014).

El principio de gobernanza se incluye en la ordenación y manejo de la cuenca en la cual toman parte todos los actores que tienen que ver con esta:

*“el proceso de planificación, permanente, sistemático, previsivo e integral adelantado por el conjunto de actores que interactúan en y con el territorio de una cuenca, conducente al uso y manejo de los recursos naturales de esta, de manera que se mantenga o restablezca un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura y la función físico biótica de la cuenca”* (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible , 2014, 10).

Esto empieza a ser cada vez más recurrente en los documentos de alcance internacional, como la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea (2000) y los de Naciones Unidas, como las publicaciones del Decenio Internacional para la acción *El agua, fuente de vida* 2005-2015.

Amparados en la gobernanza se crean instancias para la gestión de las cuencas. En estos órganos territoriales se ha pretendido avanzar en la descentralización y en la inserción de principios como el de la integralidad y la precaución en la planificación.

De América Latina y el Caribe pueden citarse ejemplos como el manejo de eco - regiones, cuencas transfronterizas, cuerpos de agua en zonas rurales y algunos que todavía conviven con grandes ciudades.

La Unión Mundial para la Naturaleza (2006) llevó a cabo un análisis de estudios de caso sobre la aplicación del enfoque de Gestión Integral de los Recursos Hídricos y la participación como condición para la gobernanza.

En este estudio se evaluó a Argentina, México, Guatemala, Paraguay, Brasil, Uruguay, Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y El Salvador. Este análisis indicó que la consolidación de los Consejos de Cuenca ha tenido avances lentos, entre otros motivos porque la participación ambiental está disgregada en muchos ámbitos.

Por otra parte, halló que las decisiones que son tomadas no están plasmadas en pactos o acuerdos que permitan hacer un acompañamiento a los compromisos. Existe también desarticulación en los diferentes niveles de toma de decisiones y hay actores sociales con desmotivación para hacer parte de los procesos de planificación (Guerrero, De Keizer, Córdoba, 2006).

Asimismo halló que se dan falencias en el seguimiento de las acciones emprendidas y que se tiene la necesidad de investigar con mayor rigor y detalle las relaciones entre las sociedades y los ecosistemas. Finalmente, en la planeación de las actividades sobre un cuerpo de agua, escasamente ha intervenido el sector privado en las regiones y localidades y las instituciones estatales no han ampliado capacidades para acoplarse a los ritmos de las organizaciones comunitarias.

La discusión actual sobre la gobernanza del agua persiste en las recomendaciones a los Estados para la adecuación de sus instituciones y la administración de este bien, con participación.

En el VII Foro Mundial del Agua efectuado en 2015 en Corea del Sur se sugirió el estudio de alternativas de financiamiento privado y multilateral ante los escasos recursos del sector de agua y saneamiento en algunos países. Dadas estas dificultades, se insta

reiteradamente en la implementación de mercados de agua que posibiliten enfrentar las ineficiencias de los prestadores del servicio particulares y del Estado (Solanes, 2015).

Una de las fórmulas que se usa con cada vez más frecuencia es la *corporativización*. Para esta se requiere de la garantía de la propiedad privada del agua y de la protección de los derechos consuetudinarios. Si existen reglas de competencia clara, se previenen intervenciones estatales ilegítimas y se dinamiza el crecimiento económico (Solanes, 2015).

El desenvolvimiento de esta gestión corporativa del agua, en los últimos años, ha tenido lugar con las alianzas público – privadas inspiradas en el prototipo francés de la participación de empresas (Arrojo y Portabella, 2005), en el cual existen largos períodos de concesión a las compañías justificados en que el avance tecnológico indispensable proviene del sector no estatal.

## **2.1 UNA VISIÓN DIVERGENTE DE LA GOBERNANZA DEL AGUA**

Como elemento esencial en la organización de las sociedades se halla el agua. A lo largo de la historia las colectividades han gestionado su provisión a través de variadas estrategias. De esta forma, existen acueductos que abastecen pequeñas y grandes áreas urbanas y sistemas de distribución de agua en zonas rurales que hacen lo propio en contextos mucho más pequeños.

Al indagar acerca de las formas de gestión, emerge la inquietud por el carácter que los seres humanos le otorgan al agua. Como se ha dicho antes, desde hace algunos años esta ha empezado a ser concebida como un bien económico, lo que implica que es escasa y limitada y que por ella debe pagarse un precio en el mercado. Entre tanto, las agrupaciones que la han gobernado autónomamente tienen, por lo general, un razonamiento sobre la misma que se aleja de concebirla como una mercancía.

La anterior contradicción igualmente se ve reflejada en la diferenciación entre las categorías con las que es designada el agua, bien sea como recurso natural o bien común natural, lo que cobra importancia porque desvela la relación social que se configura en torno a esta.

La representación social del agua como recurso natural proviene de una tradición en la que se concibe que los bienes y servicios derivados de los ecosistemas están incluidos con la tierra, que es un factor productivo (Ivars, 2013). Como la generación de una mercancía es el resultado final de un proceso, esta no incluye todos los costos en los que se incurrió para su realización.

Es el caso del agua, ya que muchas de las formas en las cuales se usa escapan del cálculo económico en la óptica costo – eficiencia, pues en distintos contextos a este líquido aún no se le ha fijado precio. Es así como deben crearse mercados en los que el agua pueda ser transada y con esto permitir la incorporación de externalidades en la generación de riqueza en los sectores de la economía (Ivars, 2013).

En los últimos años esta tendencia ha sido extendida, entre otras cosas, como una medida para la superación de la crisis ambiental, dado que posibilita que un producto final incluya en su valor de mercado la inversión de agua y de otros elementos que se emplearon para crearlo.

Sin embargo, lo problemático de percibir que el pago por el deterioro de los ecosistemas, la contaminación y la falta de disposición de agua potable es una medida eficaz contra la crisis que afronta el agua da lugar a aceptar que los instrumentos económicos de compensación subsanan los efectos de consumir, en cualquier magnitud, este líquido. Por otra parte, también asienta la idea de que conservar es imprescindible en la medida en que promueve el crecimiento económico (Gudynas, 2009).

Quienes defienden el agua como un bien natural juzgan errónea la anterior postura. Es más, observan que la racionalidad instrumental del modelo económico despoja a la naturaleza de otras formas de valoración, lo que conlleva a que esta sea apreciada fundamentalmente por su valor de cambio (Ivars, 2013).

Con lo anterior, se da pie a que la lógica economicista prime sobre otras a la hora de gestionar el agua. Por esta razón y como forma de resistencia ante la reducción de la naturaleza a un mero medio utilizable, reivindican el patrimonio natural como esencial para la garantía de toda vida humana.

Esbozan entonces la definición de bienes comunes naturales: *“son una red tejida para gestar los procesos productivos, reproductivos y creativos. Son o nos proporcionan los*

*medios para alimentarnos, comunicarnos, educarnos y transportarnos, hasta absorben los desechos de nuestro consumo”* (citado por Ivars, 2013, 92).

Su condición hace que no estén restringidos a un solo individuo, sino que deben ser para el disfrute de cada uno de los miembros de la sociedad. Esto entraña que al ser el agua un bien del que cada ser humano puede disfrutar, su acceso se transforma en algo inherente para el mantenimiento de la existencia.

Así como gradualmente la propensión de convertir el agua en mercancía fue posicionándose en el contexto internacional, una nueva cultura del agua igualmente se abrió camino como opción ante los desequilibrios de los sistemas hídricos que promueven inequidades y ocasionan fuertes impactos en la salud humana.

En esta mirada del agua se reúnen aportaciones de variados sectores sociales y académicos. Es el caso del movimiento de oposición al transvase del Ebro o del Manifiesto por el Agua que propone que esta sea un derecho universal<sup>10</sup>. En el marco de estos saberes, se halla una concepción comunal del agua, que no es novedad. Podría decirse que la gestión popular del agua<sup>11</sup> ha fijado un antecedente de envergadura, porque históricamente se constituyó en una respuesta ante la ausencia de medidas de los Estados para proveer agua o hacer frente a la escasez de ingresos con los cuales pagar para acceder a este líquido.

Lo más importante, se ha erigido como una tercera opción para facilitar el acceso al agua no por la vía de la centralización estatal o de las formas de asociación privadas que se benefician ambas de su organización a través de una economía de escala o aglomeración<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Entre muchas otras, el Tribunal Latinoamericano del Agua, los Observatorios Ciudadanos del Agua en Centroamérica y la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento han emprendido acciones de integración continental para consolidar la idea del agua como bien común en la administración que de este líquido se haga.

<sup>11</sup> Con la denominación gestión popular del agua se hace alusión a la administración que es realizada por organizaciones de comunidades organizadas. A partir del análisis de este fenómeno, se pretende presentar otra gobernanza del agua.

<sup>12</sup> Existen algunos conceptos económicos relevantes para la comprensión del sector de provisión de agua potable. Se incluyen entre ellos el de economía de escala y monopolio natural. Con el primero se da cuenta de las ventajas que tiene una empresa gracias a la expansión, pues el coste medio – costo total dividido entre la cantidad de unidades producidas - de cada nueva unidad va a decaer en la medida en que la producción crece.

La gestión del agua como bien común da cuenta del planteamiento de la célebre economista Elinor Ostrom según el cual las personas pueden alcanzar su bienestar individual administrando bienes y servicios de la comunidad a partir de criterios establecidos por ellos mismos. Es decir, la acción colectiva y no el Estado o el mercado diseña las normas para la producción y distribución de bienes que satisfacen necesidades.

A partir del análisis de casos, Ostrom encontró unas características a las cuales responden estos acuerdos comunitarios que perduran en el tiempo. Dichos atributos son: “*los límites claramente definidos; la coherencia entre las reglas de apropiación y provisión; arreglos de elección colectiva; supervisión; sanciones graduadas; mecanismos para la resolución de conflictos; reconocimiento mínimo de derechos de organización y entidades anidadas*” (Lara, 2002).

En lo que se refiere a las comunidades organizadas que prestan el servicio de agua potable, los investigadores Moncada, Pérez y Valencia (2013) corroboraron cómo en Colombia estas cumplen con los parámetros expuestos por Ostrom. De esta indagación, elaboran un cuadro a partir del cual concluyen cuáles son las particularidades de dicha forma de gobierno o gobernanza del agua.

**Tabla 3:** Principios que satisfacen los acueductos comunitarios como instituciones de larga duración

Principio	Institución con mayor responsabilidad para su cumplimiento
Límites claramente definidos	El requerimiento mínimo para la constitución de un acueducto o sistema de distribución de agua empieza porque la comunidad precise la forma organizativa que le permitirá la distribución de agua potable.

Lo anterior genera la existencia de un monopolio natural, es decir, un único prestador en el mercado, ya que sería difícil la presencia de otros competidores que tengan la posibilidad de hacer eficientes sus costos medios (Básico, 2007).

Congruencia entre la reglas de apropiación y de provisión y las condiciones locales	Con la identificación de los cuerpos de agua de los cuales será extraído el líquido vital y con la constitución de la junta directiva de la organización, la forma en la cual la comunidad previó distribuir el agua se concreta adaptándose al territorio.
Acuerdos de elección colectiva	Se originan en las mismas comunidades, pero están reglamentados por la normatividad a la cual deben adaptarse los prestadores del servicio de agua potable.
Supervisión	La comunidad ha diseñado mecanismos para llevar a cabo la vigilancia de la misión del sistema de distribución de agua comunitario. Además, existe una autoridad competente que también lleva a cabo esta labor.
Sanciones graduadas	La institución a la que da lugar la comunidad está regida por unas reglas tanto formales, como informales. En caso de incumplir con la misión fundamental de distribuir agua potable o que los asociados den mal uso a este líquido, se dictará una sanción que puede ser interpuesta por la comunidad y en ocasiones, por entes superiores que supervisan la prestación del servicio.
Mecanismos de resolución de conflictos	Antes de exteriorizar o esperar a que una entidad ajena medie en la resolución de un conflicto, la comunidad organizada debe aplicar sus propios mecanismos para incorporar y superar las oposiciones inherentes a las relaciones sociales.

Reconocimiento mínimo de los derechos de organización	Este aspecto involucra a la autoridad competente y a la misma organización de la colectividad organizada en la distinción de que el sistema de distribución de agua comunitario constituye una alternativa para la distribución de agua potable.
---	--

Fuente: redacción a partir de la elaboración de los autores. (Moncada, Pérez y Valencia, 2013)

En la actualidad, además de los acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios, la defensa del agua como bien común intenta materializarse en estrategias que se oponen a la privatización. Estas se fundamentan en la noción de que el acceso al líquido vital es un derecho humano y en el presupuesto de que el agua, a diferencia de cualquier *commodity*, es insustituible.

Contrastando la anterior concepción, se aprecia que la regulación del agua potable en el mundo se desenvuelve a partir de la idea del bien económico, para el que debe asumirse un régimen de propiedad privada. Es así como se evidencia una incongruencia en tanto se instituye el acceso universal al agua en acuerdos internacionales y se exige que los Estados la vinculación a la normatividad, pero existen otros organismos que promueven la mercantilización, en detrimento de quienes no pueden solventar económicamente el consumo (Iñigo, 2011).

La producción, reproducción y cuidado del agua como bien común no es de manera alguna asimilable con la forma de mercado impulsada por el capitalismo. Pueden sintetizarse las diferencias en al menos tres aspectos (Linsalata, 2014). El primero de ellos, consiste en que quienes van a beneficiarse del acceso al agua cooperan con su mantenimiento; en segundo lugar, la gestión popular del agua confiere una identidad y sentido de apropiación común y por último, para la conservación del agua se instituyen unos códigos de relacionamiento recíproco entre los asociados y de estos hacia el entorno.

## 2.2 LA GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

De acuerdo con Zamudio (2012, 102), un análisis de la gobernanza del agua debe considerar tres características del contexto en el que se encuentran inmersas las pautas para la administración de este bien. Ellas son, a saber:

- *Los marcos normativos y legislativos para proteger los recursos hídricos y garantizar agua para el desarrollo social y económico.*
- *Las instituciones para la gestión del agua que faciliten la participación de todos los interesados de forma transparente y de manera responsable.*
- *Los mecanismos y reglamentos para la toma de decisiones que permitan un uso responsable del poder político, óptimo uso de los recursos, el desarrollo sostenible y la sostenibilidad ecológica”*

Partiendo de la precedente consideración, en este apartado se pretenderá hacer una descripción de los principios o normas que sustentan los sistemas constituidos para administrar el agua en los contextos nacional y distrital. Lo que tiene que ver con la legislación y las entidades a los que estos dan lugar se detallan en el segundo capítulo.

En Colombia coexisten tres tipos de gobiernos del agua. El público y el comunitario, cuyas historias son de larga data en el país y el privado que empieza a afianzar su participación en la década de los noventa.

Puede afirmarse que, con la mayor incursión de la empresa privada, el Estado transformó su rol de ser el prestador del servicio de acueducto a su regulador, como se fijó con la Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994.

A partir de este suceso han empezado a distinguirse tres modalidades a través de las que avanza la privatización de la gestión del líquido vital en el país. En primer lugar, una que se materializa en la venta por parte de los gobiernos a empresas privadas del servicio de tratamiento y abastecimiento de agua potable. De otra parte, con la concesión de licencias para el suministro de agua, el mantenimiento del sistema y el cobro a los ciudadanos y finalmente, a través de la contratación que hace el gobierno de una empresa que provee el servicio y recibe un precio administrativo (Quintana, 2008).

La modificación surgida en el Estado por la inserción de operadores particulares estuvo a tono con lo que ocurría en otros sectores de la economía. Pero conforme a lo que han observado los analistas, el esquema público de prestación de servicio de acueducto no gozaba de solidez y a lo largo del siglo XX se caracterizó por tener una dinámica de oscilación entre la centralización y la descentralización en la toma de decisiones<sup>13</sup>. Sumado a lo anterior, se constataron con frecuencia crisis institucionales por la falta de inversión en el sector, la urbanización no planificada, la dependencia del país a políticas externas y la dispersión de la política de agua (Castro, 2007).

Con respecto a los acueductos o sistemas de distribución comunitarios de agua, se registra el primer antecedente en 1939 en el municipio de Dosquebradas y en las décadas de los sesenta y ochenta del siglo XX con las Juntas de Acción Comunal, las Juntas Administradoras de los Acueductos o Asociaciones de Usuarios (Gómez, 2014), que empezaron a proliferar con cierto grado de formalización, como respuesta ante la carencia de bienes y servicios necesarios en sus entornos .

### **2.2.1 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y LA LEY 142 DE 1994 A LA TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR DEL AGUA POTABLE EN COLOMBIA**

Uno de los hitos en el ordenamiento del servicio de agua potable contemporáneo en el país, está situado en la libertad económica que se promueve con la Constitución de 1991. Allí se observa que el acceso a los servicios públicos domiciliarios<sup>14</sup> constituye una herramienta para cumplir los fines sociales estatales y mejorar la calidad de vida y

---

<sup>13</sup> De conformidad con lo expuesto por la Contraloría General de la República (2011) para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, el país ha mantenido una alternancia entre los modelos público y privado. Como ya se ha aludido, es en los noventa cuando se adopta masivamente el esquema privatizado.

<sup>14</sup> “*Aquellos que se prestan a través del sistema de redes fijas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas. El servicio público es el género y el servicio público domiciliario es especie de aquél*” (Corte Constitucional de Colombia, 1992).

bienestar general de la población y se advierte que el Estado está obligado a asegurar la prestación de los servicios, más no a prestarlos como tal.

Por consiguiente, la gobernanza que otrora se ejercía, se reforma para germinar en un tipo de gobierno que tiene al sector empresarial por su principal agente<sup>15</sup>, en el entendido de que este podrá llevar a cabo reajustes en materia de precios, calidad y cobertura que redundarán en favor de las zonas con mayores dificultades para el acceso al agua.

*“Esa intervención clásica del Estado que se materializaba a través de la prestación directa de servicios, en la actualidad ha mutado hacia la vigilancia y control de la prestación que otros agentes desarrollan”* (Isaza, 2014, 25).

De manera paralela a ese reajuste que sufrió el sector público, hay que mencionar que esta Constitución, asimismo, pretendió la construcción de un Estado social de derecho, lo que significa la satisfacción de derechos individuales y colectivos; contempló también los mecanismos para la exigibilidad de esos derechos, como la acción de tutela o las acciones de grupo o populares.

Lo anterior hizo que el Estado ineludiblemente deba velar por la vida digna de sus ciudadanos y promover la justicia social. Sin embargo, aun esas medidas impulsadas para la protección de los derechos continúan siendo insuficientes<sup>16</sup>. Esto, quizá, por una contraposición que subyace en la Carta Magna:

---

<sup>15</sup> La exposición de motivos que hace el Congreso de la República para promulgar la Ley 142 de 1994 es la siguiente (Contraloría General de la República, 2011):

- Ampliación de las coberturas en servicios, especialmente deficitarios en algunas áreas como la de Saneamiento Básico y con bajo cubrimiento en los sectores más pobres de la población.
- Continuidad de su financiación, destinando recursos para inversión y así cumplir el objetivo prioritario de mejoramiento en coberturas.
- Avance del proceso de descentralización y la autonomía municipal en la prestación de algunos servicios.
- Mejoramiento de la gestión de las entidades que prestan el servicio.

<sup>16</sup> En lo que concierne al acceso al agua potable: *“En el país los indicadores de acceso a los sistemas de acueducto y alcantarillado se han determinado en relación a las coberturas, en este sentido, Colombia continúa presentado insuficientes niveles de cobertura y deficiencias en la calidad de los servicios ofrecidos. De acuerdo con el censo del DANE en el 2005 la cobertura en acueducto a nivel nacional llegaba al 83% de las viviendas y en alcantarillado al 73%, cifras que no han cambiado sustancialmente desde entonces, a pesar de ser obligatoria para el Estado la provisión universal de estos servicios. Por su parte, según información de la Defensoría del Pueblo para el*

*“La Constitución de 1991 lleva en sí misma una contradicción flagrante entre la proclamación del Estado social de derecho y la ampliación de los derechos sociales, de un lado, y el cuadro propicio para la formulación de un modelo económico y social neoliberal, del otro (Villar, 2007, 93)”.*

Con el acceso al agua potable, esto es claramente perceptible.

El Capítulo I del Título II *De los Derechos Fundamentales* de la Constitución Política de Colombia establece aquellas garantías inherentes a la condición humana. Entre otras, se destacan la vida, la igualdad, la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad, las cuales integran lo que ha sido designado como *derechos de primera generación*<sup>17</sup>.

En la Constitución igualmente se reglamentan los derechos económicos, sociales y culturales, así como los colectivos y ambientales, pero en ninguno de estos apartados se funda el derecho al agua. Más bien, han sido otras fuentes de jurisprudencia en Colombia las que han avanzado en el establecimiento del contenido y alcance del mismo (Isaza, 2014).

*“Desde los primeros fallos sobre la materia, la Corte Constitucional ha pretendido delimitar el alcance del acceso al agua potable como derecho de carácter fundamental, inicialmente de forma indirecta, resaltando la relación íntima que tiene el acceso al agua potable para consumo humano con derechos fundamentales expresamente reconocidos como la vida o la dignidad humana y luego de forma directa, refiriéndose expresamente al agua como un derecho. Posteriormente, el alto tribunal desarrolló el concepto*

---

*mismo año, el servicio de acueducto se prestaba al 65.1% de las viviendas a nivel nacional, mientras el 41.2% tenían sistemas de alcantarillado. En el 2008, según la muestra realizada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD con el fin de establecer las coberturas en acueducto y alcantarillado se estimaron coberturas de 61,1% y 46,9% respectivamente en el total nacional” (Contraloría General de la República, 2011, 7).*

<sup>17</sup> Desde la periodización, recuérdese que se alude a aquellos surgidos con la Revolución Francesa de carácter esencialmente civiles y políticos y que imponen al Estado el respeto perenne de la vida, la libertad, la igualdad, etc.

*de mínimo vital de agua, para la materialización del derecho mencionado” (Isaza, 2014, 12).*

Resulta entonces contradictorio que el hecho de acceder al agua potable sea fundamental para preservar la vida y, al mismo tiempo, este servicio público esté supeditado al libre juego del mercado.

Así quedó contenido en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, esto es la Ley 142 de 1994, al estipularse que cualquier empresa de servicios públicos legalmente constituida pueda desarrollar su objeto social y, por ello, cobrar un precio a través del cual recupere los costos y obtenga utilidades. En la legislación también se determina que el acceso al servicio de agua es posible para los usuarios, únicamente a través del pago.

Lo mencionado hasta acá permite razonar que los pilares de la gobernanza que se apuntalan para el sector hídrico, a partir de estas reformas, están guiados por el hecho de que el Estado delega la prestación del servicio público y con ello permite la percepción de ganancias para particulares. Por ende, insólitamente la garantía del acceso a agua potable – esencial para la vida – depende de la capacidad adquisitiva de cada ciudadano.

Otros de los criterios para el nuevo gobierno del agua, se refieren a la eficiencia económica y la suficiencia financiera<sup>18</sup>, los cuales puntualizan las reglas para la sujeción de los precios por parte de los prestadores del servicio.

Modificaciones relevantes que introduce la Ley 142 de 1994 tienen que ver con: a) en adelante, los municipios serán los responsables de la prestación del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo; b) la organización de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como ente encargado de hacer control y vigilancia de las empresas prestadoras de servicios públicos y c) la estructuración de comisiones de regulación independiente para cada servicio. Para el agua potable, la *Comisión del Agua Potable y el Saneamiento Básico*.

Finalmente, y en lo que concierne a las personas que no pueden hacer los pagos para contar con agua, la ley estima el otorgamiento de subsidios a partir de las tarifas que

---

<sup>18</sup> La eficiencia económica expone que las tarifas deben reflejar los costos económicos del prestador del servicio, mientras que la suficiencia financiera brinda la garantía de recuperación de los gastos de operación y el aumento del patrimonio de los inversores (Isaza, 2014).

paguen los usuarios con mayor renta. Para ello, se instituyen los Fondos de Solidaridad y Redistribución de los Ingresos, administrados por los municipios y departamentos.

De otro lado, un elemento que se pone de relieve en el análisis de los fundamentos de la nueva gobernanza del agua en Colombia está vinculado al rol de la banca multilateral, pues así como en otros países de la región, su concurso ha sido determinante para implementar las modificaciones institucionales (Terán, 2007).

La perspectiva hegemónica de la gobernanza del agua fue instalándose en Colombia, que en 1997 y 2001 recibió créditos del Banco Mundial (Contraloría General de la República, 2011) para la asistencia en la reforma del sector agua potable, para la adecuación del marco regulatorio y la promoción de la participación privada.

Estuvo involucrada también la banca en los Planes Departamentales de Agua<sup>19</sup>, estrategia para el sector agua potable del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “*Hacia un Estado comunitario*” en la cual los departamentos accedieron a préstamos para realizar inversiones en infraestructura.

Conviene subrayar que estos empréstitos y otros gastos que realizó el Estado tenían como meta el acondicionamiento para la entrada de operadores especializados. Es decir, construir el escenario para que las empresas pudiesen cumplir con su papel. Como ejemplo de ello se encuentran los proyectos piloto de los Planes Departamentales de Agua ejecutados en los departamentos de Cesar, Magdalena y Guajira. Allí se demuestra que los recursos para la inversión provenían de los entes territoriales (Sistema General de Participación y Regalías), de la Nación (Presupuesto General de la Nación) y de bancos nacionales e internacionales (Contraloría General de la República, 2011).

En esencia, los Planes Departamentales de Agua pretenden:

*“mejorar las condiciones de cobertura, calidad y eficiencia de los servicios de acueducto y alcantarillado en cada uno de los departamentos, impulsando los esquemas regionales de prestación de servicios por medio de mercados aglomerados con*

---

<sup>19</sup> Reglamentados a través del CONPES 3463.

*una estructura compacta y una mejor distribución de los recursos”*  
(Guerrero, 2010, 136).

Empero, estas adaptaciones que se proponían iban en contravía de una realidad que se observaba a diez años de implementada la Ley 142 de 1994, ya que solo una baja proporción de empresas asumía la gestión del agua potable, pues de esta todavía se encargaban los municipios:

*“Del registro de Operadores que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tenía en el 2004 sólo el 11,9% del total estaba constituido por empresas (7,5% correspondían a empresas privadas, el 3,1% a empresas mixtas, el 1,3% a empresas oficiales) y el 87,8% restante era conformado por organizaciones comunitarias autorizadas (41,6%) y por los municipios que prestaban directamente el servicio (46,2%)”* (Guerrero, 2010, 135).

Los Planes Departamentales de Agua presentaron incongruencia entre los parámetros que se sugerían para la gestión del líquido vital y lo que en la práctica ocurría; mientras que en varias zonas del país predominaba la dispersión de prestadores del servicio, dadas las condiciones geográficas y las formas tradicionales de abastecimiento de agua, desde el gobierno central se impulsaba la centralización de la gestión a nivel del departamento. Ello implicaba aglomerar mercados y diseñar la gestión del agua potable desde la economía de escala.

Intrínsecamente, los Planes Departamentales de Agua encerraban una disputa por la autonomía en la toma de decisiones entre el municipio y el departamento por la gestión del agua potable. Como ya se mencionó, la Ley 142 de 1994 otorgó al municipio la potestad de decidir sobre la prestación del servicio, pero con los Planes Nacionales de Desarrollo 2002 – 2006 y 2006 – 2010 el departamento tenía primacía (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2012).

En este breve recuento es primordial mencionar que, ni aún con su segunda fase, los Planes Departamentales de Agua consiguieron completar la transferencia empresarial. Para el 2011, el déficit en cobertura de acueducto era de 3,7 millones de personas y la de alcantarillado de 5,8 (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2012), lo cual indicaba que este programa había sido poco eficaz en el cumplimiento de la meta relacionada con el

bienestar de la población, con el desarrollo de los objetivos del milenio y con la asociación de operadores especializados.

En la evaluación que realizó la Defensoría del Pueblo en diciembre de 2012 sobre la satisfacción del Derecho Humano al Agua, halló que las nociones rectoras para la gestión del agua en el país se cimentaron en una alineación del aprovisionamiento de agua potable en relación con la estrategia de desarrollo urbano y la política de vivienda.

En esa medida, es razonable una ausencia de metas sobre la calidad del agua, precarias reflexiones sobre la asignación de subsidios y una visión costo – beneficio en el acceso al agua potable.

En noviembre de 2011, con el Plan Nacional de Desarrollo *“Prosperidad para todos”* se dan por finalizados los Planes Departamentales de Agua. Se arguye su poca flexibilidad en la estructura operativa de los mismos y en la adecuación a las características regionales específicas (Urrea, 2013).

La denominación de lo que antes eran los Planes Departamentales de Agua es ahora Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2014).

Este nuevo programa les da continuidad a las fuentes de financiación del anterior. Así lo deja ver el CONPES 3715 de 2011 que contiene el concepto favorable a la nación de un préstamo de 60 millones de dólares, cuya destinación será empleada en financiar parcialmente el programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zonas rurales.

¿Cuál es entonces la diferencia entre la política para el agua potable entre uno y otro Plan Nacional de Desarrollo? A juicio de los especialistas ninguna (Urrea, 2013), salvo la denominación.

Ya en el CONPES 3810 de 2014 se actualiza el diagnóstico de la situación del servicio público de agua potable en el país. Como problemáticas se describen la desarticulación de las acciones institucionales, la necesidad de un enfoque diferenciado para el área rural, la baja capacidad institucional de los municipios, la no sostenibilidad de las inversiones en

esquemas de suministro de agua potable<sup>20</sup> y las falencias en la gestión de los aspectos ambientales (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2014).

Para la superación de estas dificultades en el CONPES 3810 de 2014 se propone el fomento de estructuras sostenibles para el abastecimiento de agua, esto es, superar la atomización y elevado número de prestadores, en su mayoría comunitarios. De la misma forma, las inversiones en infraestructura, la articulación institucional y la mejora en la calidad del agua.

Se refiere en el documento que la financiación proviene del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Regalías y el Sistema General de Participación para el Departamento y el Municipio.

En apariencia desaparece la banca multilateral como origen de recursos. Pero el último elemento de análisis tiene que ver precisamente con inversionistas privados.

La regulación más reciente para la inversión en el sector agua potable tiene lugar con la Ley 1508 de 2012 que reglamenta las asociaciones público – privadas. Estos son mecanismos que:

*“establecen la posibilidad de vinculación de capital privado a través de un contrato, con distribución de riesgos, entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, en proyectos que pueden surgir por iniciativa pública o privada, con mecanismos de pago como la explotación económica de la prestación del servicio y vigencias futuras del presupuesto nacional, por medio de una sociedad fiduciaria, que garanticen la remuneración de los inversionistas”* (Portafolio, 2015).

Difiere este régimen de los precedentes en que viabiliza la eventual presentación de una empresa privada para una alianza con una pública, aun cuando esta no haga parte del

---

<sup>20</sup> “Se estimó que existían aproximadamente 11.500 prestadores y/o proveedores de los servicios de agua y saneamiento, de los cuales 90,5% son comunitarios” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2014, 20). Esto dificulta el aprovechamiento en economías de escala.

ramo del agua potable o el saneamiento, como lo establece el Decreto 063 de 2015 que adhiere esta modificación a la Ley 142 de 1994.

Para finalizar, un interrogante. ¿Y los acueductos y sistemas de agua comunitarios en Colombia?

Dos aseveraciones al respecto. La primera tiene que ver con que el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 avala a organizaciones autorizadas o pequeños o menores prestadores a llevar a cabo el suministro de agua en sus comunidades.

También el artículo 365 de la Constitución Política que reconoce estas organizaciones. Sin embargo, *“no se estableció una forma jurídica específica bajo la cual estas participarían, si distinguió su actividad de aquella que pudieran prestar los particulares”* (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2013).

En segunda medida, la gobernanza dominante del agua en Colombia ha destacado que la labor de los pequeños prestadores genera dispersión y que, en virtud de esto, no se alcanza un óptimo nivel de gestión del agua potable. De ello se entiende que la tendencia de esta corriente, como ha demostrado la historia reciente, será a la concentración de la gestión del agua potable y a la terminación de estas formas alternativas del gobierno del agua.

## 2.3 LA GOBERNANZA DEL AGUA EN BOGOTÁ

Prosiguiendo el análisis de la gobernanza del agua en el país y ahora en el Distrito Capital, corresponde exponer aquellos sucesos que conllevaron al establecimiento de la gestión actual del líquido vital en Bogotá.

Ya se apuntó lo determinante que resultó la legislación surgida a partir de la Constitución de 1991 para el sector de agua potable en el país, especialmente la Ley 142 de 1994. Así mismo, las estrategias que se utilizaron para la atención en el área rural.

Ahora resulta imprescindible una breve consideración de la recepción que encontraron estas reformas por parte de la población, puesto que no solucionaron las problemáticas estructurales del acceso al agua.

Lo anterior, permite valorar también cómo ciertas exigencias que tenían las comunidades irán siendo progresivamente canalizadas, bien para constituir una política pública que se materialice en acciones de Gobierno, o para ser insertadas en el discurso de la institucionalidad. En cualquier caso, influyen en los cambios del contexto en el cual se producen reglas para el ordenamiento de lo ambiental y del agua.

La década del ochenta e incluso la del noventa del pasado siglo y la primera del presente, presenciaron reivindicaciones de indígenas y campesinos por la tierra, por la provisión de servicios públicos, por la vida e incluso por la preservación de sus valores culturales (Tobasura, 2003). Por el agua se registraron paros cívicos y protestas que exigían ampliación de cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado, mejoramiento de la calidad del líquido y la disminución de tarifas pagadas por los ciudadanos (Gómez, 2014).

De acuerdo con Roa y Urrea (2008), en 2007 las circunstancias de la prestación del servicio de agua potable en el país presentaban los siguientes características:

- Triplicación de las tarifas para el acceso.
- Desconexión de usuarios por la no cancelación de las facturas. En Bogotá, 1 de cada 5 hogares.
- Alrededor de 12 millones de personas en el país no cuentan con acceso al agua potable. Los más afectados son las mujeres, los niños, las comunidades indígenas y los afrodescendientes.
- Concesión a empresas extranjeras de actividades relativas a la prestación del servicio de agua potable.

Por ello 2009 es el año en el cual esas demandas e inconformidades particulares de más de 60 organizaciones sociales confluyen<sup>21</sup>, proponiendo al Congreso de la República la inclusión del Derecho Humano al Agua en la Constitución Política, esto a través de un

---

<sup>21</sup> Es oportuno recordar los antecedentes de la iniciativa de Referendo por el Agua datan del 30 de abril de 2005, con la campaña ciudadana *El agua como bien público*. La red de organizaciones ambientales *Ecofondo*, liderada por Rafael Colmenares, desarrolló un intenso trabajo regional, foros y talleres que dinamizaron la participación ciudadana.

Estas reflexiones y demandas sobre el agua que eran llevadas a cabo por diferentes tipos de comunidades, requerían ser materializadas e institucionalizadas en el ordenamiento legislativo del país, así que se hizo indispensable presentar al Congreso el Proyecto de Reforma Constitucional.

referendo. Con la iniciativa, además buscaban que el agua no fuese gestionada únicamente desde el modelo del mercado, sino, a la par, como bien común y se fortaleciera también la labor de prestadores públicos y comunitarios.

Sin embargo, la respuesta del legislador fue negativa y, por ende, nuestra Constitución Política no contiene una norma que garantice dicho derecho, pese a que se ha entendido que sin este líquido se ponen en grave riesgo la vida digna, la salud y el ambiente sano.

Si bien el Congreso colombiano negó estas peticiones, una de las propuestas que entonces se hacían era la de garantizar un mínimo vital gratuito de agua para todos los hogares, la cual empezó a ser considerada como una posible respuesta ante la crisis por el desabastecimiento de este líquido que afectaba a los hogares más pobres. Fue así entonces como en las sentencias T - 381 de 2009 y T- 418 de 2010 la Corte Constitucional examinó el acceso al agua potable como un derecho fundamental (Isaza, 2014). Después de ello, con la Sentencia T - 546 de 2009, propuso el mínimo vital como el mecanismo para materializar este derecho.

Para que cualquier persona que no sea sujeto de especial protección por parte del Estado, pretenda, a través de la acción de tutela, su derecho a la prestación del servicio público domiciliario de agua debe demostrar lo siguiente (Sutorius y Rodríguez, 2015):

1. El agua que reclama debe ser para consumo humano.
2. El derecho a la vida en condiciones dignas y el derecho a la salud pueden verse afectados.
3. La persona ha realizado, como mínimo, actuaciones ante la empresa prestadora del servicio, la cual está incumpliendo con la obligación de suministrar agua.

A la par que esto ocurría en el panorama nacional, en Bogotá se hizo ostensible un robustecimiento de los reclamos territoriales y una consolidación del movimiento ambiental que emprendió la búsqueda de soluciones a los conflictos que albergaba la ciudad<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Para una mejor ilustración, considérese la emblemática lucha de organizaciones ambientales de la ciudad de Bogotá a finales del Siglo XX. Esta se remonta al año de 1997 cuando el Relleno Sanitario de Doña Juana se derrumbó y miles de toneladas de residuos taponaron el río Tunjuelo. Desde entonces, sus acciones se ha centrado en la defensa y recuperación de los cuerpos de agua,

Con el agua esta labor fue decisiva. Así lo testifica el ambientalista Danilo Urrea quien destaca la trascendencia del ejercicio pedagógico que realizaban líderes y agrupaciones con los habitantes de la capital. Esta toma de conciencia nutrió el quehacer del Comité Nacional de Defensa del Agua y la Vida, que incidió en el posicionamiento de la política de mínimo vital de agua potable (Contreras, 2015).

Este fue uno de los caminos a través de los cuales se impulsaron modificaciones en el ámbito institucional bogotano, que derivaron en las bases para una nueva gobernanza ambiental y del agua (Hernández, Flores, y Naranjo, 2011).

Una de ellas se materializó el 3 de noviembre de 2011, cuando se expide el Decreto 485 que ordena la adopción del Plan Distrital del Agua “*Compromiso de todos*”. Retomando la normatividad distrital previa: el Acuerdo del Concejo 347 de 2008, el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado y el Plan de Gestión Ambiental y precedentes internacionales como la Observación general número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Objetivos del Milenio, reglamenta el reconocimiento, por parte de las empresas prestadoras del servicio de agua potable, de una cantidad mínima del líquido para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas a personas pertenecientes al estrato socioeconómico 1.

En el artículo 9 de esta resolución, se promulgó que los recursos para la ejecución del Plan provendrían de los presupuestos de las Entidades competentes de la Administración Distrital, a saber: la Secretaría Distrital de Hábitat y la Secretaría Distrital de Ambiente. Anunció igualmente que los fondos para la financiación del mínimo vital de agua potable se incorporarían anualmente a los rubros de la Secretaría Distrital de Hacienda, como transferencia para la inversión (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011a).

Merece desatacarse que este Plan integra componentes para la instauración de una nueva cultura del agua que engloba un cambio educativo, el aprovechamiento sostenible del

---

como la Quebrada Limas y en evitar acciones lesivas sobre los territorios de localidades como Ciudad Bolívar y Usme. A través de la implementación de acciones jurídicas, consiguieron frenar la expansión del Relleno Sanitario de Doña Juana y la explotación de minerales en la cuenca del Tunjuelo (Cañón, 2011).

líquido vital, la garantía del derecho para niños, niñas y adolescentes en centros educativos y una concepción del agua integrada a las regiones que rodean la ciudad.

El horizonte con el cual se diseñó esta política pública fue de 10 años y los objetivos se centraron en fortalecer procesos de gestión integral del agua en Bogotá. Esto mediante la participación social para la conservación de las zonas de abastecimiento y el acceso gradual de los habitantes vulnerables al agua en la ciudad.

La línea de acción que se trazó para alcanzar las metas de este Plan, dejó ver cómo esperaba concretarse un nuevo criterio para gestionar el agua, para lo cual sería definitivo que la comunidad se involucrara, dejando de ser pasiva receptora para ejercer un rol de control social y ser sujeto de los proyectos de educación ambiental que se adelantaban desde varios frentes.

Las generalidades de esta ruta de actividades se exponen en este esquema:

**Tabla 4:** Estrategias y programas del Plan Distrital de Agua

Estrategia	Programas
Planear con alcance integral y visión regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenación, el agua: eje articulador</li> <li>• Gobernabilidad y fortalecimiento institucional</li> <li>• Instrumentos económicos – financieros</li> </ul>
Sustentabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control, seguimiento y monitoreo</li> <li>• Gestión</li> <li>• Conservación</li> </ul>
Mínimo vital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bogotá, agua para todos</li> </ul>
Derecho al agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación en el uso eficiente del agua en instituciones educativas</li> <li>• Seguimiento y control de la calidad del agua en instituciones educativas</li> </ul>
Fomentar la responsabilidad social y la cultura del agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación y control social</li> <li>• Educación ambiental</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información para la responsabilidad social</li> </ul>
Gestión del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación comunitaria</li> <li>• Gestión integral del riesgo</li> </ul>

Fuente: (Pérez, 2011, 9) Plan Distrital de Agua.

Estos derroteros avanzaron en dos aspectos fundamentales. De una parte, en el cumplimiento de la ordenanza de un alto tribunal sobre la cantidad mínima de agua que debía ser garantizada a los ciudadanos del sector económicamente más desfavorecido. Por otro lado, en la recomendación de actuaciones para las administraciones posteriores en materia de agua potable.

En este orden de ideas, el Plan Distrital de Desarrollo 2012 - 2016 *Bogotá Humana*<sup>23</sup>, no solo le dio continuidad a lo estipulado en 2011, sino que se ratificó el agua como eje del ordenamiento territorial y elemento de especial cuidado en la mitigación del cambio climático. Así lo dejó ver el Eje estratégico II: *Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua*.

La propuesta de ciudad aquí acotada involucraba, adicionalmente, la atención a conflictos ambientales y la provisión a la ciudad de corredores ecológicos que permitieran la conectividad del agua. Detalló un nuevo modelo de transporte que redujera el uso de combustibles fósiles y mejorara la calidad de los medios masivos. En lo relativo a la gestión integral del riesgo, propuso la concepción de territorios resilientes ante el cambio climático. Estableció un nuevo esquema para la gestión de los residuos sólidos y la coordinación para la protección de los ecosistemas hídricos localizados en el territorio de Cundinamarca (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Ubicar el agua en el centro de la planeación conllevó a que se elaborara un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial. Mediante el Decreto 364 de 2013, la administración Bogotá Humana modificó excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., adoptado mediante el Decreto Distrital 619 de 2000, revisado

---

<sup>23</sup> Adoptado con el Acuerdo 489 del 12 de Junio de 2012.

por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013).

En concordancia a lo que manifestaba dicho Gobierno, la transformación de los estándares con los cuales se ordena el territorio en la capital debía estar guiada por la defensa de la vida, lo cual implica adaptar la ciudad a los efectos del cambio climático, mitigar sus consecuencias y proteger los cuerpos de agua, ya que Bogotá cuenta con abundancia de estos, pero los mismos han sido paulatinamente contaminados o marginados por la dinámica urbana.

Para la consecución del anterior objetivo, las medidas que se contemplaban, eran, entre otras: a) la densificación de la ciudad a través de la construcción de viviendas en zonas centrales, lo que asimismo posibilitaría el acceso de bienes, servicios y equipamientos públicos para sectores sociales más desfavorecidos; b) la mezcla de usos de suelo para la construcción de equipamientos públicos en zonas periféricas de la ciudad; c) el aumento de las zonas de conservación ambiental, con 39.600 hectáreas adicionales integradas a la estructura ecológica principal de la ciudad; d) la postura de excluir los polígonos compatibles con minería en Bogotá; e) las restricciones a la expansión en áreas rurales y f) la construcción participativa del espacio público (Observatorio Ambiental de Bogotá, 2015).

Es pertinente recordar que esta modificación del POT ni siquiera fue debatida en el Concejo de la Ciudad. Con ponencia negativa, el Honorable Concejal Miguel Uribe Turbay el 7 de junio de 2013, solicitó no discutir este documento, pues según él era inconveniente para Bogotá y presentaba vicios de ilegalidad (La Silla Vacía, 2013).

El 20 de marzo de 2014, el Consejo de Estado reversó la expedición del POT por decreto, argumentado que debía ser archivado ante la negativa del Concejo Distrital de darle trámite.

Con lo anterior, el pilar del ordenamiento del territorio para que el cuidado del agua sugiriera los derroteros de la existencia de la ciudad fue desestimado. Así las cosas, la gobernanza del agua se condensó en las siguientes dimensiones que ya habían sido aprobadas en el Plan de Desarrollo Distrital:

**Tabla 5:** Objetivos, estrategias y proyectos de la Gobernanza del Agua en Bogotá, D.C. 2012 - 2016

OBJETIVO	ESTRATEGIAS	PROYECTOS
<p>Visibilizar el medio natural y el entorno del agua y situar la naturaleza en el centro de las decisiones para la planeación del desarrollo de la ciudad. El agua se constituirá en un componente esencial de la planeación urbana y del desarrollo. Se hará de la estructura ecológica un cimiento de los procesos económicos y sociales para salvaguardar el desarrollo futuro de la ciudad. La gobernanza del agua partirá de considerar una visión integral de cuenca para el río Bogotá, sus afluentes y demás cuerpos de agua, en un sistema que integra el agua superficial, freática y subterránea, el clima y los demás sistemas que conforman su ciclo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciar las acciones dirigidas a la renaturalización de cuerpos de agua, la reubicación y control de usos no permitidos y la recuperación de áreas forestales.</li> <li>• Promover cambios culturales individuales y colectivos en relación con el uso, apropiación y conservación del espacio y los recursos naturales en los ámbitos rural y urbano, mediante acciones intersectoriales que amplíen los alcances de las iniciativas de actores, asociaciones, grupos territoriales y redes distritales de arborización urbana, restauración ecológica y protección de los ecosistemas del Distrito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mejoramiento de la calidad hídrica de los afluentes del río Bogotá.</b> Realizar monitoreo, control, seguimiento y evaluación permanente de los factores que afectan la calidad del agua de los afluentes del río Bogotá. Se ejecutará el plan de saneamiento y manejo de vertimientos y se replanteará el modelo y las estrategias de descontaminación de agua tratada y vertida al río en beneficio de la región.</li> <li>• <b>Recuperación y renaturalización de los espacios del agua.</b> El proyecto intervendrá elementos relevantes de la estructura ecológica con acciones institucionales integrales de recuperación ecológica y paisajística de ríos, quebradas y humedales, habilitación de espacio público en suelos de protección,</li> </ul>

		<p>saneamiento hídrico y restitución de predios. Todo ello enmarcado en una estrategia integral de apropiación ambiental de los espacios verdes y ordenamiento del territorio.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Apropiación ambiental y gobernanza del agua.</b> Desarrollar procesos pedagógicos y de formación de mediano y largo plazo, que modelen una nueva ética ambiental y hagan de Bogotá un aula que reconozca y revalorice los diferentes territorios ambientales. Se busca una ética ambiental en torno al agua para que la ciudadanía comprenda y actúe en procesos de adaptación frente al cambio climático. La propuesta busca desarrollar nuevos esquemas de relacionamiento entre la ciudadanía y el Estado, mediante una planeación participativa del territorio y la administración de áreas</li></ul>
--	--	---

		estratégicas del suelo de protección.
--	--	---------------------------------------

Fuente: elaboración propia, extraído del Plan de Desarrollo Bogotá Humana (2012).

Lo que merece especial atención destacar es el proyecto *Apropiación ambiental y gobernanza del agua*. Con este se empezó una reforma de la representación del concepto gobernanza. La palabra fue ubicándose en los entornos en los cuales se daban las relaciones entre líderes y organizaciones ambientales con la institucionalidad de gobierno de Bogotá.

En adelante, la gobernanza comenzó a ser entendida como el modelo de gobierno en el que las estrategias propuestas por la ciudadanía al Distrito, se materializaban para intervenir el agua en la ciudad. Esto se ejecutó a través de las iniciativas financiadas con recursos de presupuestos participativos<sup>24</sup>.

Por tanto, se posicionó un imaginario de que las autoridades acataban los mandatos que los pobladores sugerían ante sus problemáticas y que la gestión pública se veía fortalecida por este hecho, al posibilitar la realización de consensos, el diálogo entre actores, el sentido de apropiación de la vida comunitaria de quienes toman decisiones y la modernización y transformación de las instituciones de gobierno.

Para esto fue decisivo el acento situado en la construcción, junto a los ciudadanos, de nuevas normas en la relación de la sociedad con su entorno.

En diálogo con Miguel Ángel Julio, quien se desempeñó como Director de la Oficina de Participación, Educación y Localidades de la Secretaría Distrital de Ambiente, relató que para la gestación de una nueva ética ambiental y del agua se realizaron, en primer lugar, recorridos interpretativos<sup>25</sup> en los escenarios de la ciudad que las organizaciones ambientales venían denominando como *territorios ambientales*<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Los cabildos de gobernanza del agua se llevaron a cabo en Bogotá entre el 17 y 29 de Septiembre de 2012.

<sup>25</sup> Estas caminatas de reconocimiento congregaron a decenas de habitantes en las diferentes áreas de la ciudad y de la mano de representantes de las entidades de gobierno del sector ambiental, se logró un re – conocimiento de las problemáticas más relevantes por parte de la ciudadanía.

<sup>26</sup> *“Espacios construidos socialmente, resultado de las múltiples acciones, relaciones individuales y colectivas. Dan cuenta de una trayectoria histórica donde se plasman las acciones del pasado, se*

De ahí que una de las primeras modificaciones sugeridas a la institucionalidad del Gobierno estuvo expresada en esa nueva representación geográfica de la ciudad (Julio, 2013). Esta emanaba de reconocer aquellas zonas en las que se situaban algunos bienes naturales, a partir de los cuales las comunidades se habían movilizad para su defensa y protección. Conviene subrayar que esta novedosa interpretación del territorio de la ciudad se había esbozado desde el año 2000 y era para 2012 una sólida alternativa para concebir ambientalmente Bogotá.

Fue así como se propusieron ocho áreas: Río Bogotá; Torca – Guaymaral; Humedales; Cuenca del Salitre; Cuenca del Fucha; Cerros Orientales; Cuenca del Tunjuelo y Sumapaz. De esta forma, la ciudad tenía una diferenciación ambiental.

La correspondencia con la disposición administrativa a través de la cual estaba organizada la ciudad, es decir, 20 localidades fue, como sigue:

---

*vislumbran las tendencias del presente y se hacen visibles formas de pensamiento o cosmovisiones de las que se construyen significados y formas de apropiación del mismo”(citado por Julio y Hernández, 2014, 25). La delimitación propuesta de territorios ambientales para Bogotá correspondería con la presencia de la estructura ecológica principal de la ciudad.*

**Tabla 6:** Territorios ambientales de Bogotá, D.C.

<b>TERRITORIO AMBIENTAL</b>	<b>LOCALIDADES COMPRENDIDAS</b>
Río Bogotá	Límite occidental de la ciudad
Torca – Guaymaral	Suba y Usaquén
Cerros Orientales	Usaquén, Chapinero, Santa Fe, Candelaria, San Cristóbal, Rafael Uribe y Usme
Cuenca Salitre	Chapinero, Santa Fe, Teusaquillo, Barrios Unidos, Engativá y Suba
Cuenca Fucha	Candelaria, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Mártires, Teusaquillo, Antonio Nariño, Puente Aranda, Kennedy y Fontibón
Cuenca Tunjuelo	Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Usme, Kennedy, Bosa, Sumapaz, Rafael Uribe Uribe y San Cristóbal
Humedales	Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Kennedy y Bosa
Sumapaz	Localidad de Sumapaz

Fuente: Observatorio Ambiental de Bogotá (s.f.).

Estas las nuevas unidades espaciales:

**Figura 1:** Territorios ambientales de Bogotá, D.C.

Fuente: Territorios ambientales de Bogotá. Historias de Acciones Colectivas (2014)

Una vez tuvieron lugar estos reconocimientos de los territorios ambientales y de los ecosistemas de la ciudad, se procedió a la ejecución de jornadas de encuentro en las cuales organizaciones ambientales y demás ciudadanos definieron, analizaron y ubicaron espacialmente situaciones conflictivas, objeto de las prioridades de inversión para materializar la gobernanza del agua en Bogotá.

En este ejercicio de planeación participativa se registraron más de 3.000 propuestas ciudadanas (Julio, 2013). De ellas pueden destacarse las siguientes, por la frecuencia en la cual fueron presentadas (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunitaria, 2014):

- Intervención para la conservación de humedales
- Realización de procesos pedagógicos para la recuperación de los cuerpos de agua
- Introducción de mejoras en los tratamientos de aguas residuales
- Promoción de la participación de organizaciones y ciudadanos en la recuperación de los cuerpos de agua
- Generación de grupos de ciudadanos vigías o cuidadores del territorio
- Construcción de mesas de trabajo integradas por instituciones y comunidad organizada o sin vinculación organizativa
- Apoyo a procesos de agricultura urbana

Una de las conclusiones que puede extraerse al considerar las iniciativas ciudadanas que fueron aprobadas y que posibilitaron la realización de la gobernanza del agua, es que la representación sobre el líquido vital de habitantes y organizaciones ambientales, estaba fuertemente asociada a la presencia de quebradas u otros afluentes en la ciudad. Las acciones estaban motivadas por una toma de conciencia que implicaba que los ciudadanos conocieran la ciudad de otra manera y se comprometieran a conservar los vestigios de ecosistemas que aún quedaban en ella.

Pocas propuestas de las expuestas en los cabildos de gobernanza del agua, hacían alusión directa a la prestación del servicio de agua potable en Bogotá. Salvo en las localidades en las cuales había presencia de acueductos o sistemas de distribución de agua comunitarios, fue evidente una preocupación por la re - naturalización o el tratamiento a las aguas que podían generar mayor contaminación en el entorno.

Por tanto, en un acápite posterior de este trabajo investigativo se aludirá a las propuestas de organizaciones sociales que gestionan el agua en la zona rural de Bogotá.

Ahora bien, en cuanto a los resultados alcanzados dada la estrategia de iniciativas ciudadanas para la *gobernanza del agua en Bogotá*, puede inferirse que estos se concentraron en la visibilización de la situación crítica de algunos de los cuerpos de agua de la ciudad, en el llamado urgente a la toma de conciencia en lo relativo a la relación de los ciudadanos con los mismos y en el desarrollo de actividades que materializaran una

nueva postura frente al entorno. La gobernanza del agua fue decisiva en la apropiación territorial de la ciudad y en la promoción de una ciudadanía con una preocupación por sus ecosistemas.

En lo que tiene que ver con obras concretas y vinculadas a otros programas del Eje Estratégico II, se adelantaron procesos de restauración y conectividad ecológica en el borde norte; recuperación de quebradas en las diferentes localidades de la ciudad, a través de la limpieza y de la siembra de árboles en sus rondas y mejoras en la calidad hídrica de los afluentes del río Bogotá y de otros ríos (Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, 2014).

Pueden destacarse otros logros en materia de la creación del nuevo vínculo de la sociedad bogotana con sus ecosistemas impulsados por la Administración Bogotá Humana (Secretaría Distrital de Planeación, 2015):

- Integración de nuevas áreas a las Estructuras Ecológicas Principales de la ciudad
- Acuerdos regionales en torno a los bienes y servicios ambientales
- Recuperación ecológica, conservación y uso sostenible del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y zonas de amortiguación en los Cerros Orientales y los páramos de Sumapaz, Guerrero, Chingaza y Guacheneque
- Generación de espacio público verde como una oportunidad para mejorar la capacidad de absorción hídrica del tejido urbano
- Mejores condiciones ambientales de las 4 subcuencas: Torca, Salitre, Fucha y Tunjuelo
- El Jardín Botánico José Celestino Mutis como Centro de Investigación y Desarrollo Científico con énfasis en ecosistemas alto andinos y de páramo
- Más personas movilizadas por el Sistema Integrado de Transporte Público
- Integración de la población recicladora al nuevo modelo de aseo para la ciudad
- Materialización de la prohibición de vehículos de tracción animal y nueva política de bienestar animal.

Finalmente, un elemento más puede señalarse como consecuencia de la nueva cultura del agua que empezó a generarse en Bogotá y tiene que ver con la forma en la cual fue adoptado el mínimo vital de agua potable desde la administración Bogotá Humana. Ya se aludió a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, que evidenciaba el

derecho a esta cantidad mínima del líquido. No obstante, en sujeción al cumplimiento del pago del servicio.

Pero:

*“Se observa que solo en Bogotá hay una concepción universalista<sup>27</sup> de la aplicación del derecho al mínimo vital de agua no solo porque reconoce el derecho al agua tanto en sus fundamentos jurídicos como en sus disposiciones, sino porque elimina la morosidad como causal de exclusión del derecho”* (Restrepo y Zárate, 2015).

El último aspecto a analizar tiene que ver con que a partir de 2016, algunos de los elementos implementados por la administración 2012 - 2016 para la gestión ambiental, podrían verse excluidos de la planificación de la ciudad con el Plan Distrital de Desarrollo *Bogotá Mejor para Todos (2016- 2020)*. Como ejemplo, la reducción del mínimo vital de agua potable de 20 a 17 metros cúbicos, con una disminución progresiva hasta 11 en enero de 2018 (RCN, 2016).

Otro sería el protagonismo de la mitigación del cambio climático. Aunque el artículo 12 del Acuerdo 645 del Concejo Distrital del 9 de Junio de 2016, concibe de manera diferencial el impacto de este fenómeno en los más pobres, perdió la centralidad en la proyección de la ciudad, ya que dejó de ser un eje estratégico.

Una ciudad compacta, como había sido ya concebida por la administración distrital pasada<sup>28</sup>, es una idea que se retoma en el nuevo Plan de Desarrollo. Sin embargo,

---

<sup>27</sup> En Colombia, la tendencia de aplicación del mínimo vital de agua potable ha tendido hacia la focalización, que en materia de política social es opuesta a la universalización. Esto ha avivado contradicciones entre la racionalización del gasto público y la atención a la población con mayores necesidades básicas insatisfechas.

<sup>28</sup> En la modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial propuesta en 2013 por la Administración Bogotá Humana, se expusieron como determinantes fundamentales para el cambio de los usos del suelo en la ciudad, los aspectos ecológicos, la gestión del riesgo y el cambio climático, el ordenamiento rural y la protección del patrimonio. De modo que, para la oferta de vivienda y construcción, se propuso la densificación del centro y la protección especial a la estructura ecológica principal y a los cuerpos del agua en todo el territorio de la capital (Secretaría Distrital de Planeación, 2013). Recuérdese que la modificación al Plan de Ordenamiento Territorial liderada por el Alcalde Gustavo Petro, no fue aprobada por el Concejo Distrital. Posteriormente, esta fue promulgada por Decreto y luego entorpecida su situación jurídica por cuenta del Consejo de Estado (Secretaría Distrital de Planeación, 2014). A la fecha, se conoce que

expertos advierten conflictos sobre los usos del suelo. Por ejemplo, con la intención de intervenir los cerros orientales para la construcción de un sendero, el proyecto de malecón sobre el Río Bogotá y los proyectos de urbanización en la Reserva Thomas Van Der Hammen de la que el Alcalde Enrique Peñalosa afirmó que no era más que potreros comunes, contravirtiendo la evidencia científica de destacados ambientalistas como Julio Carrizosa Umaña quien sostiene la importancia de conservar este ecosistema (Periódico El Tiempo, 2016).

El artículo 54 de este Plan de Desarrollo contempla como medida de conservación de las condiciones ambientales óptimas en la ciudad, la gestión de la huella ambiental generada por actividades de desarrollo y consolidación de la ciudad. Para la satisfacción de este objetivo propone el control y el seguimiento a 32.000 toneladas de residuos peligrosos y el manejo ambiental de la minería. No obstante, no se observa una intención de prohibir dichas actividades.

Debe subrayarse asimismo que la pretensión de generar una nueva cultura frente al agua no es explícita en el Plan de Desarrollo *Bogotá Mejor para Todos*. Trascurrido casi el primer año de administración, no se ejecutó una propuesta similar a la de los presupuestos participativos, a través de la cual la ciudadanía que concurrió a los encuentros, determinó el destino de una parte de los recursos a invertir.

Como se vio, los resultados de la estrategia de la gobernanza del agua en Bogotá visibilizaron las luchas y propuestas del movimiento ambiental bogotano, avanzaron en el reconocimiento de los conflictos ambientales por parte de los ciudadanos y en una labor pedagógica frente a la relación de la sociedad con el entorno. Al analizar el Plan de Desarrollo vigente, no se aprecia un método que vaya a impulsar algo similar.

### **2.3.1 OTROS ESCENARIOS DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN BOGOTÁ**

Como se afirmó arriba, la gobernanza del agua que se promovió desde la Administración distrital 2012 – 2016, apeló a los presupuestos participativos para su ejecución. Pero es

---

la nueva administración también presentará modificaciones al POT vigente, que es el del Decreto 190 de 2004.

importante destacar una investigación patrocinada por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá en la cual se interrogaba por la importancia del agua en el ordenamiento y la sostenibilidad territorial.

De otra parte, existen otros escenarios donde, de forma similar, se han construido reglas para la gestión del agua. En el capítulo posterior se abordará lo relacionado a la prestación del servicio de agua potable en la ciudad por parte de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo y de acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios en la ciudad, como formas de gobierno.

### **2.3.1.1 LA REGIÓN HÍDRICA DE BOGOTÁ**

En 2014 finalizó una investigación desarrollada por el Instituto Quinaxi que llevó por título *El agua que somos ¿De dónde viene y para dónde va?* y que estuvo liderada por el profesor e investigador Ernesto Guhl Nanetti. A través de ella se pretendió dar respuesta al interrogante de cuáles eran los factores necesarios para la generación de una nueva relación con el agua, que era la razón de ser de la gobernanza para la Administración.

Se planteó entonces la articulación del agua con el territorio, retomando algunos de los postulados de la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Pero la novedad consistió en proponer la superación de la cuenca como unidad de análisis. Se sugirió entonces el concepto de región hídrica, que estaría definida a partir de la correlación de tres componentes: el hidrográfico, que incluiría las cuencas naturales y las artificiales<sup>29</sup>, el político – administrativo, en lo respectivo a las intervenciones de las instituciones de Gobierno y el ecosistémico, para el análisis de la estructura ecológica principal que permite la conservación, la protección y la regulación del agua (Guhl, 2014).

Aquí la gestión del agua se entiende vinculada al territorio y esto tiene una razón de ser esencial, la de promover la sustentabilidad. Por ello, el agua es valorada como la herramienta esencial para lograr este fin, lo que equivalía a decir que está en el más alto nivel político, como garantía de la existencia de la sociedad.

---

<sup>29</sup> Modificaciones causadas por la acción antrópica, como los transvases de cuenca (Guhl, 2014).

Guhl reconoce la utilidad del enfoque de la Gestión Integral del Recurso Hídrico, empero a su vez, señala el mayor obstáculo para su realización:

*“La aplicación de la GIRH produjo importantes mejoras en el manejo del agua en diversos contextos geográficos y sociales. Su concepción integral y sistémica permite precisar las interrelaciones entre las diversas variables y dimensiones del agua y generar nuevos conocimientos, reconociendo su carácter vital y su papel como eje articulador del funcionamiento de los ecosistemas y de la economía. Sin embargo, la aplicación de la GIRH no ha sido fácil, pues implica la adopción de formas de pensamiento y de acción novedosas, que chocan con las tradicionales”* (Guhl, 2013).

En Colombia, adicionalmente, otras dificultades han entorpecido la eficacia de la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Ellas están relacionadas con la insuficiencia de espacios que posibiliten el reconocimiento de los intereses de los diferentes actores sobre el agua, la deficiente coordinación interinstitucional y la ineficiencia de autoridades ambientales frente a las amenazas sobre los cuerpos de agua (Guhl, 2013). A lo anterior podría agregarse, la preminencia de instrumentos económicos y financieros para regular el comportamiento de algunos usuarios, con relación al agua.

Para su propuesta retoma Guhl la noción de territorio, en un vínculo indisoluble con el agua:

*“El agua en la cuenca interconecta una gran cantidad de variables ambientales, sociales, económicas y políticas. Es la sustancia que vincula el mundo cultural, social y político. La abundancia y calidad del agua no son solamente un reflejo de las condiciones naturales ambientales, sino también de sus usos que la transforman continuamente. Un territorio más que una base para las actividades sociales, económicas y culturales, es una construcción, histórica, social y política”* (citado por Guhl, 2014, 195).

Presenta después una caracterización de los criterios incluidos en la Región Hídrica de Bogotá, destacando los beneficios que podría representar si se agregan otros factores, de ordenamiento territorial, a la planificación de la cuenca:

**Tabla 7:** Criterios de la Región Hídrica de Bogotá.

<b>Criterios</b>	<b>Area</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
Hidrográfico	Cuenca hidrográfica	Utiliza una unidad funcional para la planificación adecuada del agua.	Facilita la articulación de la planificación y gestión del agua y del territorio.
		En las cuencas ocurre la interrelación entre los sistemas naturales y antrópicos.	Permite hacer una planeación integrada del ciclo hidrológico con el ciclo de uso del agua.
		Como unidad funcional, facilita la evaluación de las intervenciones sobre el medio biofísico.	Permite monitorear la cantidad y calidad de agua para evaluar la gestión del territorio.
		Cuenta con instrumentos de planificación y ordenamiento de cuencas (POMCAs).	Facilita la participación de las entidades y usuarios para acordar metas y compromisos, hacer seguimiento a las acciones.
Político - administrativo	Entes territoriales que conforman la cuenca hidrográfica	Los entes territoriales tienen a su cargo la planificación y gestión del territorio y la posibilidad de agruparse en regiones supramunicipales.	Permite articular los planes municipales y planificar el territorio participativamente para fijar compromisos, metas concertadas e indicadores de seguimiento.
		Los municipios y las CARs deben planificar el territorio y los usos del suelo considerando los determinantes ambientales y articular los diversos instrumentos de planificación.	Utilizar el agua como una herramienta para el ordenamiento territorial y los usos del suelo.

Ecosistémico	Ecosistemas de conservación y protección del agua	Protegen la generación de bienes y servicios ambientales, especialmente los relacionados con el agua, mediante la conservación de áreas de especial interés como bosques y páramos.	Las áreas protegidas ofrecen la posibilidad de enriquecer y planificar corredores biológicos relacionados con el agua (rondas de los ríos, nacimientos, humedales, etc.)
		Identificar, conservar y restaurar las infraestructuras verdes.	Los ecosistemas traspasan los límites municipales e incluso departamentales que permiten pensar en la integración supramunicipal y supradepartamental.

Fuente: El agua que somos ¿de dónde viene y para dónde va? (Guhl, 2014, 97)

Para la delimitación de la Región Hídrica de Bogotá, Guhl reconoce que el eje estructurador del territorio es el Río Bogotá y propone que las intervenciones se lleven a cabo en un área de 9.582 Km<sup>2</sup>, que además de la cuenca del río incluiría 53 municipios, todo el Distrito Capital, partes de los parques de Chingaza y Sumapaz y otras cuencas aportantes menores.

Expone que esta cuenca puede ser dividida en tres partes:

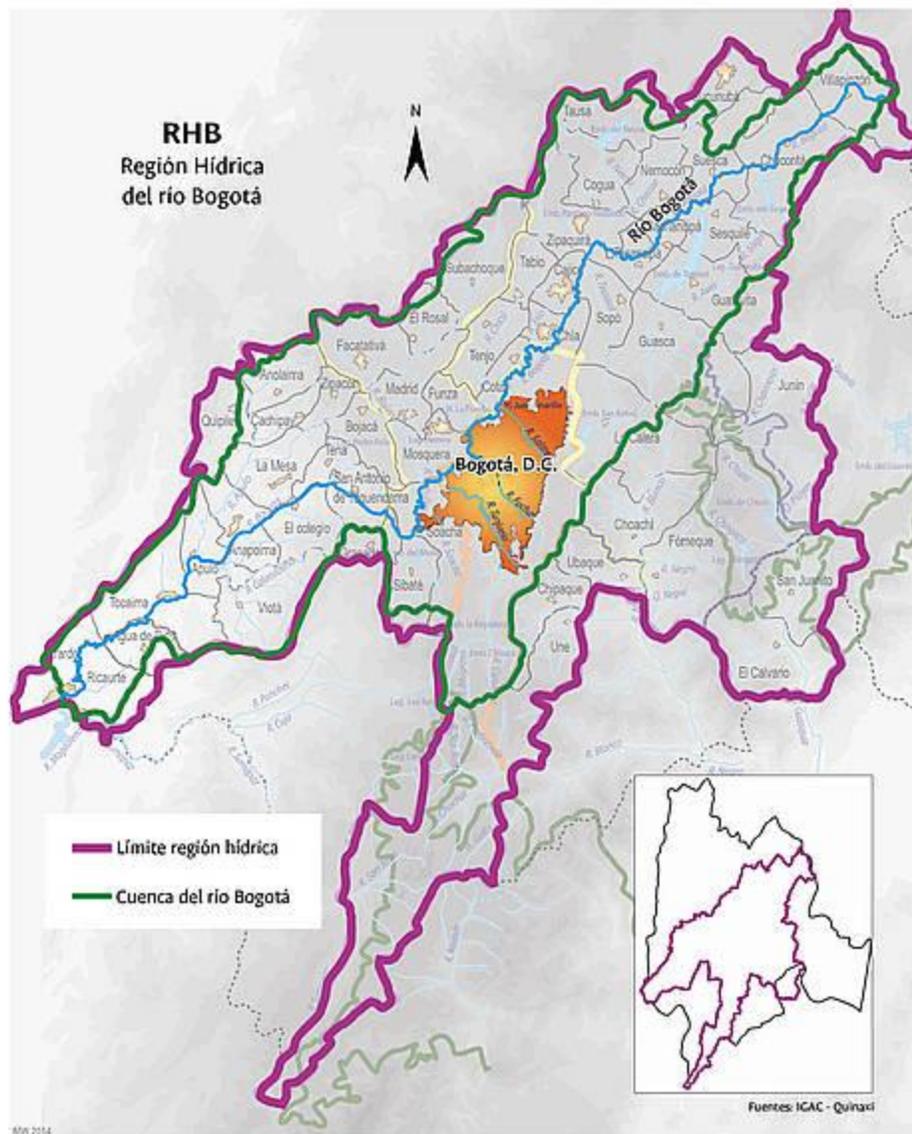
**Tabla 8:** División de la cuenca hidrográfica de Bogotá

Cuenca	Descripción	Función y/o problemáticas del agua	Area (Km <sup>2</sup> )	Area (%)	Número de Municipios
Alta	Comprende la jurisdicción de los municipios ubicados desde el nacimiento del río Bogotá hasta el puente de la Virgen en el municipio	Protección, producción, regulación y contaminación del agua	4.732	49.4	25

	de Cota, e incluye los municipios que hacen parte de cuencas aportantes al sistema Chingaza, Choachí, Fómeque, Junín, el Calvario, San Juanito				
Media	Limita con la Cuenca Alta y se extiende hasta el Salto de Tequendama. Incluye la totalidad del Distrito Capital y municipios adyacentes incluyendo los de Chipaque, Ubaque y Une, por la importancia de su relación con el sistema Chingaza.	Consumo urbano, altas cargas contaminantes	3.136	32,7	11 y el Distrito Capital
Baja	Limita con la Cuenca Media y se extiende hasta la desembocadura del Río Bogotá en el Magdalena	Generación de energía, consumo turístico, receptora de alta contaminación	1.714	17,9	17
<b>TOTAL</b>			9.582	100	53 y el Distrito Capital

Fuente: La Región Hídrica de Bogotá. (Guhl, 2013, 12)

Especialmente, esta sería la propuesta de la Región Hídrica de Bogotá:

**Figura 2:** Región Hídrica del Río Bogotá

Fuente: UN Periódico. Región Hídrica de Bogotá, oportunidad de gestión sostenible del agua (2016).

Para el logro de la gestión sostenible del agua son imprescindibles la planificación participativa y la gestión financiera integrada. De una parte, buscando la participación cualificada y la coordinación interinstitucional y de otra, combinando instrumentos de regulación directa, incentivos económicos e instrumentos financieros, para asegurar el desarrollo de los proyectos (Guhl, 2014).

---

Puede apreciarse en la propuesta de Guhl, una mirada mucho más sistemática de la gobernanza que piensa el agua en conexión con la región, no solo para la protección de los ecosistemas reguladores, sino para el enfrentamiento de problemáticas que pueden ser transversales al ordenamiento político y administrativo del territorio. En esa medida, la idea de Región Hídrica de Bogotá sobrepasa los objetivos que se estipularon en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, pero se identifica y nutre con aquellas propuestas de la administración 2012 – 2016 como la de la recuperación hidrográfica de la cuenca del río Bogotá, a través de la conservación de los cuerpos de agua que lo tributan, a saber: Tunjuelo, Fucha, Salitre y Torca (Secretaría Distrital de Ambiente, 2013).

Además de ser una alternativa que retoma lo esencial en cuanto a la participación ciudadana, puede ser aplicable al país, a través de la delimitación de otras regiones hídricas.



### **3. LA NORMATIVIDAD DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN COLOMBIA**

La gobernanza del agua nació como una alternativa ante las dificultades para la provisión de agua potable en algunas regiones del mundo. Esto tuvo lugar porque la carencia de este líquido vital, con la que permanentemente convivían algunos seres humanos, empezó a ser considerada a partir de otras perspectivas, como la de la ineficiencia administrativa o la de los déficits del Estado para cumplir con su obligación en la prestación de los servicios públicos.

Fue así como esta nueva gestión del agua, que pretendía solventar las problemáticas de acceso y administración del líquido, adquirió relevancia, ya que partía de la premisa de la construcción de un consenso entre los actores que determinaban los usos del agua.

De esta forma, fue posicionándose la tendencia de que la gobernanza brindaría la opción a las naciones, de transformar su sector hídrico a través de la participación de la empresa privada y de los ciudadanos interesados.

En este apartado de la investigación, se explorarán dos ideas esencialmente. La primera corresponde a un balance de la disponibilidad del agua potable. Esto por medio de una breve referencia a los contextos mundial y nacional, para terminar en el de Bogotá. Se considera ello primordial, porque la gobernanza plantea el gobierno y la distribución del agua disponible, incluyendo los factores futuros que podrían afectarla.

En segundo lugar, se realizará un recorrido por la normatividad de la gestión del agua potable en Colombia. Este análisis ha identificado una escisión entre la regulación de la conservación de los ecosistemas hídricos y sus usos y la gestión del agua potable.

Para terminar, sobre este último aspecto se elaborará una diferenciación entre el abastecimiento del agua potable que realiza la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y

Aseo y la gestión de los acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios en la capital.

### **3.1 EL CONTEXTO MUNDIAL DE LA PROVISIÓN DE AGUA POTABLE**

El agua es la única sustancia en el planeta que se halla presente en tres de los estados de la materia: el líquido, el sólido y el gaseoso (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, s.f.). Lo anterior, mediante un ciclo natural que los seres humanos han aprendido a transformar, consiguiendo con ello la satisfacción de sus necesidades vitales.

Pero toda el agua existente en el planeta no está a disposición de los usos humanos. 97% está en los océanos y es salada y del 3% restante, una parte está congelada, otra contaminada o es inaccesible para ciertas sociedades (Porto-Gonçalves, 2006).

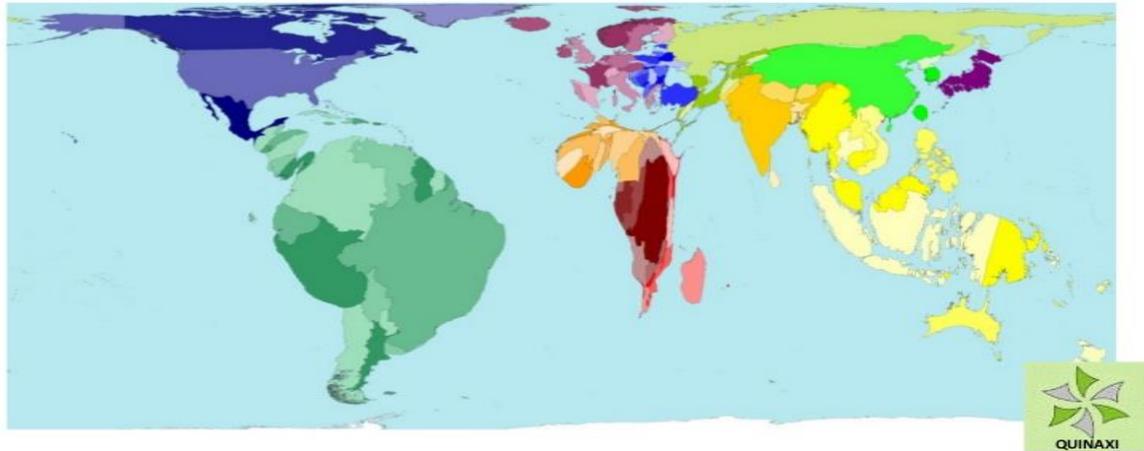
Del agua se dispone con variaciones espaciales y estacionales. La dotación de este bien natural *“sobresale por el gran tamaño de América del Sur, con el 30% de todo el agua del planeta, seguido de Asia con 23% y América del Norte con el 15%. África y Europa cuentan con 9% y 6%, respectivamente (Guhl, 2014, 43)<sup>30</sup>.*

---

<sup>30</sup> Asia y América del Norte son las regiones que consumen la mayoría del agua que poseen, lo que contrasta con América del Sur y África que consumen una pequeña parte del agua de la que disponen (Guhl, 2014).

**Figura 3:** Porcentaje el total de los recursos hídricos globales

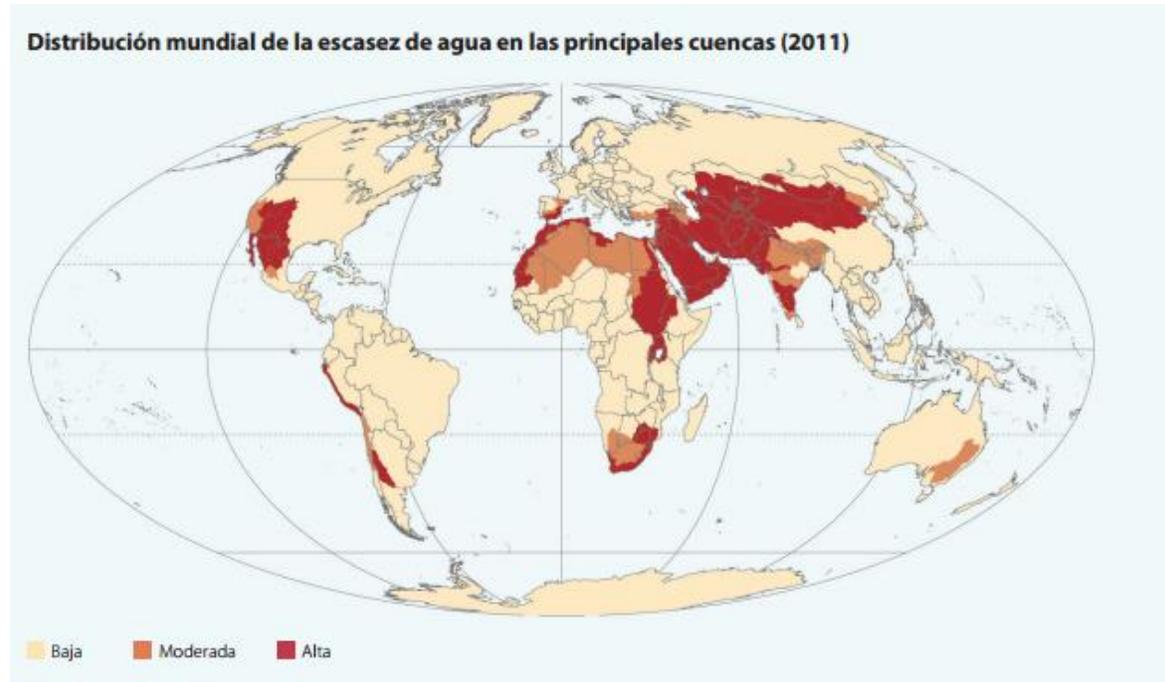
### Porcentaje del total de los recursos hídricos globales



Fuente: El agua que somos ¿de dónde viene y para dónde va? (2015, 44)

De otra parte, hay que considerar que la escasez también está localizada:

**Figura 4:** Distribución mundial de la escasez de agua en las principales cuencas



Fuente: Informe de las Naciones Unidas sobre los Recursos Hídricos en el mundo (2015)

La anterior representación fue elaborada para ilustrar el agua disponible para riego. Este indicador es utilizado por el Informe de las Naciones Unidas sobre los recursos hídricos en el mundo (2015), teniendo en cuenta que esta es la actividad que registra mayores niveles de consumo del líquido y al tiempo, muestra el potencial de las comunidades para la agricultura.

Al margen del debate acerca de la irrigación o el modelo agrícola imperante, el mapa deja ver el grave estado de importantes zonas en el planeta. Esto no es debido únicamente a un fenómeno físico, sino que allí intervienen otros elementos de la gestión.

Sobre las cuencas que se encuentran en estado crítico preocupa la región de Asia, especialmente la Península Arábiga donde casi el 75% de la población vive en condiciones de extrema escasez de agua 500 m<sup>3</sup>/habitante/año (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura 2015).

De igual manera la situación de China, pues los tres ríos que bañan las planicies del norte tienen altos niveles de contaminación y el año 1997 registró una sequía sin precedentes que tuvo una duración de 226 días.

En el documento, las Naciones Unidas también advierten sobre la falta de agua disponible, por ejemplo, por la contaminación. Recientemente, se ha encontrado arsénico en el Río Ganges y otras sustancias tóxicas en el Mar de Aral (BBC Mundo, s.f.).

Sin embargo, no solo la escasez y los elementos contaminantes afectan la disponibilidad de agua en las áreas críticas. Lo hacen también la explotación intensiva de aguas subterráneas, fenómeno que tiene lugar en las ciudades europeas, igualmente, la construcción de represas y la sobreutilización de los caudales para la generación de energía.

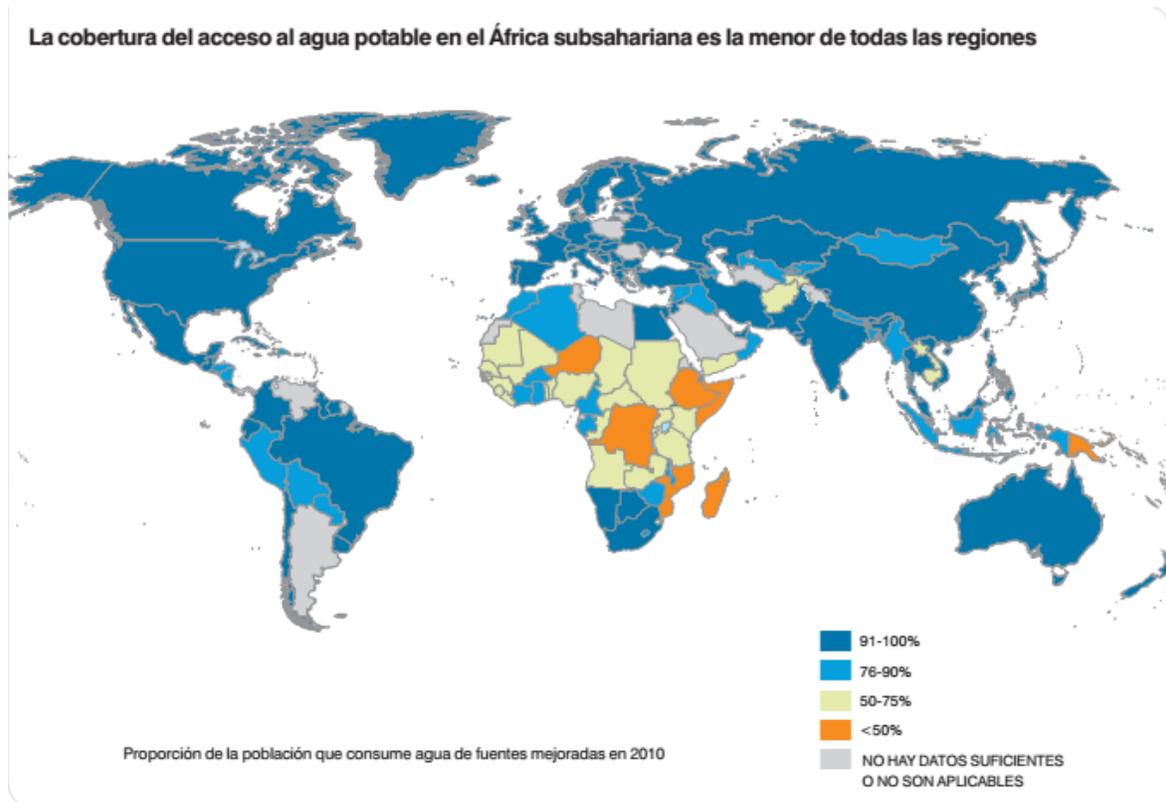
Sobre América Latina y el Caribe, se reflexiona sobre la abundancia del agua en la región, así como de los retos para gestionar esta particularidad. No obstante, otros autores como Joan Martínez Alier exhortan a pensar sobre el agua en esta zona, en relación a cómo la explotación de otros bienes naturales afectaría esta exuberancia.

Datos inquietantes expone la investigación sobre el recurso hídrico en el mundo para 2015 (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura 2015):

- La previsión del número de habitantes en el mundo para 2015 estaría cercano a 9.100 millones. De esos, 2400 se encontrarán viviendo en regiones como el África Subsahariana en la que aproximadamente el 36% de los habitantes no tiene acceso a fuentes adecuadas de agua potable y 70% aún no tiene acceso a saneamiento.
- Los impactos del cambio climático harán que en 2030 el mundo deba enfrentarse a un déficit mundial de agua disponible. Esto generará impactos en crisis económicas y escasez de alimentos.
- Dadas las demandas en competencia por el agua, en el nexo agua-alimentos-energía se concentrará la toma de decisiones, con los impactos que esto pueda acarrear en las comunidades.
- En algunas regiones, la sostenibilidad ecológica del agua ha sido superada y este fenómeno aumentará hasta el 2030.
- Todavía las decisiones y la ejecución de proyectos para construir infraestructuras que provean de agua a la población, depende de organismos de cooperación y de préstamos con los cuales las naciones ven comprometidos muchos de sus recursos en el largo plazo.
- Finalmente, existe capacidad para suplir las necesidades fundamentales de agua a toda la población, pero el régimen actual lo dificulta porque admite inequidades para acceder al agua.

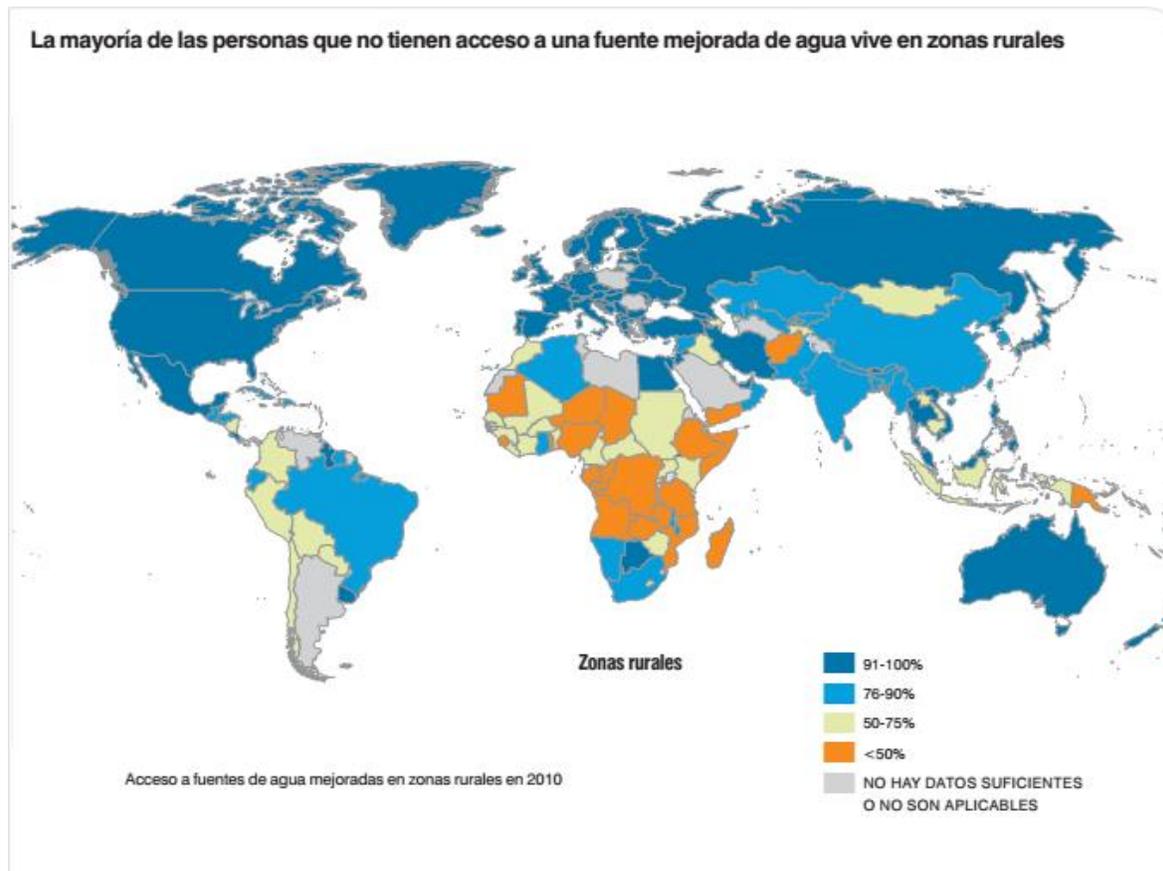
En cuanto a las características de la prestación del servicio de agua potable en el mundo, esta actividad es en su mayoría desarrollada por el sector público. No gozó de contundencia el intento de privatizar las actividades asociadas a este fin (Martínez, 2013).

Para 2010 la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), elaboran un mapa ilustrando los avances del acceso a agua potable en el mundo, como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

**Figura 5:** Proporción de la población que consume agua de fuentes mejoradas

Fuente: Progresos en Materia de Agua Potable y Saneamiento Informe de Actualización (2012, 15).

Exhortan también a que las medidas que se tomen posibiliten la superación de la brecha entre el campo y la ciudad para el acceso al agua potable, que se encuentra así:

**Figura 6:** Acceso a fuentes de agua mejoradas en zonas rurales en 2010

Fuente: Progresos en Materia de Agua Potable y Saneamiento Informe de Actualización (2012, 15).

*En el mundo hay todavía 783 millones de personas (11%) que carecen de acceso al agua potable y una décima parte de la población se abastece aún de fuentes que no son sanitariamente seguras. Se estima que a pesar de las mejoras, en el 2015 todavía 605 millones de personas carecerán del acceso al agua potable.*

*El agua de mala calidad y la falta de saneamiento constituyen la segunda causa de mortalidad infantil en el mundo. El número de muertes por diarrea en el 2004 fue seis veces mayor que la mortalidad promedio originada por los conflictos armados durante la década de 1990 (Guhl, 2014, 57).*

Así que, además del reto de garantizar que todo ser humano pueda acceder al agua, los Estados tienen desafíos adicionales, como velar por una distribución más equitativa del líquido y prevenir injusticias en las que la demanda de un uso, se impone sobre otra y menoscaba las condiciones de vida de los más desfavorecidos.

Ejemplos de lo anterior pueden situarse por doquier. Ya sea por el abuso de un Estado sobre otro, como la usurpación de los recursos hídricos de palestinos por parte de colonos israelíes en la Franja de Gaza que se da a través de transvases de cuencas hidrográficas, de la iniquidad en la distribución de los derechos de los usos del agua y de la limitación a la construcción de pozos para los palestinos (Rabi, 2013).

Devienen también las injusticias porque las fuentes son apropiadas para la minería, la extracción de petróleo y para la generación de energía hidráulica. El acaparamiento de las fuentes y la comercialización del líquido, han negado el acceso al agua para millones de seres humanos, así como también lo ha hecho la destrucción de formas tradicionales de relacionamiento de comunidades con su entorno.

Todas estas observaciones se vinculan con lo que experimenta la región andina del mundo, donde se halla situada Colombia. Esta área constituye una diferencia frente al fenómeno de escasez de otros lugares.

## **3.2 EL CONTEXTO DE LA DISPONIBILIDAD DE AGUA EN COLOMBIA**

Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú concentran casi el 10% del agua dulce del planeta y ocupan solo el 0.7% de su extensión superficial, albergando a 1.4% de la población global (Guhl, 2014, 49). Esta riqueza hídrica se debe a su posición en la zona de convergencia intertropical<sup>31</sup>.

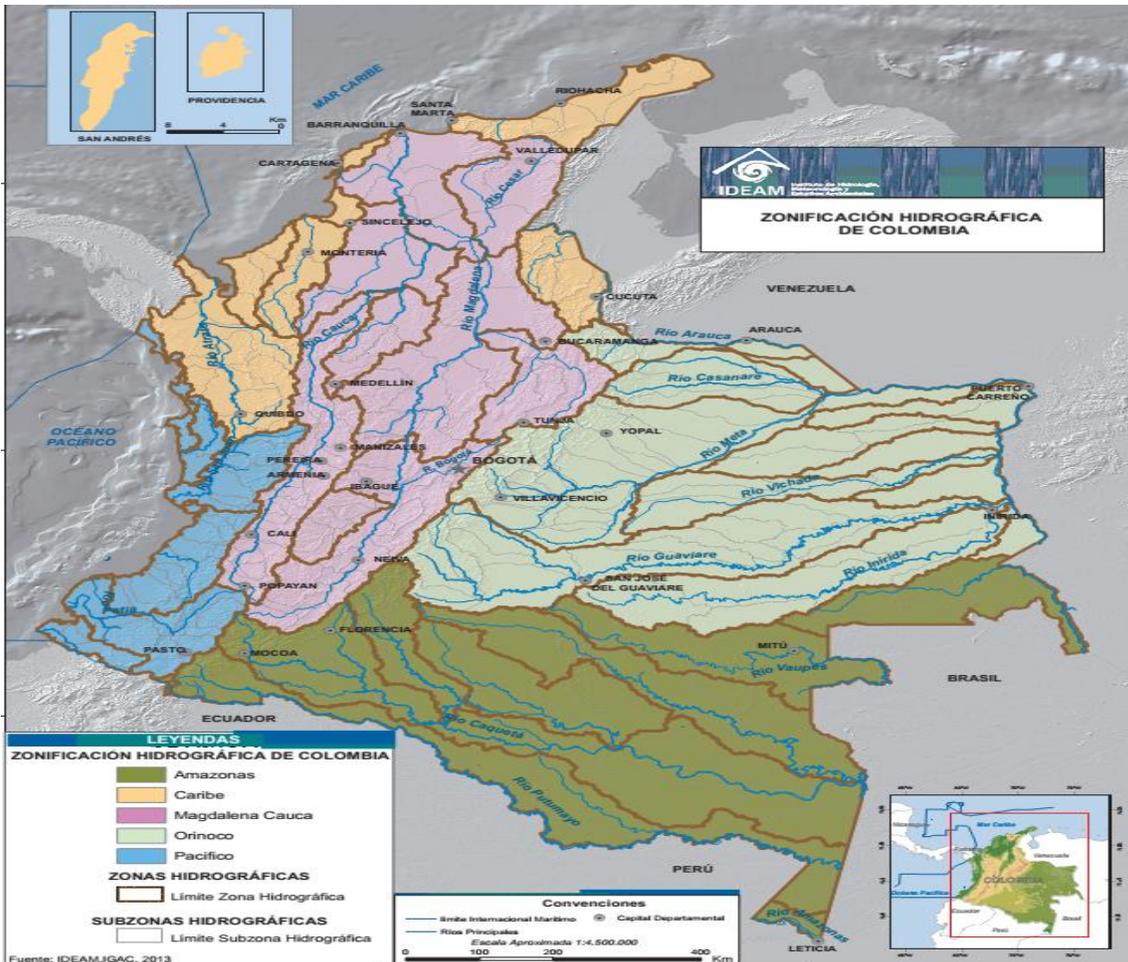
---

<sup>31</sup> Zona del mundo que recibe la mayor cantidad de radiación solar en el año y en ella convergen los vientos alisios del norte y los del sur. Esta radiación solar hace que haya una mayor temperatura en el mar y en el aire, permitiendo una abundante evaporación, la formación de nubes y de lluvias internas (Guhl, 2014).

En Colombia se señala la existencia de cinco áreas hidrográficas<sup>32</sup>, a saber: Magdalena – Cauca; Caribe; Orinoco; Amazonas y Pacífico. Esta delimitación tiene la función de brindar información con respecto a las cuencas que se gestionan con los instrumentos previstos por el ordenamiento legal colombiano.

Geográficamente, su disposición es la siguiente:

**Figura 7: Zonificación hidrográfica de Colombia**



Fuente: IDEAM, Zonificación y codificación de unidades hidrográficas e hidrogeológicas de Colombia (2013, 23).

<sup>32</sup> La Resolución 0337 de 1978 del Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras – HIMAT – zonifica el país de acuerdo a un criterio hidrográfico. Primero para situar las estaciones hidro - meteorológicas y posteriormente, entre otros, con fines analíticos como el del Estudio Nacional del Agua.

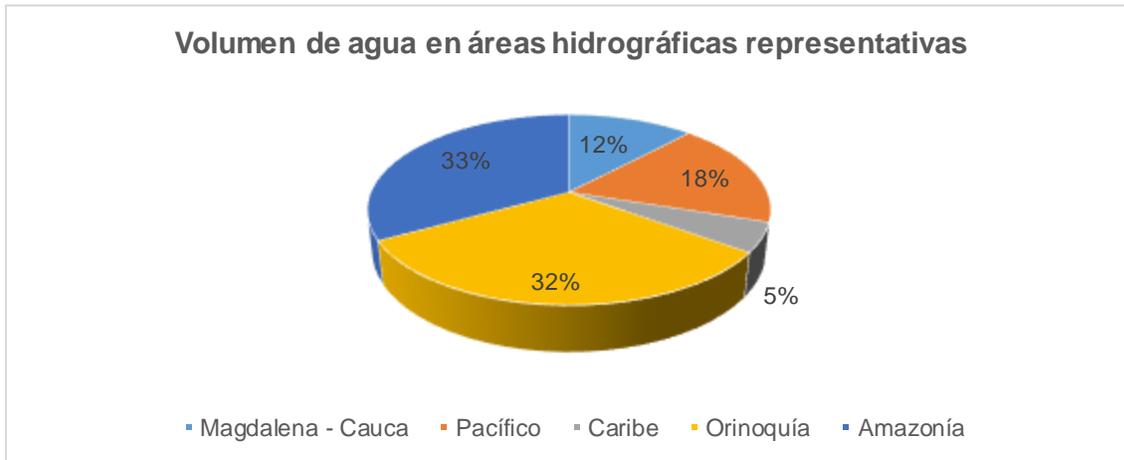
En atención a ello, la oferta hídrica<sup>33</sup> en el país no es homogénea y en cada una de estas cinco zonas existen disparidades que repercuten en la sustentabilidad de los ecosistemas y en las condiciones económicas, sociales y políticas de las regiones (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia, 2015).

Estas diferenciaciones tienen que ver con la precipitación media anual, con la evapotranspiración real y la escorrentía media anual (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia, 2015).

*Teniendo en cuenta lo anterior, del volumen de precipitación anual, 61% se convierte en escorrentía superficial generando un caudal medio de 67000 m<sup>3</sup>/seg, equivalente a un volumen anual de 2084 km<sup>3</sup> que escurren por las cinco grandes regiones hidrológicas que caracterizan el territorio nacional continental, de la siguiente forma: 11% en la región Magdalena – Cauca, 5% en la región del Caribe; 18% para la región del Pacífico; 34% en la región de la Amazonia y 32% en la región de la Orinoquia (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a, 23).*

---

<sup>33</sup> *La oferta hídrica es vista desde dos perspectivas. En primer lugar desde la perspectiva de la cantidad del recurso existente en las diferentes formas en que se manifiesta en el ciclo hidrológico, es decir, como agua marina, superficial, subterránea o meteórica. En segundo lugar desde la perspectiva del sistema natural que la contiene, es decir: cuencas hidrográficas, provincias hidrogeológicas, mares, humedales, glaciares, embalses, entre otros (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010, 87).*

**Gráfico 1:** Volumen de agua en áreas hidrográficas representativas

Fuente: Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010, 23)

Información que merece ser destacada alrededor de la disponibilidad del agua en Colombia, es presentada en los antecedentes de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010):

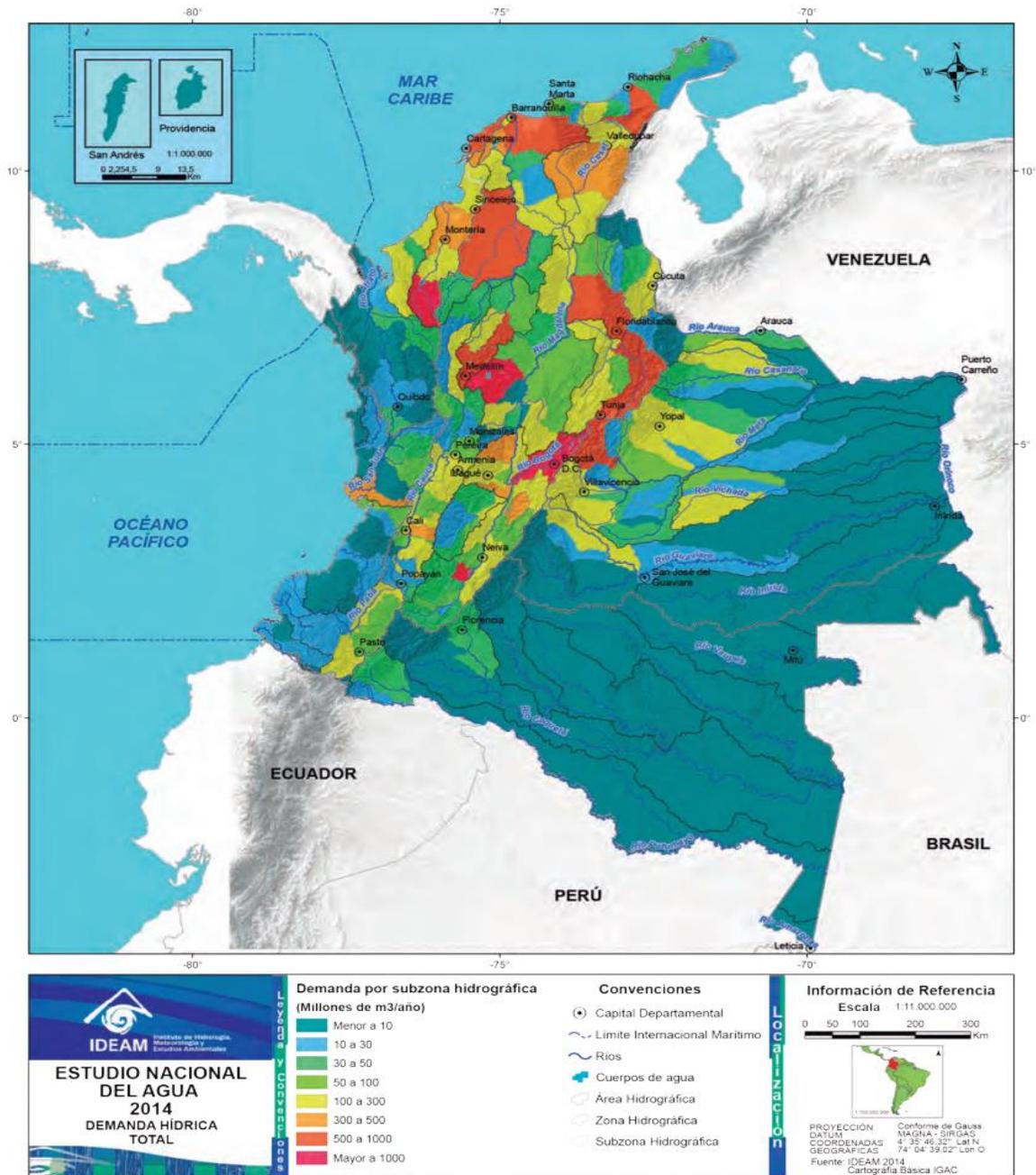
- *La abundancia hídrica colombiana puede ser cuantificada mediante valores de escorrentía y rendimientos y se manifiesta mediante una densa red fluvial superficial (con una oferta de 2084 km<sup>3</sup> de escorrentía anual que equivale a un caudal de 67000 m<sup>3</sup>/s) que, dependiendo de determinadas condiciones, es favorable para el almacenamiento de aguas subterráneas. Adicionalmente se han estimado 38 km<sup>3</sup> almacenados en ciénagas, lagunas, lagos y embalses (citado por Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a, 24).*
- *La oferta natural ambiental almacenada de 38 km<sup>3</sup> supera con creces las capacidades actuales de almacenamiento artificial del país de 7 km<sup>3</sup> en reservorios y embalses, por lo que estos almacenamientos naturales deben protegerse debido a las ventajas comparativas que presentan para el manejo de los excesos y deficiencias de agua (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a, 25).*
- *La riqueza hídrica colombiana también se manifiesta en la favorable condición de almacenamiento superficial, representada por la existencia de cuerpos de agua lénticos, distribuidos en buena parte de la superficie total y por la presencia de enormes extensiones de ecosistemas de humedales. Del volumen total de*

*escorrentía anual, 1,81% se almacena superficial y temporalmente de la siguiente manera: 0,47% en pantanos, 1,30% en lagos naturales y, 0,04% en los páramos, constituyéndose en la oferta de almacenamiento ambiental que bajo ciertas condiciones racionales es utilizada, bien para otros usos productivos o para el funcionamiento de los sistemas naturales (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a, 25).*

- *De otro lado, es necesario destacar que la distribución heterogénea de la oferta de agua, de la población y de las actividades económicas en las diferentes regiones del país, hacen que la relación oferta - demanda sea menos favorable en aquellas zonas donde los rendimientos hídricos son menores y mayores las concentraciones de demanda. Esta situación unida a que más del 80% de los asentamientos urbanos de los municipios se abastecen de fuentes muy pequeñas, de baja capacidad de regulación como: arroyos, quebradas, riachuelos, etc., sin sistemas de almacenamiento, hacen que una buena parte de la población y su abastecimiento de agua sea altamente vulnerable (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a, 26).*

De la demanda de agua en el país, que está representada en el siguiente mapa, llama la atención en torno a la alta participación de ciudades como Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Cartagena.

**Figura 8: Demanda total hídrica**



Fuente: Fuente: Estudio Nacional de Agua (2014,173)

Y finalmente, se tiene información del porcentaje sobre el total, de acuerdo a la demanda de agua de las actividades económicas:

**Tabla 9:** Demanda de agua de las actividades económicas

Usos del agua	Uso total del agua 2012 M <sup>34</sup> m <sup>3</sup>	Participación porcentual
Doméstico	2963,4	8,2%
Agrícola	16760,3	46,6%
Pecuario	3049,4	8,5%
Acuícola	1654,1	4,6%
Industria	2106,0	5,9%
Energía	7738,6	21,5%
Hidrocarburos	592,8	1,6%
Minería	640,6	1,8%
Servicios	481,8	1,3%
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>35987,1</b>	<b>100%</b>

Fuente: Estudio Nacional de Agua (2014,171)

Tomando como base que en lo relativo a las ciudades Bogotá es uno de los lugares del país que mayor consumo del líquido vital realiza, se procede ahora a un análisis de lo relativo a la oferta de agua para la ciudad.

### 3.3 LA OFERTA HÍDRICA PARA BOGOTÁ

El Distrito Capital de Bogotá se encuentra ubicado en La Sabana de Bogotá<sup>35</sup>. Esta zona fue formada por los sedimentos que se iban depositando en el fondo de un lago, hasta alcanzar la altura con la que hoy cuenta. Después de esta desecación nacieron el Río Bogotá y el Salto del Tequendama (Guhl, 2014).

Las condiciones ambientales y la abundancia de aguas superficiales permitieron que, desde tiempos precolombinos, se ubicaran en la sabana comunidades indígenas. La forma de vida de estas sociedades y su relación con el entorno se vio reprimida por la llegada de conquistadores que edificaron en ese territorio la capital del Nuevo Reino de Granada.

<sup>34</sup> Millones de metros cúbicos.

<sup>35</sup> Esta región se localiza en todo el Departamento de Cundinamarca y cuenta con 116 municipios y el Distrito Capital (Instituto Colombiano de Antropología e Historia, s.f.).

La excepcional ubicación de esta sabana y los intercambios que eran sostenidos con regiones como Tunja y Sogamoso, permitieron la autosuficiencia del área en tiempos de los muiscas y posteriormente, el levantamiento de uno de los ejes de poblamiento de la Cordillera Oriental en el Nuevo Reino de Granada (Márquez y Pérez, 2001).

Para la segunda mitad del siglo XX, Bogotá registra un acelerado incremento poblacional que en el corto plazo llegaría a ser una limitante en la disponibilidad de agua para atender los usos domésticos y otras actividades.

La satisfacción de las necesidades de agua de quienes inicialmente vivían en Bogotá estaba dada por el caudal de pequeños ríos que descienden de los cerros orientales. La historia de cómo paulatinamente fue procurándose agua para la ciudad, la describe brevemente Rafael Colmenares (2007):

*A medida que la población de la ciudad fue creciendo las fuentes de agua fueron siendo sustituidas. Así los ríos San Francisco y San Agustín que la surtieron inicialmente, fueron reemplazados hacia 1933 por el Tunjuelito, cuyas aguas se embalsaron en La Regadera; la ciudad contaba entonces con 300.000 habitantes aproximadamente. En 1959, con una población cercana al millón y medio de habitantes, se comenzaron a utilizar las aguas del río Bogotá, mediante la construcción de la Planta de Tratamiento de Tibitoc, ubicada en jurisdicción de Zipaquirá. A mediados de la década del 60, con una visión de ciudad a futuro que el Plan Maestro de Alcantarillado estimaba en 5.000.000 de habitantes para 1980, se iniciaron los estudios que condujeron en la construcción del sistema Chingaza que implicó el primer trasvase de aguas que vierten hacia una cuenca diferente a la que sirve de asiento a la ciudad. Para ello se utilizaron aguas del río Guatiquía, que pertenece a la cuenca del Orinoco (Colmenares, 2007, 2).*

Hoy en día, los habitantes capitalinos cuentan con tres sistemas de abastecimiento<sup>36</sup>: a) Chingaza, que incluye los embalses de Chuza y San Rafael y el subsistema Río Blanco. Se encuentra la planta de tratamiento Francisco Weisner; b) Sistema Sumapaz y Cuenca Alta del Río Tunjuelo, embalses de La Regadera y Chisacá, Lagunas de los Tunjos y subsistema Cerros Orientales y c) Tibitoc, con los embalses de Neusa, Sisga y Tominé, que no son propiedad del Acueducto de Bogotá, pero cumplen con la función de regular el río (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, s.f.).

El sistema hídrico de Bogotá hace parte de la cuenca media del río Bogotá y los cuerpos de agua presentes en el Distrito integran el drenaje pluvial de Bogotá<sup>37</sup>.

Cuatro son las cuencas de ríos: Torca, Salitre, Fucha y Tunjuelo (Observatorio Ambiental de Bogotá, s.f.) Entre quebradas, riachuelos y demás, aproximadamente 179 tributarios<sup>38</sup> están integrados a las cuencas, así<sup>39</sup> (Secretaría Distrial de Ambiente, s.f.):

**Tabla 10:** Cuerpos de agua de Bogotá, D.C.

CUENCA DE RÍO	TRIBUTARIOS	TOTAL DE CUERPOS DE AGUA
<b>TORCA</b>	Quebrada Aguanica, Quebrada Aguas Calientes, Quebrada Arauquita, Quebrada El Cedro, Quebrada El Cerro Sur o El Cerro, Quebrada en el	19

<sup>36</sup> El Documento de Soporte Técnico del Plan de Ordenamiento Territorial vigente en Bogotá suministra los siguientes datos frente al volumen de agua disponible: *Bogotá cuenta actualmente con un sistema de abastecimiento con una capacidad total de oferta estimada en el POT en 25 M<sup>3</sup>/seg y conformado por el sistema del río Tunjuelo con un caudal regulado de 1 M<sup>3</sup>/seg, el sistema del río Bogotá (planta Tibitoc) con un caudal regulado de 10,5 M<sup>3</sup> /seg y el sistema Chingaza con una capacidad de 13,5 M<sup>3</sup> /seg de caudal regulado* (citado por Colmenares, 2007, 2).

<sup>37</sup> *Corresponde al conjunto de elementos naturales y/o artificiales que recogen, almacenan infiltran y transportan los caudales de agua lluvia o escorrentía superficial a lo largo de su trayecto de manera superficial. Incluye los corredores ecológicos de ronda, los ríos, las quebradas, los humedales (declarados y no declarados), canales naturales o renaturalizados, y los nacimientos de agua* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014).

<sup>38</sup> Los acueductos comunitarios se abastecen algunas de estas quebradas referidas en este inventario. Véase, por ejemplo, el Acueducto Comunitario de Aguas Claras y el de Los Soches.

<sup>39</sup> El Decreto 190 de 2004 con el que se promulga el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito, prevé la inclusión de todos éstos cuerpos de agua dentro de la estructura ecológica principal, en la categoría de corredores ecológicos de ronda, y les asigna unos usos específicos (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, s.f.).

	barrio La Cita, Quebrada La Floresta, Quebrada Patiño, Quebrada San Cristóbal, Quebrada San Juan, Quebrada Serrezuela o El Milagro, Quebrada Soratama, Canal El Cedro, Canal El Redil, Canal Guaymaral, Canal San Antonio (Usaquén), Canal San Cristóbal, Canal Serrezuela, Canal Torca.	
<b>SALITRE</b>	Río Arzobispo, Río Salitre, Quebrada Arauquita, Quebrada Bosques de Pino, Quebrada Bosque Medina o Medina, Quebrada Brazo Norte o Quebrada Chirco, Quebrada Callejas o Delicias del Carmen, Quebrada Chicó, Quebrada Chorrera, Quebrada Cotador, Quebrada El Chulo, Quebrada La Cabrera, Quebrada La Cañada, Quebrada La Vieja, Quebrada Las Delicias, Quebrada Los Olivos, Quebrada Morací, Quebrada Morají, Quebrada Pardo Rubio, Quebrada Pozo Claro, Quebrada Puente Piedra, Quebrada Quebradita, Quebrada Rosales, Quebrada San Antonio, Quebrada San José, Quebrada Santa Ana, Quebrada Santa Bárbara, Quebrada Sureña, Quebrada Trujillo, Quebrada Valmaría, Canal Avenida Transversal de Suba, Canal Bolivia, Canal Brazo Salitre, Canal Cafam, Canal Callejas, Canal Cataluña, Canal Contador, Canal Córdoba, Canal Cortijo, Canal del Norte, Canal El Virrey, Canal La Castellana, Canal Molinos, Canal Niza, Canal Pasadena, Canal Río Negro, Canal Río Nuevo, Canal Sucre, Canal Tanque de Suba.	49
<b>FUCHA</b>	Río San Francisco, Río Fucha o San Cristóbal, Río San Agustín, Quebrada Aguas Claras o La Pichosa, Quebrada Chorrerón, Quebrada El Chuscal (San Cristóbal), Quebrada El Pilar, Quebrada La Laguna, Quebrada Las Brujas,	31

	Quebrada Las Lajas, Quebrada Manzanares, Quebrada Mina Vitelma o Vitelma, Quebrada Mochón del Diablo, Quebrada Padre de Jesús, Quebrada Ramajal, Quebrada Roosevelt o Roosvelt, Quebrada San Bruno, Quebrada Santa Isabel, Quebrada Santo Domingo, Canal Albina, Canal Boyacá, Canal Comuneros, Canal Hayuelos, Canal La Esperanza, Canal Los Laches, Canal Oriental de Fontibón, Canal Río Seco, Canal San Antonio (Fontibón) o Canal Central de Fontibón, Canal San Blas, Canal San Francisco, Canal San Francisco - Eje Ambiental Avenida Jiménez	
<b>TUNJUELO</b>	Río Tunjuelo, Quebrada Fucha Desarrollo Brisas del Llano, Quebrada Fucha Desarrollo El Uval, Quebrada Santa Librada, Quebrada Fucha, Quebrada Afluyente Río Tunjuelo Sector Canteras, Quebrada Aguadulce, Quebrada Aguamonte o Zuque, Quebrada Arrayanal, Quebrada barrios Santa Librada y San Juan Bautista, Quebrada Bodega o Chorrillo, Quebrada Bolonia, Quebrada Botello, Quebrada Caño Chuniza, Quebrada Caño Galindo, Quebrada Caño Político, Quebrada Caño Volador, Quebrada Carbonera o Santa Viviana, Quebrada Carraco, Quebrada Chiguacita, Quebrada Chiguaza, Quebrada Chorro Colorado o Colorado, Quebrada Chorro Silverio, Quebrada Chuniza, Quebrada Corinto, Quebrada Curí o Sureña, Quebrada El Chuscal (Ciudad Bolívar), Quebrada El Cortijo, Quebrada El Espino o Rosales, Quebrada El Infierno, Quebrada El Piojo o Piojó, Quebrada El Raque, Quebrada El Tablón, Quebrada Fucha, Quebrada Güira, Quebrada Honda, Quebrada Hoya del Ramo, Quebrada La	80

	<p>Fiscalá, Quebrada La Nutria, Quebrada La Quinta, Quebrada La Requelina o Requilina, Quebrada La Taza, Quebrada Limas, Quebrada Los Cáquezas o Cáqueza, Quebrada Los Soches, Quebrada Los Toches o Paseíto, Quebrada Medianía, Quebrada Morales, Quebrada Nueva Delhi, Quebrada Palestina o Resaca, Quebrada Pasoleón, Quebrada Peña Colorada, Quebrada San Andrés de Los Altos, Quebrada San Camilo, Quebrada San Pedrina o Pedrina, Quebrada Santa Librada, Quebrada Santa Rita, Quebrada Seca (San Cristóbal), Quebrada Seca (Usme), Quebrada Trompeta, Quebrada Trompeta (Avenida Boyacá), Quebrada Trompetica, Quebrada Verejones, Quebrada Villalobos, Quebrada Yerbabuena, Quebrada Yomasa, Quebrada Zanjón Agua Caliente, Quebrada Zanjón Candelaria, Quebrada Zanjón de la Estrella, Quebrada Zanjón de la Muralla, Quebrada Zanjón del Ahorcado, Quebrada Zanjón Derecho de la quebrada Limas, Quebrada Zanjón El Rincón, Quebrada Zanjón Grande, Canal Afluyente Canal San Vicente I, Canal La Fragua o Alquilería - La Fragua, Canal San Carlos, Canal San Vicente I, Canal San Vicente II, Canal Tanque Casablanca</p>	
--	---	--

Fuente: elaboración propia con base a información de Secretaría Distrital de Ambiente

Esta es la distribución hidrográfica del Distrito:



apuntado varias reflexiones. Una de ellas tiene que ver con el hecho de que el crecimiento de la ciudad se da sin la debida protección de los ecosistemas hídricos, lo que progresivamente deteriora la calidad del agua y de vida de la ciudad.

Por otra parte, las aguas residuales generadas por la industria y el sector doméstico, se descargan al sistema hídrico, en la mayoría de las veces, sin tratamiento. Adicionalmente, los ríos y quebradas de la ciudad se han venido transformando en depósito de residuos sólidos (Contraloría de Bogotá, 2008).

Con respecto a la prestación del servicio de agua potable, el alto consumo de agua en Bogotá es un factor que genera inquietud.

Cifras por estrato socioeconómico del consumo doméstico revelan lo siguiente (Secretaría Distrital de Planeación, 2012):

- Los estratos 1, 2 y 3 tiene consumos diarios per cápita de 56.7, 60.4 y 69.6 litros respectivamente, lo cual supera la cantidad mínima vital diaria por persona establecida en 50 litros<sup>40</sup>.
- El consumo per cápita para los estratos medio y medio-alto 4 y 5 está por encima del rango del mínimo vital fijado entre 50 a 100 Lts diarios per cápita, siendo de 108 Lts. y 147.5 Lts, respectivamente.
- Para el estrato 6 el consumo de agua diario per cápita supera ampliamente el rango mínimo vital por día de 100 Lts, siendo de 224.2 Lts, junto al consumo por hogar día que es de 567.9 Lts y el de vivienda por día que es de 541.1 Lts.

De la misma manera el agua para el consumo que se pierde en Bogotá constituye un alerta. Esta situación ocurre, entre otros aspectos, por restricciones técnicas de la red de suministro. El volumen de agua desperdiciado

equivale a suministrar este líquido vital a 73.500 habitantes de Estados Unidos quienes tienen el más alto consumo con un

---

<sup>40</sup> La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que la cantidad adecuada de agua para consumo humano (beber, cocinar, higiene personal y limpieza del hogar) es de 50 lts/hab-día. A estas cantidades debe sumarse el aporte necesario para la agricultura, la industria y, por supuesto, la conservación de los ecosistemas acuáticos, fluviales y, en general, dependientes del agua dulce. Teniendo en cuenta estos parámetros, se considera una cantidad mínima de 100 l/hab-día (citado por Secretaría Distrital de Planeación, 2012, 25).

promedio de 2.000 m<sup>3</sup>/año y dar agua a 3.592.682 habitantes de Níger que requieren para su vivir un promedio de 41 m<sup>3</sup> por año (Contraloría de Bogotá, 2008, 31).

De la misma forma fenómenos como el cambio climático y el deterioro progresivo de la calidad del agua, específicamente en el río Bogotá, anuncian sobre una situación crítica que podría enfrentar la ciudad por desabastecimiento.

Pero en definitiva el desafío superior del abastecimiento de agua en Bogotá tiene que ver con su demanda, que cada vez aumenta:

*En el 2009 se hicieron nuevas proyecciones de demanda de agua para Bogotá con varios escenarios. En el escenario de alto consumo se estima que la demanda va a copar la capacidad de las concesiones vigentes en el 2032. Para el 2050 la EAB deberá producir 28,3 m<sup>3</sup>/seg y facturar 17,7m<sup>3</sup>/seg. En el escenario de bajo consumo se estima que la demanda alcanzará la capacidad de oferta actual en 2041 y que para 2050 la EAB debe producir 23.36m<sup>3</sup>/seg y facturar 14.57 m<sup>3</sup>/seg (Guhl, 2014, 191).*

Por tanto, resulta primordial para la administración del agua del Distrito dar lugar a una gestión del líquido vital que involucre a todos los actores que intervienen sobre los cuerpos de agua<sup>41</sup>, pero que a su vez, genere conciencia en términos de la cantidad de agua que deben consumir sus ciudadanos.

---

<sup>41</sup> Dentro del universo de actores a quienes debe convocarse para la definición de cómo gestionar el agua en Bogotá, se encuentran igualmente municipios ubicados en la Sabana de Bogotá. Allí, los proyectos de vivienda de interés social y los que pertenecen a otras categorías han venido multiplicándose, lo que reproduce la lógica de urbanización desordenada de Bogotá y se constituye en una amenaza sobre las áreas rurales de estos municipios.

Esto cobra importancia dado que muchos de quienes habitan en la Sabana de Bogotá, se desplazan a diario hasta la capital (El Espectador, 2016).

En el año 2012, el Alcalde Gustavo Petro suspendió el suministro de agua a estos municipios, hecho que le generó múltiples críticas de la opinión pública. No obstante, a través de esta medida, el mandatario hacía un llamado a reflexionar y concertar lo relativo a la provisión de agua Bogotá – Cundinamarca, fundamental para la gobernanza del agua en la ciudad.

Lo anterior necesita anteponerse a las decisiones en materia de política pública y gobierno que sean tomadas para la ciudad. Un ejemplo de ello es el Mínimo Vital de Agua Potable que a través del reconocimiento del consumo mínimo vital de agua para los hogares 1 y 2 contribuyó a la garantía de un derecho humano y a concretar alternativas para la superación de las desigualdades inherentes al acceso al agua.

### **3.4 LA NORMATIVIDAD DE LA GESTIÓN DE AGUA EN COLOMBIA**

Existen dos cuerpos normativos para la gestión del agua en Colombia. Las generalidades de lo que concierne a la *conservación y uso* del agua como recurso natural están contempladas en el Código de Recursos Naturales Renovables de 1974, la Ley 99 de 1993 y en la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico. Lo atinente al *agua como servicio público domiciliario* se encuentra regulado por la Ley 142 de 1994.

En razón a esto, se ha optado por analizar la gobernanza conforme a dichos mandatos legales.

#### **3.4.1 EL AGUA COMO RECURSO NATURAL**

La Gestión Integral del Recurso Hídrico<sup>42</sup> es el referente de la política sobre el agua en el país. Para diseñar este esquema, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, recopiló información de línea base alrededor de la oferta, la demanda, la calidad y los riesgos sobre el agua.

Sobre los dos primeros componentes, en la sección anterior se expuso información elemental del contexto del abastecimiento (oferta y demanda) de agua en Colombia. En lo que tiene que ver con la calidad del líquido vital en el país, el documento de política pública abordó básicamente lo referido a la contaminación en las áreas hidrográficas, develando

---

<sup>42</sup> *La Gestión Integral del Recurso Hídrico es un concepto basado en la idea de que los diferentes usos del recurso son excluyentes e interdependientes y surgió como respuesta a la crisis del agua expresada en la presión insostenible sobre el recurso hídrico, debida a la creciente demanda de agua, la contaminación y el crecimiento demográfico* (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010, 85).

que esta proviene de la materia orgánica, sólidos y sedimentos, patógenos, nutrientes y sustancias de interés sanitario (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a).

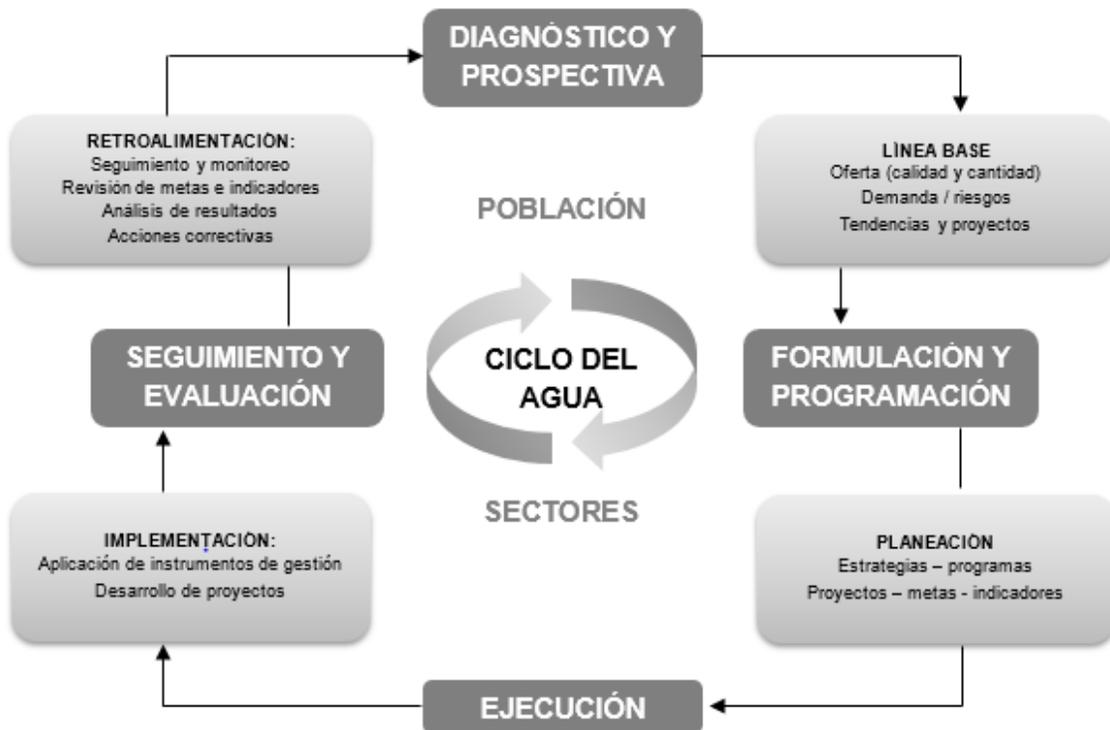
En este documento los riesgos sobre el agua se dividieron en tres. En un primer grupo se incluyeron los que tienen que ver con el desabastecimiento de agua para el consumo humano, para las actividades productivas o la conservación de los ecosistemas. En el segundo, los asociados a la desertificación y sus consecuencias en las actividades agropecuarias y en el final, los relativos a la contaminación del agua y sus efectos sobre las personas y los ecosistemas.

Como generadores de estos conjuntos de amenazas, se citan eventos como la variabilidad climática que acrecienta el efecto de las inundaciones y las sequías y el cambio climático que, por su parte, afecta los niveles de escorrentía. Todo lo anterior, incrementa las posibilidades de remociones en masa e inundaciones (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a).

También se ubican los efectos contaminantes de actividades como la agricultura y la extracción petrolera y minera. El uso indiscriminado de agroquímicos; el derrame de hidrocarburos; la extracción del líquido desde los acuíferos y el direccionamiento de su flujo hacia los tajos mineros y la contaminación con cianuro y otros elementos alcalinos, ponen en grave estado las fuentes hídricas de las regiones donde se llevan a cabo estas labores (Garay et al., 2013).

Por último, es importante añadir que las labores de mitigación de dichos riesgos, por parte de las autoridades ambientales, se han concentrado en los impactos de los eventos meteorológicos y en la prevención de catástrofes de grandes magnitudes. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a).

Una vez evaluados los indicadores de oferta, demanda, calidad y riesgos sobre el agua, la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico, proyectó el ciclo de la Gestión Integral del Recurso Hídrico:

**Gráfico 2:** Ciclo de la Gestión Integral del Recurso Hídrico

Fuente: Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010)

Asimismo, los principios a partir de los cuales se desarrollaría la gestión (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a):

- **Bien de uso público:** carácter que tiene el agua y, por tanto, su conservación es compromiso de todos quienes hacen uso de ella.
- **Uso prioritario:** los consumos humano y doméstico tienen prioridad sobre cualquier otro uso y es finalidad del Estado garantizar su acceso.
- **Factor de desarrollo:** el agua es un recurso estratégico para el desarrollo del país en todos sus ámbitos.
- **Integralidad y diversidad:** armonización de los procesos locales y nacionales de planeación en el reconocimiento de la diversidad ecosistémica, étnica y cultural en Colombia.
- **Unidad de gestión:** la cuenca hidrográfica es la unidad para la planificación y gestión descentralizada del patrimonio hídrico.

- **Ahorro y uso eficiente:** el agua es considerada un recurso escaso y su consumo debe ser racional.
- **Participación y equidad:** el enfoque participativo y multisectorial debe propender por una gestión transparente y que promueva la equidad social.
- **Información e investigación:** su fomento es fundamental para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.

Después fijó el objetivo general y los específicos. Cuatro de los seis objetivos específicos, tienen que ver con el mejoramiento de los indicadores de oferta, demanda, calidad y riesgos: a) asegurar la oferta del recurso; b) optimizar la demanda; c) minimizar la contaminación y d) prevenir los riesgos asociados a la oferta del recurso (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a, 87). Los dos restantes con : e) *generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico* y f) *consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico* (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014b).

Por otro parte, su objetivo general estableció:

*Garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente* (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014b).

Se aprecia entonces, que la finalidad de la gestión del recurso hídrico en Colombia debe garantizar una oferta adecuada, para una demanda que haga usos eficientes del agua y que conserve sus ecosistemas. Ello, debe lograrse con la gobernabilidad que implica la participación y el consenso de todos aquellos quienes toman parte de la definición de acciones.

Posterior a esto, apuntó las estrategias e instrumentos para la consecución de las metas, que se sintetizan en la gestión coordinada de los recursos hídricos:

**Gráfico 3:** Estrategias e instrumentos para la consecución de las metas de la Gestión Integral del Recurso Hídrico



Fuente: Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010).

Véase ahora, cómo por cada objetivo específico se perfiló una estrategia:

**Tabla 11:** Objetivos específicos y estrategias de la Gestión Integral del Recurso Hídrico

OBJETIVO ESPECÍFICO	ESTRATEGIA
<p>1. Asegurar la oferta del recurso</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Conocimiento:</b> entendimiento de cómo funcionan y cómo se relacionan los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los cuales depende la oferta hídrica nacional.</li> <li>• <b>Planificación:</b> establecer lineamientos específicos a nivel de la cuenca hidrográfica, para orientar la gestión y el uso sostenible del agua.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Conservación:</b> restauración y preservación de ecosistemas considerados clave para la regulación de la oferta hídrica.</li> </ul>
2. Optimizar la demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Caracterización y cuantificación de la demanda del agua en cuencas priorizadas:</b> medir a nivel de cuencas priorizadas la oferta y demanda de agua en detalle suficiente para asignar eficiente y eficazmente el recurso hídrico.</li> <li>• <b>Incorporación de la gestión integral del recurso hídrico en los principales sectores productivos usuarios del agua:</b> promover y apoyar la adopción de herramientas de gestión integrada para el uso del recurso hídrico por parte de los sectores productivos del país que sean mayores consumidores de agua.</li> <li>• <b>Uso eficiente y sostenible del agua:</b> fortalecer la implementación de procesos y tecnologías de ahorro y uso eficiente y sostenible del agua entre los principales consumidores de agua en el país.</li> </ul>
3. Mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ordenamiento y reglamentación de usos del recurso:</b> implementación de la ordenación de las cuencas hidrográficas, entendida como la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna.</li> <li>• <b>Reducción de la contaminación del recurso hídrico:</b> combatir las principales causas y fuentes de la contaminación del recurso hídrico mediante acciones correctivas y preventivas</li> <li>• <b>Monitoreo, seguimiento y evaluación de la calidad del agua:</b> mejorar las prácticas y</li> </ul>

	herramientas de monitoreo y seguimiento del recurso hídrico.
4. Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad del agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Generación y divulgación de información y conocimiento sobre riesgos que afecten la oferta y disponibilidad hídrica:</b> mejorar el conocimiento acerca de las causas y efectos de los principales riesgos que afectan la oferta y disponibilidad del recurso hídrico para los diferentes usos.</li> <li>• <b>Incorporación de la gestión de los riesgos asociados a la disponibilidad y oferta del recurso hídrico en los instrumentos de planificación:</b> incluir la gestión del riesgo en la formulación e implementación de los principales instrumentos de planeación del recurso hídrico.</li> <li>• <b>Medidas de reducción y adaptación de los riesgos a la oferta hídrica:</b> fortalecer la formulación e implementación de medidas de adaptación y mitigación a la variabilidad y cambio climático por parte de los usuarios del recurso hídrico que resulten más expuestos a estos fenómenos naturales.</li> </ul>
5. Generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mejoramiento de la capacidad de gestión pública del recurso hídrico:</b> fortalecer las acciones de las autoridades ambientales en la planificación, administración, monitoreo y control del recurso hídrico, así como a mejorar su capacidad para vincular a los principales actores del agua, a partir de la GIRH y a articular con los entes territoriales la planificación del territorio en función de la oferta y disponibilidad hídrica, así como en el control y vigilancia del recurso.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Formación, investigación y gestión de la información:</b> fomentar y desarrollar acciones de investigación y de manejo de la información relacionada con el recurso hídrico.</li> <li>• <b>Revisión normativa y articulación con otras políticas:</b> hacer los ajuste, armonizaciones e incluso los desarrollos normativos necesarios para el desarrollo de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico y realizar la articulación de las acciones de esta política con las demás políticas ambientales o sectoriales que incidan en la Gestión Integral del Recurso Hídrico.</li> <li>• <b>Sostenibilidad financiera:</b> estimar, priorizar y asegurar las inversiones necesarias para la implementación de la Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, lo cual se materializará principalmente a través de la ejecución del Plan Hídrico Nacional.</li> </ul>
6. Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Participación:</b> incentivar el desarrollo de mecanismos y espacios de participación que motiven a los usuarios del agua a que hagan parte de la Gestión Integral del Recurso Hídrico y a que conformen grupos de veeduría y control ciudadanos sobre las inversiones y acciones desarrolladas por las instituciones públicas y privadas, así como, por los usuarios del agua en general, en materia de Gestión Integral del Recurso Hídrico.</li> <li>• <b>Cultura del agua:</b> incrementar en los usuarios del agua la conciencia y el conocimiento de la importancia de conservar y hacer uso sostenible</li> </ul>

	<p>del recurso hídrico, así como, abolir prácticas y hábitos de consumo no sostenibles del agua.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Manejo de conflictos:</b> proveer a las autoridades ambientales y territoriales, así como a los usuarios del agua, de herramientas para identificar, tratar y manejar o resolver los conflictos que surjan en torno al uso, accesibilidad y/o asequibilidad del recurso hídrico.</li> </ul>
--	--

Fuente: elaboración propia con información de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010).

De los instrumentos a través de los cuales se propuso adelantar la gestión, se encuentran los de regulación, los económicos, los de información y los de planificación. En la siguiente tabla, se aclaran sus propósitos:

**Tabla 12:** Instrumentos de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico

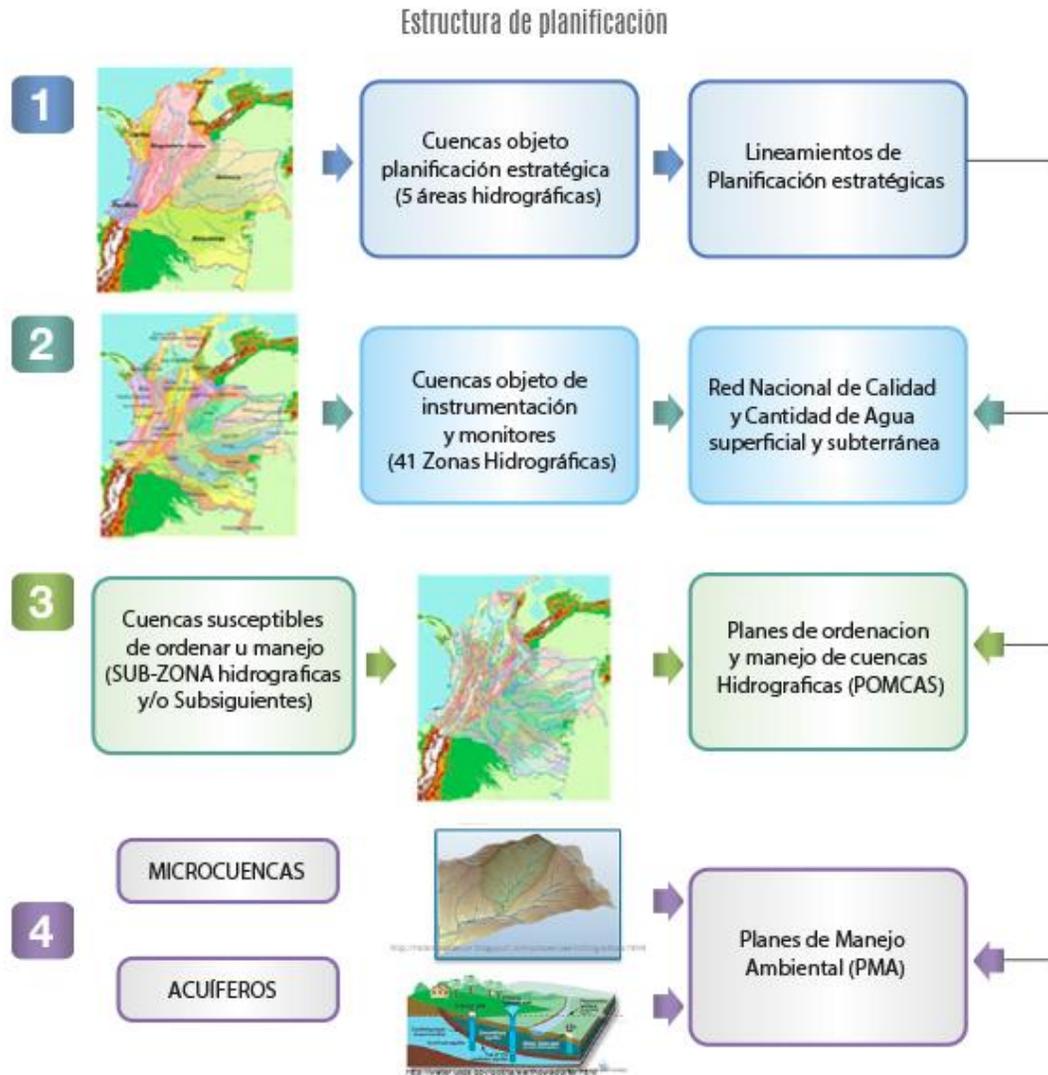
<b>TIPO DE INSTRUMENTO</b>	<b>FINALIDAD</b>
De regulación	Se refieren a concesiones, permisos o autorizaciones ambientales, necesarios para el uso, aprovechamiento de los recursos naturales renovables y demás regulaciones para el control de la contaminación.
Económicos	<p>Son aplicados para generar una estrategia eficiente de mínimo costo con el objeto de lograr niveles de contaminación aceptables, provocar un incentivo permanente para la disminución de la contaminación y la utilización de tecnologías no contaminantes.</p> <p>Entre estos se encuentran: tasas por el uso del agua, tasas retributivas e incentivos tributarios</p>
De información	Se materializan en la existencia de un Sistema de Información del Recurso – SIRH -, el cual integra y estandariza el acopio, registro, manejo y consulta de datos, bases de datos, estadísticas, sistemas,

	modelos, información documental y bibliográfica, reglamentos y protocolos
De planificación	<p>Se encuentran normas y guías técnicas para la planificación, ordenación y manejo de cuencas y acuíferos. Estas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Estratégico de Macrocuencas en Áreas Hidrográficas: es de largo plazo, con una visión nacional, constituye el marco para la formulación, ajuste y/o ejecución de los diferentes instrumentos de política, planificación, planeación, gestión y seguimiento.</li> </ul> <p>Estas macrocuencas corresponden a las áreas hidrográficas en las que se encuentra dividido el país: Magdalena – Cauca, Caribe, Pacífico, Amazonas, Orinoco.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico, en las Zonas Hidrográficas: se adelanta en 41 de estos escenarios y monitorea el estado del recurso hídrico y del impacto que sobre este tienen las acciones desarrolladas en el marco de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico.</li> <li>• Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas, en Subzonas Hidrográficas o en su nivel siguiente: instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca.</li> </ul> <p>Se entiende como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico del recurso y la conservación de la estructura físico – biótica de la cuenca.</p>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas en las cuencas del nivel inferior al del nivel subsiguiente de la Subzona Hidrográfica: instrumento de planificación y administración de los recursos naturales renovables de la microcuenca, mediante la ejecución de proyectos y actividades de preservación, restauración y uso de la microcuenca.</li><li>• Plan de Manejo Ambiental de Acuíferos: instrumento de planificación y administración del agua subterránea, a través del cual se planifican las actividades a ejecutar para la conservación, protección y uso sostenible del recurso.</li><li>• Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico: permite realizar la clasificación de las aguas superficiales, subterráneas y marinas, fijar en forma genérica su destinación a los diferentes usos y sus posibilidades de aprovechamiento.</li></ul>
--	--

Fuente: elaboración propia con información de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010).

Toda vez que la planificación desempeña un rol fundamental para la gestión, en la siguiente ilustración se esclarece la forma en la cual esta tiene lugar y posibilita el desenvolvimiento de las otras fases de la gestión:

**Gráfico 4:** Estructura de planificación de la Gestión Integral del Recurso Hídrico

Fuente: IDEAM (s.f.)

Para concluir, el horizonte con el cual se diseñó esta política es de 12 años. En dicho lapso se esbozó que la gestión del recurso hídrico se realizaría en cuatro grandes etapas, a saber: la planificación, la administración, el seguimiento y el monitoreo y la gestión de conflictos relacionados con el agua.

### 3.4.1.1 LA PLANIFICACIÓN

Aplicando los lineamientos internacionales, se estableció la cuenca hidrográfica como la unidad fundamental para los procesos de gestión. Por consiguiente, garantizar la cantidad y calidad del líquido a partir de este escenario, es esencial para que este pudiera ser empleado en los diferentes usos que le otorgan los seres humanos y para el desenvolvimiento de las funciones que cumple en los ecosistemas.

El instrumento que se estipuló para la materialización de este propósito es el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) y tiene superior jerarquía, frente a otras disposiciones. El Plan de Ordenamiento Regional (PGAR), el Plan de Acción, el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH), Planes de Manejo (PM) de los ecosistemas en una jurisdicción dada, como humedales, páramos y manglares y los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), son otras herramientas que posibilitan la planeación del sector hídrico en el país. El agua también puede verse afectada en virtud de otros mecanismos para la planeación, por ejemplo, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Como ya se precisó, en la gestión del agua se definió la participación, como un elemento esencial en la consecución de las metas de desarrollo sostenible del recurso. Además, porque la intervención de los ciudadanos *está inmersa en cualquier proceso que se torne definitorio de condiciones ambientales que afecten, positiva o negativamente, el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano* (citado por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014a, 19).

En este sentido, la planeación de la cuenca introduce mecanismos en los que se les da cabida a los actores que definen los usos del agua, viven o realizan acciones significativas sobre una cuenca. Esto a través del aporte de información que puedan realizar y de la puesta en común de sus experiencias y expectativas alrededor de esta unidad de análisis y de acción.

Al mismo tiempo, se conforma una instancia formal de coordinación, denominada Consejo de Cuenca.

Reglamentados con el Decreto 1640 de 2012 y la Resolución 0509 de 2013, los Consejos de Cuenca están integrados por (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013):

1. *Comunidades indígenas tradicionalmente asentadas en la cuenca.*
2. *Comunidades negras asentadas en la cuenca hidrográfica que hayan venido ocupando tierras baldías en zonas rurales ribereñas de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción y hayan conformado su consejo comunitario de conformidad con lo dispuesto en la Ley 70 de 1993.*
3. *Organizaciones que asocien o agremien campesinos.*
4. *Organizaciones que asocien o agremien sectores productivos.*
5. *Personas prestadoras de servicios de acueducto y alcantarillado.*
6. *Organizaciones no gubernamentales cuyo objeto exclusivo sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.*
7. *Las Juntas de Acción Comunal.*
8. *Instituciones de Educación Superior.*
9. *Municipios con jurisdicción en la cuenca.*
10. *Departamentos con jurisdicción en la cuenca.*
11. *Los demás, que resulten del análisis de actores.*

Si bien esta instancia cuenta con una corta trayectoria en la promoción de la participación y concertación de los actores que inciden en la toma de decisiones alrededor del agua, se han identificado falencias que deben ser puestas de relieve, con el objeto de construir un tipo de gobierno del agua que favorezca, esencialmente, a las comunidades.

La gobernanza en los Consejos de Cuenca ha estado dificultada por la falta de articulación y coordinación interinstitucional; los problemas para el acceso a la información que tienen algunos actores; la poca legitimidad con que cuenta el proceso en algunas regiones; el escaso compromiso del sector privado y estatal y entre otros, la falta de precisión del rol de la autoridad ambiental en los Consejos.

Lo anterior ha dado lugar a que la participación de representantes de las comunidades, en cualquiera de sus categorías, sea netamente informativa, ya que el poder decisorio está excesivamente limitado por formalismos o intereses a los cuales responden las autoridades (Casallas y Jiménez, 2009).

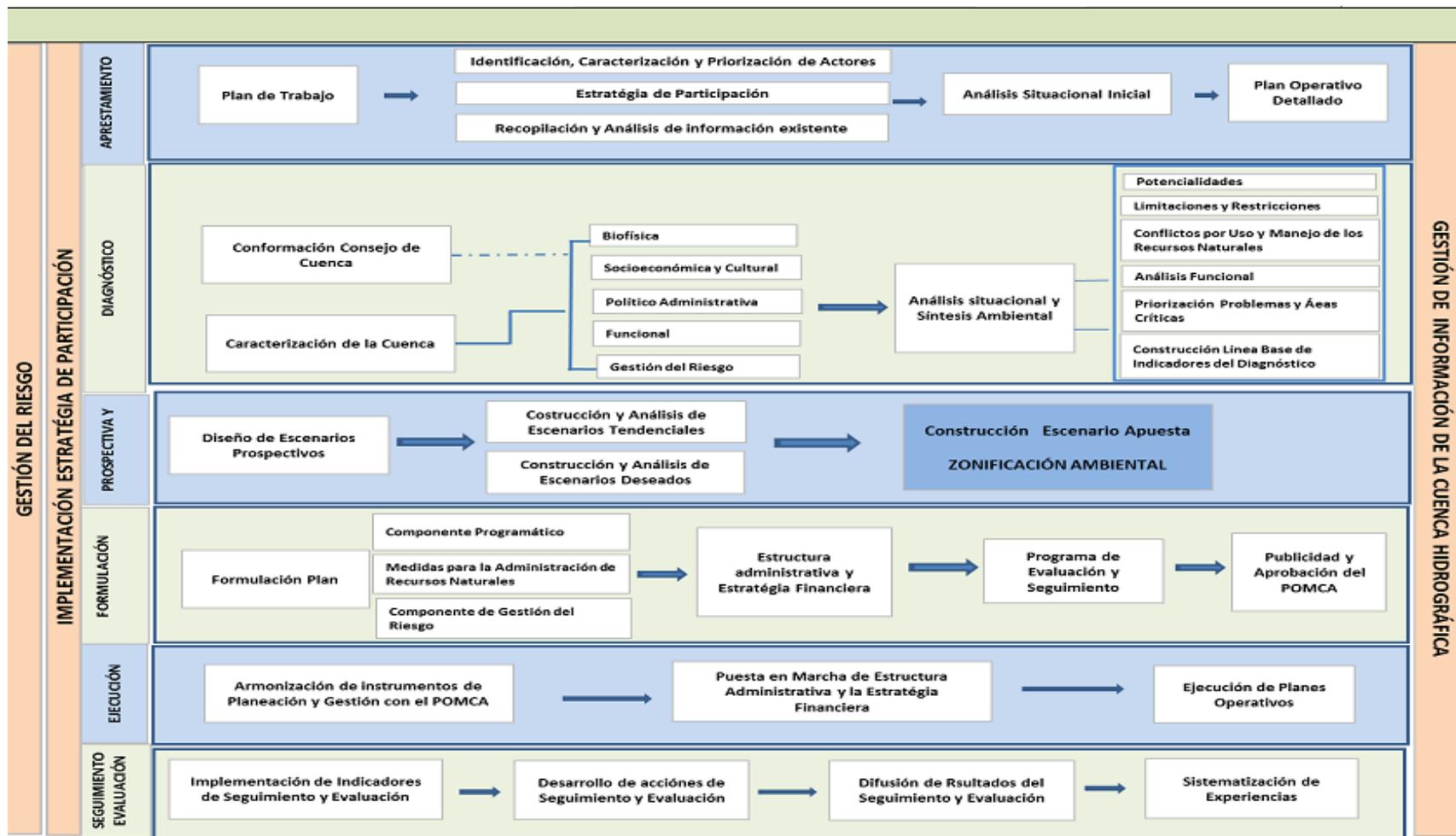
Y aun cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha establecido criterios, procedimientos y metodologías para que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – autoridades ambientales – encabecen el proceso de ordenamiento

de la cuenca, son evidentes disputas que se resuelven, en la mayoría de las veces, a favor de particulares (Casallas y Jiménez, 2009).

No obstante a lo anterior, es indispensable esclarecer las etapas de ordenación y manejo de la cuenca, que se disponen como sigue: aprestamiento; diagnóstico; prospectiva; formulación; ejecución; seguimiento y evaluación. En todas ellas, se dispone la participación de los actores: (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014a,).



**Gráfico 5:** Plan de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014

Además de las cuencas hidrográficas, en la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico se consideran otros ecosistemas, algunos de los cuales ya cuentan con una normatividad específica para su regulación. Estos son los páramos, mediante el *Programa para el Manejo Sostenible y Restauración de los Ecosistemas de la Alta Montaña Colombiana (2002)*; los humedales, ciénagas y otros ecosistemas hídricos continentales a través de la *Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia (2002)*. Para los mares y costas se diseñó la *Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (2015)*.

De las aguas subterráneas, poco conoce el Sistema Nacional Ambiental. Así lo deja ver la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico:

*No se cuenta con un trabajo articulado, sinérgico y permanente que le permita contar al país con una cartografía hidrogeológica, la estimación de la oferta y la demanda de los recursos hídricos subterráneos, la consolidación de información para realizar seguimiento al estado del recurso y el mantenimiento actualizado de este componente dentro del Sistema de Información Ambiental para Colombia, elementos indispensables para la planificación y el manejo integral del recurso (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a, 63).*

### 3.4.1.2 LA ADMINISTRACIÓN

La Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico refiere que dos decretos se han aplicado de manera histórica para administrar el agua en el país. El 1541 de 1978, que dispone el ordenamiento de las aguas no marítimas y el 1594 de 1984, que sujeta a reglamento los vertimientos de residuos a los cuerpos de agua.

En este sentido, el análisis se concentra en observar cómo se otorgan las concesiones de agua en Colombia y los permisos para la disposición de vertimientos residuales.

Conviene subrayar que en los artículos 80 y 82 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente, se menciona que dentro de los bienes de

uso público<sup>43</sup> se encuentran ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales. *De manera excepcional, se reconoce propiedad privada sobre las aguas que nacen y mueren en una misma heredad, entendiéndose por ello, cuando brota naturalmente a la superficie y se evapora por completo o desaparece bajo la superficie de la misma heredad* (Ponce, 2006, 177).

Las comunidades con derechos consuetudinarios, como indígenas y afrodescendientes, tienen garantizadas la propiedad privada colectiva de sus territorios, pero lo anterior no modifica el régimen vigente de aguas de uso público, por lo cual deben conservar los ecosistemas protectores de las aguas que allí se encuentren.

La administración del recurso hídrico, se explica entonces por la dinámica del suministro para los diferentes usos. En virtud a ello, deben fijarse cuáles son las prioridades de utilización y a quienes se autoriza este consumo.

Consagrado en la Constitución Política y en la Ley 99 de 1993, el consumo humano de agua tiene prioridad sobre cualquier otro uso de este líquido. En el Decreto 1541 de 1978 se señala la jerarquía para estipular las concesiones de agua: a) utilización para el consumo humano colectivo y comunitario; b) utilización para necesidades domésticas individuales; c) usos agropecuarios comunitarios, comprendidas la acuicultura y la pesca; d) usos agropecuarios individuales, comprendida la acuicultura y la pesca; e) generación hidroeléctrica; f) usos industriales o manufactureros; g) usos mineros; h) usos recreativos comunitarios; i) usos recreativos individuales (Presidencia de la República de Colombia, 1978).

Conforme a las particularidades de la región y dando primacía al uso del agua para el consumo humano, la autoridad ambiental<sup>44</sup> puede modificar este orden, atendiendo a los

---

<sup>43</sup> Los bienes de uso público están destinados al uso y goce colectivo y gozan de la protección de inalienables, imprescriptibles e inembargables que les otorga la Constitución (Ponce, 2006, 76).

<sup>44</sup> Recuérdese que la Ley 99 de 1993 en sus principios fijó que la gestión ambiental en el país será descentralizada, democrática y participativa. Para ello se crearon nuevas instituciones, a las cuales se les delegó una misión específica. Antes de promulgada la Ley existían 18 Corporaciones Autónomas Regionales, con la creación de 16 nuevas, estos 33 organismos tienen importantes responsabilidades en la administración de los recursos del país.

En las regiones, las Corporaciones Autónomas Regionales ejecutan las directrices emanadas del Ministerio de Ambiente. *Las CAR son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica. Las CAR*

regímenes de lluvia, la temperatura y la evaporación y los planes de desarrollo aprobados (Ponce, 2006).

Las modalidades de disfrute del derecho al agua se fijan en el Decreto 1541 de 1978 y en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente.

Se sintetizan, con su descripción, en la siguiente tabla:

**Tabla 13:** Modo de adquisición del derecho a usar el agua

<b>MODO DE ADQUISICIÓN DEL DERECHO A USAR EL AGUA</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
Ministerio de la ley	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho de todos los habitantes para utilizar las aguas de uso público, mientras corran por cauces naturales o artificiales.</li> <li>• Este uso no debe desviar el curso del agua, ni deteriorar el cauce, ni contaminar las aguas.</li> <li>• No confiere exclusividad y es gratuito</li> </ul>
Concesión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exceptuado el Ministerio de ley, las otras formas de adquirir el derecho de usar el agua deben hacer solicitud de una concesión.</li> <li>• Se dispensa para los siguientes fines: abastecimiento doméstico en los casos en los</li> </ul>

*no son entidades territoriales, sino que responden al concepto de descentralización por servicios y ejercen competencias que emanan del Estado central (Ponce, 2006, 175).*

La jerarquía que se estableció para la coordinación de las instancias, es la siguiente: Ministerio de Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos, Distritos y Municipios.

Dentro de la ciudad, los Distritos ejercerán funciones iguales a las que desempeña una Corporación Autónoma Regional, pero para la planeación ambiental de la ciudad. Se goza de esta condición, cuando Distritos o áreas metropolitanas tienen una población superior a más de un millón de habitantes.

Para el agua, son las encargadas de establecer las concesiones para los usos, los permisos de vertimientos y licencias ambientales que no expida el Ministerio en su jurisdicción.

	<p>que se requiera derivación; riego y silvicultura; abastecimiento de abrevaderos cuando se requiera derivación; generación térmica o nuclear de electricidad; explotación minera y tratamiento de minerales; explotación petrolera; inyección para generación geotérmica; generación hidroeléctrica; generación cinética directa; flotación de maderas; transporte de minerales y sustancias tóxicas; acuicultura y pesca; recreación y deportes; usos medicinales, y otros similares.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se conceden a disponibilidad del recurso para las necesidades demandadas.</li> </ul>
Permiso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho de explotación y ocupación de cauces para la extracción de materiales de arrastre o depósitos de piedra y arena.</li> <li>• Vertimiento de cualquier sustancia a cuerpos de agua y alcantarillado, salvo vertimientos residenciales y comerciales conectados al sistema de alcantarillado público.</li> </ul>
Asociación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Código dispone que se podrán establecer asociaciones de usuarios de las aguas entre quienes aprovechen una o más corrientes de un mismo sistema de reparto.</li> <li>• Se prevé la posibilidad de constituir empresas comunitarias integradas como mínimo por cinco usuarios de escasos recursos económicos, de aguas o cauces para aprovechar las corrientes o cuerpos de agua.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos de Ponce (2006)

De los aspectos relativos a la administración, se destaca que, a la fecha de la formulación de la Política Pública, solo el 24% de los usuarios tenía una concesión de agua vigente. El

porcentaje que había adelantado trámites para usar el agua como directa receptora de vertimientos, era solo del 11,29% (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a).

Esta problemática quizá es consecuencia de la dispersión de funciones para la administración del recurso hídrico, por parte de las autoridades ambientales. Esto se hace evidente en la falta de articulación entre los responsables del proceso, lo que dificulta la construcción de criterios comunes, de herramientas de vigilancia y control y de una respuesta efectiva a la ciudadanía en materia de solicitudes de concesiones y demás.

### **3.4.1.3 SEGUIMIENTO Y MONITOREO**

Alude al estudio de la disponibilidad del agua en el país. Para ello se cuenta con estaciones que analizan variables atmosféricas y evalúan la calidad de las aguas superficiales y cuantifican los niveles de los ríos. Esta actividad ha sido liderada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM).

De la articulación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, se cuenta con una red nacional de monitoreo de este recurso.

### **3.4.1.4 MANEJO DE CONFLICTOS**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha dado lugar al Observatorio de la Gobernanza del Agua, a través del cual ha caracterizado un conflicto por el agua como:

una situación que enfrenta a dos o más actores sociales, empresariales o institucionales cuando unos consideran que las actuaciones y los intereses de otros, afectan sus derechos en torno al uso, manejo, aprovechamiento o degradación de determinado recurso hídrico o de los ecosistemas de los que el recurso depende (Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica de Río Bogotá, s.f.).

Partiendo de la anterior definición, los conflictos podrían agruparse por áreas y tipos. En el primer grupo, se encuentran aquellos que tienen relación con el ordenamiento de cuencas

y territorial, con el manejo y aprovechamiento forestal, con el manejo de áreas protegidas, con el saneamiento básico, el licenciamiento ambiental y la educación ambiental. En el segundo grupo, los conflictos tienen lugar esencialmente por los usos del suelo, calidad, cantidad, visiones alrededor del agua y conflicto armado (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010a).

Para la identificación de un conflicto, el mencionado Observatorio captura información a través de un sistema, cuyas variables son caracterizadas por las Corporaciones Autónomas Regionales. De esta forma, se establece quienes son los actores y cuáles son sus objetivos respecto a la gestión del agua de las cuencas.

Como medidas de gestión de las situaciones de conflicto, se proponen la identificación de actores y de las disputas. De la misma forma, la implementación de escenarios y la provisión de herramientas para el manejo de los mismos.

Ejemplos de lo anterior podrían ser estrategias que mediante la participación activa han pretendido la construcción de una gobernanza del agua que dé trámite a los conflictos entre los actores involucrados. Las Agendas Interinstitucionales Ambientales, lideradas desde la experiencia y el ejercicio de las Corporaciones Autónomas Regionales (Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica de Río Bogotá, s.f.), podrían estimarse como escenarios para la resolución de los conflictos. De la misma manera, las propuestas metodológicas para la transformación de estas disputas que han surgido desde los sectores sociales y la academia.

### **3.5 EL AGUA COMO SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO**

En el capítulo V de la Constitución Política de Colombia se precisa la finalidad social del Estado y dentro de esta, se incluye la prestación de los servicios públicos. El artículo 367, por su parte, dicta lo que corresponde a los servicios públicos domiciliarios, expresando que:

*La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta*

---

*además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.*

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

*La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas (Corte Constitucional de Colombia, 2015, 103).*

El 11 de Julio de 1994 el Congreso sancionó la Ley 142 que desarrolla el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios.

Ya en el capítulo anterior, se detallaba la transformación que esta legislación introdujo en el sector hídrico del país, pues fomentó la libre competencia en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios. Con ello, la nueva perspectiva del agua como servicio público se posicionó.

Para la exposición de esta Ley que se pretende en este trabajo investigativo, se destacarán aspectos puntuales acerca del servicio de acueducto.

En primera instancia, en el artículo 14 que trata de las “Definiciones”, en el punto 14.22, define el *servicio público domiciliario de acueducto*:

*Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias tales como la captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte (Congreso de la República de Colombia, 1994, 34).*

Adquiriendo el agua el carácter de servicio, presenta los siguientes atributos (Manrique, Ospina, y Martínez, 2008):

- a) Una actividad explotable económicamente: se obtiene beneficio económico para el privado, dada la producción del bien o del servicio que realiza en el mercado. Esto

permite concluir, que, si esta utilidad no se percibiera, no sería viable que un tercero tuviera motivaciones para llevarla a cabo.

- b) Una actividad que pueda ser concesionada: este es el principal elemento que define el servicio público, puesto que la prestación del servicio de agua potable se encontraba antes bajo la titularidad del Estado.
- c) Una actividad vigilada: la continuidad, la regularidad y la eficacia son supervisadas, puesto que esto garantiza que el particular cumple con la misión que tiene el Estado.

En segundo lugar, el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso de sus ciudadanos a este líquido, pero a condición de que sea a través de la fijación de un parámetro que posibilite el disfrute de la oferta, este es la tarifa.

Si bien, con anterioridad a la Ley 142 de 1994, el Estado no garantizaba que una buena parte de su población pudiera abastecerse del líquido vital, la delegación de funciones estatales en actores del sector privado y la modificación del esquema, tampoco generaron ni aportaron a la solución de fondo para las problemáticas de acceso al agua.

Esto porque la satisfacción de esta necesidad en el mercado se efectúa partiendo de inequidades, que, aunque traten de resolverse a través de mecanismos como los subsidios<sup>45</sup>, revela falencias del principio de la igualdad en la garantía de los mínimos básicos para la vida humana.

---

<sup>45</sup> El acceso a un subsidio está condicionado a la estratificación socio-económica, contemplada en el Capítulo IV de la Ley 142 de 1994. El artículo 102 se decreta que:

*Los inmuebles residenciales a los cuales se provean servicios públicos se clasificarán máximo en seis estratos socioeconómicos, así: 1: bajo – bajo; 2: bajo; 3: medio – bajo; 4: medio; medio – alto; 6: alto.*

*Para tal efecto se emplearán las metodologías que elabore el Departamento Nacional de Planeación, las cuales contendrán las variables, factores, ponderaciones y método estadístico, teniendo en cuenta la dotación de servicios públicos domiciliarios. Ninguna zona residencial urbana que carezca de la prestación de por lo menos dos servicios públicos podrá ser clasificada en un estrato superior al 4. (Congreso de la República de Colombia, 1994, 127)*

---

Un tercer punto tiene que ver con la reforma que sufre el Estado y es relativa a su cambio de rol, ya que deja de ser quien procura el suministro, para asumir funciones de regulación de los particulares que sí realizan esta tarea.

Esto puede complementarse con lo que ha sido denominado como instrumentos de intervención estatal y que se hallan contenidos en el artículo 3 de dicha Ley (Congreso de la República de Colombia, 1994):

- Promoción y apoyo a las personas que presten los servicios públicos. Estas pueden ser públicas, privadas u organizaciones sociales.
- Gestión y obtención de recursos para la prestación de servicios.
- Regulación de los servicios públicos, de acuerdo a las especificidades de cada región.
- Control y vigilancia de la observancia de normas en la materia.
- Organización de sistemas de información, capacitación y asistencia técnica.
- Protección de los recursos naturales.
- Otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos.
- Aseguramiento de la no existencia de prácticas discriminatorias en la prestación de los servicios públicos.

Un cuarto componente contemplado se encuentra en los derechos de los usuarios descritos en el artículo 9 (Congreso de la República de Colombia, 1994):

- Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales, mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de los plazos fijados por la Comisión Reguladora.
- Libre elección del prestador del servicio o del proveedor de bienes. Es necesario realizar aquí una salvedad en lo que toca al agua potable y al alcantarillado, dado que es excepcional que en esta actividad se encuentren competidores en un mismo territorio.
- Obtener bienes y servicios ofrecidos en calidad y cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva, siempre que ello no perjudique a terceros y el usuario asuma los costos correspondientes.
- Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación

de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada.

En otros artículos de esta Ley, se determina que la participación ciudadana se hace factible mediante las solicitudes a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, por cuenta de la facturación o de otros eventos asociados al incumplimiento del contrato.

Como se ve, se construye una figura jurídica que circunscribe la vinculación de los ciudadanos a esta actividad, al ámbito del control social y no a la toma de decisiones. En términos de cómo es la gobernanza del agua como servicio público, esto tiene dos implicaciones. La primera, que el prestador determina las condiciones en las cuales entregará el producto al interesado y la segunda, que el ciudadano es un cliente y, por tanto, que tendrá que presentar reclamaciones en caso de no satisfacción por el servicio que adquiere, pero si tiene inconformidad general, podrá escoger otro prestador de servicio público.

Como se verá más adelante, lo que se describió con anterioridad será vital para diferenciar la relación de los usuarios con los diferentes tipos de prestadores.

Como cuarto punto de análisis, se hallan los agentes de regulación del servicio de agua potable en el país. Las competencias están distribuidas en dos entidades, a saber: la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Al primer organismo, el artículo 69 de la Ley 142 de 1994 le asigna, entre otras, las siguientes funciones (Congreso de la República de Colombia, 1994):

- Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes prestan servicios públicos.
- Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las Empresas de Servicios Públicos y los usuarios. De la misma forma, apoyar las labores de los Comités Municipales de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios.
- Establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deban aplicar quienes presten servicios públicos.
- Definir por vía general las tarifas de las contribuciones especiales pagadas por el servicio de regulación que presta la Comisión.

- 
- Dar concepto a las Comisiones y Ministerios sobre las medidas que estudien en relación con los servicios públicos.
  - Vigilar que los subsidios presupuestales que la Nación, los Departamentos y los Municipios destinan a las personas de menores ingresos, se utilicen en la forma prevista en las normas pertinentes.

Por su parte, en el artículo 73 contempla las funciones y facultades generales de la Comisión de Regulación:

*Las Comisiones de Regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante y produzcan servicios de calidad (Congreso de la República de Colombia, 1994, 87)*

Las competencias específicas de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico son (Isaza, 2014):

- Regular los monopolios evitando abusos de la posición dominante y propender por la libertad de competencia.
- Establecer metodologías encaminadas a establecer las tarifas y costos por la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico.<sup>46</sup>
- Promover el incremento de la cobertura en el servicio de su competencia y mejorar la calidad.

Tres serán los últimos rasgos analizados sobre esta legislación. Por un lado, se contempla lo que tiene que ver con las fuentes de financiación y de otros, las reformas que se generan

---

<sup>46</sup> La tarifa que deben asumir los usuarios del servicio de acueducto, responde a la sumatoria de costos en los que incurre la empresa y que se representan en: a) cargo fijo o costos por la administración; b) costo variable, integrado por los costos operativos, los costos de inversión y las tasas ambientales (Isaza, 2014).

con el Mínimo Vital de Agua Potable y el Derecho Humano al Agua. Merece un desarrollo especial la caracterización de los prestadores del servicio de agua potable.

### **3.5.1 LA FINANCIACIÓN DEL SECTOR AGUA POTABLE**

En contravía a lo que se pretendía con la revolución del sector agua potable en el país, por el ingreso de la empresa privada, la fuente principal de financiamiento de esta actividad es la Nación, que en los últimos años ha hecho una mayor inversión para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, lo que ha posibilitado su evolución (Cardona, 2012).

Las tarifas se encuentran en un segundo lugar. Posteriormente, recursos del Sistema General de Participaciones. Dineros de regalías y de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

Existe también la posibilidad de realizar préstamos, de recibir donaciones internacionales y más recientemente, de dar cabida a las alianzas público – privadas.

### **3.5.2 EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y EL MÍNIMO VITAL DE AGUA POTABLE**

En el Capítulo III de la Ley 142 de 1994 intitulado *De los subsidios*, el artículo 99, en su numeral 9, fija:

*Los subsidios que otorguen la Nación y los departamentos, se asignarán, preferentemente, a los usuarios que residan en aquellos municipios que tengan menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios ingresos. En consecuencia y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica (Congreso de la República de Colombia, 1994, 123).*

---

Atendiendo a esta última consideración, que permite concluir que no existe gratuidad en la prestación del servicio de agua potable en Colombia y que el mecanismo para mitigar el impacto por el pago para quienes perciben menores ingresos es el subsidio, la provisión de agua potable a través del mercado, se ha constituido en un obstáculo para el logro de una calidad de vida digna en algunos sectores.

Tomando como base lo anterior y el hecho de que el agua representa un valor vital para los humanos y que, en 2002, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales delimitó los fundamentos jurídicos del derecho al agua, la jurisprudencia constitucional en el país ha venido avanzando en este desarrollo.

Pese a no estar incluido en la Constitución Política<sup>47</sup>, se ha interpretado que acceder al agua es un derecho fundamental por conexidad, es decir, que, sin ser fundamental, tiene relación directa con otros que sí lo son. También es innominado, lo que equivale a expresar que al no estar nombrado en la Carta Magna, está implícito en las protecciones de otras disposiciones jurídicas fundamentales (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2013).

El Derecho Humano al Agua garantiza el acceso a este líquido en calidad y cantidad suficiente para satisfacer necesidades como la alimentación, la limpieza y el saneamiento.

Para su desarrollo, la Defensoría del Pueblo en Colombia (2013), le ha atribuido unas características: a) *universalidad*, esto es, la no admisión de discriminación a persona alguna; b) *interdependencia*, pues su garantía permite el goce efectivo de otros derechos, c) *inviolabilidad*; d) *independencia*, que su desarrollo no se sujeta al desarrollo de otros derechos; e) *validez* en cualquier circunstancia de tiempo y lugar; f) carácter de *inalienable e imprescriptible*; g) el hecho de que pueda ser protegido mediante la acción de tutela.

---

<sup>47</sup> El 16 de Noviembre de 2016, en el sexto de ocho debates, el Senado de la República aprobó que el agua sea un derecho fundamental. En el Proyecto de Ley, se planteó que esto sea llevado a cabo de manera progresiva y que para ello, se implementen políticas públicas que mitiguen el impacto fiscal y en la actividad de prestación de servicios públicos que esto generaría.

Para que el derecho al agua sea una realidad en el país, aún quedan pendientes debates en la Cámara de Representantes.

Para el aseguramiento del Derecho Humano al Agua, se requiere que el Estado cumpla tres condiciones para la prestación del servicio: disponibilidad, accesibilidad y calidad, definidas por el Comité que monitorea la implementación del Pacto de los DESC.

### 3.5.2.1 DISPONIBILIDAD

La característica de disponibilidad, condición de estar lista para usarse, (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2013), precisa de óptimas condiciones en el líquido vital. Para ello, deben conservarse los ecosistemas y cuerpos de agua. Esto exige que la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico cumpla a cabalidad su misión.

La disponibilidad, sugiere la idea de cantidad, que debe ser prestada de manera continua y regular. A través de ello, se introduce el *mínimo vital*. La Corte Constitucional en Colombia ha sentado precedentes de defensa de este acceso, al tutelar el derecho al servicio de agua potable de personas con debilidad manifiesta<sup>48</sup>.

Por un lado, la Corte, en la sentencia T - 740 de 2011, ordenó la reconexión del servicio a María Isabel Ortiz que adeudaba a la Junta Administradora del acueducto Juan XXIII cerca de \$530.000. Ella residía en su vivienda con sus dos hijos de 10 y 15 años y luego de la suspensión del flujo de agua, se vio obligada a tomar el líquido de un charco ubicado a 20 minutos de su casa.

Reconociendo el derecho de la empresa al cobro de la tarifa, la Corte exigió al acueducto la prestación del servicio pese a la morosidad. Pero también estipuló que, en concordancia con la capacidad de pago de la usuaria, la realización de acuerdos para liquidar la deuda.

---

<sup>48</sup> Aquellas personas que poseen una condición, o padecen un estado físico o psíquico determinado, que no les permite ejercer todas sus capacidades frente a la sociedad o para subsistir en condiciones ordinarias. También personas que tienen a su cargo otras en la condición anteriormente descrita (Jiménez, 2013, 124).

En la Constitución Política existe la siguiente priorización social (Jiménez, 2013): a) mujeres embarazadas y mujeres cabeza de familia; b) personas integrantes de la población infantil y de la tercera edad; c) los trabajadores y su derecho a la asociación; d) personas en condición de discapacidad de cualquier orden; e) la sexualidad personal en cualquiera de sus diversidades; f) minorías étnicas; g) personas que padecen de pérdida de libertad; h) personas en situación de indigencia o de sectores vulnerables.

De lo más relevante de este dictamen de la Corte, se extraen las siguientes prohibiciones al Estado o a quienes actúen como su agente, en materia de prestación del servicio de agua potable:

- I. *Toda práctica o actividades que denieguen o restrinjan el acceso al agua potable en condiciones de igualdad;*
- II. *Inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua;*
- III. *Reducir o contaminar ilícitamente el agua como, por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o botaderos municipales que contaminen fuentes hídricas o mediante el empleo y los ensayos de armas de cualquier tipo y*
- IV. *Limitar el acceso a los servicios e infraestructura de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva* (Corte Constitucional de Colombia, 2011).

Dado el caso de incumplimiento del acuerdo de pago entre los morosos y el prestador del servicio, este último debe instalar un instrumento que permita la restricción del flujo de agua a 50 litros por persona al día, que es el *mínimo vital* establecido por la Organización Mundial de la Salud.

Con la anterior medida, la Corte protege el derecho de las empresas prestadoras, pero al mismo tiempo fija el derecho al *mínimo vital de agua potable*.

Para la garantía de este derecho, el Estado debe (Corte Constitucional de Colombia, 2011):

- I. *Abstenerse de privar a una persona del mínimo indispensable de agua;*
- II. *Facilitar agua y garantizar el suministro necesario de agua a quienes no disponen de medios suficientes y*
- III. *Garantizar que todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada, tengan acceso permanente a agua potable, a instalaciones sanitarias y de aseo, de eliminación de desechos y de drenaje.*

Con respecto a la otra tutela, en la Sentencia T - 082 de 2013, la Corte Constitucional le exige a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, conectar el servicio de

acueducto y alcantarillado a la urbanización Brazuelos, del Sector de Santo Domingo, toda vez que la instalación de este servicio había sido negada, argumentando razones de inviabilidad técnica.

La Corte evaluó que dicho barrio estaba estratificado socio – económicamente en la categoría 1 y por tanto era susceptible de protección y medidas de inclusión. De no darse la instalación del servicio de agua potable y alcantarillado, se afectaba el derecho a una vivienda digna.

En las peticiones, los demandantes solicitaron el amparo de los derechos fundamentales a la vida, la salud, el agua potable, la vivienda digna, al servicio adecuado de alcantarillado y a la dignidad humana (Jiménez, 2013). Al ordenar la Corte la instalación del servicio definitivo del acueducto, reconoció que el derecho al agua debe garantizarse sin discriminación e instó a los prestadores, a trabajar mancomunadamente junto a las autoridades ambientales y constructoras para superar las dificultades técnicas.

Finalmente, el mínimo vital de agua potable, se implementó en ciudades como Medellín, Bucaramanga y Bogotá, a través de una política pública sobre el agua. Entendiendo el sentido y los alcances de los fallos de la Corte, en estos centros urbanos se fijaron normas para beneficiar a los pobladores más desfavorecidos. Hoy todavía continúan vigentes estas medidas.

Mientras que en Medellín se busca beneficiar a aquellos que soliciten la prerrogativa<sup>49</sup> de subsidiar 2.500 litros de agua al mes, en Bucaramanga, se garantiza a 10.000 usuarios en condición de vulnerabilidad y pobreza<sup>50</sup> el auspicio de 6 metros cúbicos mensuales del servicio de acueducto y alcantarillado.

---

<sup>49</sup> Deben cumplir una o las tres siguientes condiciones: a) su hogar debe tener 47,99 puntos en el Sisben; b) su hogar debe pertenecer a un programa de acompañamiento familiar del municipio de Medellín o c) ser víctimas de desplazamiento forzado (MDE Ciudad Inteligente, 2015).

<sup>50</sup> Cada usuario identificado debe tener treinta puntos en la Encuesta del Sisben (Alcaldía de Bucaramanga, 2013).

---

Con un criterio más universal, en Bogotá, se formalizó el mínimo vital de agua potable con la Administración Distrital Bogotá Humana (2012 – 2016). Para su definición, no partió de la solicitud expresa que haga el interesado, ni de la verificación de sus condiciones de vulnerabilidad, ni del puntaje de la Encuesta del Sisben (Sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales)<sup>51</sup>, ni de la focalización de los ciudadanos con menores ingresos. Este derecho fijó la gratuidad de seis metros cúbicos mensuales, concedidos por las empresas prestadoras del servicio a los usuarios. Su criterio se centró en todos los hogares pertenecientes a los estratos socio – económicos 1 y 2<sup>52</sup>.

El hecho de que en Bogotá este derecho se haya adjudicado con base a la estratificación, representa un alivio en los pagos que hacen los usuarios, pues la facturación de los servicios públicos se regula a partir de este principio.

En cambio, puede darse la situación de que quien accede por su puntaje de Sisben a esta política social, no resida en un predio que tenga algún tipo de subsidio del servicio de agua potable<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Es un tipo de clasificación socio – económica diseñada por el Departamento Nacional de Planeación. Con su aplicación, se identifican los individuos, familias y hogares más pobres y vulnerables. Estas condiciones no están sujetas a sus lugares de residencia, tampoco a la ubicación del predio donde residen.

<sup>52</sup> Reglamentado a través del Decreto 064 de 2012.

<sup>53</sup> Vale la pena poner de relieve la diferenciación entre estratificación socio – económica y Sisben:

*El Sisben permite identificar a los hogares, familias o individuos que por sus condiciones de empleo, ingresos y características de las viviendas que habitan, califican para recibir subsidios. La estratificación socioeconómica es una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos, para el cobro diferencial, es decir, para asignar subsidios y cobrar sobrecostos o contribuciones. Estos instrumentos corresponden a enfoques distintos pero complementarios de la política social en materia de prestación de servicios públicos. El Sisben dirigido a servicios personalizados (salud y educación principalmente), y la estratificación socioeconómica para servicios domiciliarios (energía, acueducto y saneamiento básico principalmente) (Departamento Nacional de Estadística, s.f., 4).*

Toda vez que el mínimo vital de agua, ha resultado del acatamiento de fallos de tutela y de implementación de políticas públicas del agua propias de los municipios, aún no está garantizado para todos los ciudadanos de escasos recursos en el país. Los precedentes de la Corte Constitucional obligan a la satisfacción del derecho, solo en los casos que respondan a los mismos supuestos de hecho en las demandas interpuestas.

Las condiciones materiales con las que cuenta el país para satisfacer este derecho a un gran número de personas necesitadas, están todavía lejos de permitir el acceso universal al agua potable. De aprobarse por ley, el mínimo vital de agua tendría que ser garantizado de manera paulatina.

### **3.5.2.2 ACCESIBILIDAD**

Esta posee, a su vez, cuatro dimensiones (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2013): accesibilidad física, accesibilidad económica, no discriminación y acceso a la información. Con la primera de estas categorías se entiende que el agua debe estar presente en los lugares o en cercanías a estos, en los cuales se desenvuelven los seres humanos.

En segundo lugar, la posibilidad de cubrir el costo derivado de la obtención de agua no debe poner en riesgo otros derechos como la alimentación o la vivienda. A lo anterior se le denomina, *accesibilidad económica o asequibilidad*.

En último lugar, la Observación No. 15 indica que la *no discriminación* es también una condición de la accesibilidad, pues el agua es un derecho incluso para las personas más vulnerables. La pertenencia étnica, el credo religioso, el sexo, el género y la orientación sexual no pueden ser parámetros que definan la posibilidad de contar con este servicio básico.

El tener *acceso a información* es fundamental para la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, con respecto a la consecución al agua potable que requieren para asegurar su vida.

---

La cualidad restante del Derecho Humano al Agua de la que hay que hacer mención es la calidad, que permite la garantía de parámetros microbiológicos y físico – químicos que determinan la potabilidad del agua o su aptitud para el consumo humano.

### **3.6 LOS PRESTADORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE**

La última consideración que aquí se realizará de la Ley 142 de 1994 es la que establece las condiciones a satisfacer por parte de los prestadores del servicio público de agua potable.

Dos de estas se derivan del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de los Decretos ya referenciados para la administración del agua. La primera se relaciona con la solicitud de la concesión a la autoridad ambiental para el uso del agua, así como de los permisos de vertimientos de residuos a los cuerpos de agua.

La segunda disposición tiene que ver con los requisitos de cómo debe ser retornada el agua, una vez sea utilizada. Esto conmina a los prestadores a desarrollar acciones para el mantenimiento y recuperación de los afluentes y a destinar una parte de las tarifas que cobran para dicho propósito.

Los prestadores del servicio de acueducto tienen, por ley, dos tipos de obligaciones. Deben responder a los usuarios por el contrato de servicios públicos, en el cual define las condiciones en las cuales está dispuesto a prestar dicho servicio y a las que el usuario debe sujetarse y pagar una retribución en dinero.

Deben prestar el servicio en condiciones de calidad, eficiencia y continuidad, aplicar la metodología para la fijación de tarifas que establece la Comisión Reguladora y constituir una oficina de peticiones, quejas y reclamos, ante los cual los ciudadanos formulen sus peticiones, quejas y reclamos respecto al contrato suscrito (Superintendencia de servicios públicos domiciliarios, 2012).

Los otros deberes que tienen los prestadores están fijados con las autoridades que los vigilan, a las que deben reportarle información de funcionamiento, de la calidad del agua y

del movimiento contable. Es necesario también que establezcan un área de control interno y de ser necesario, contraten auditorías externas.

Ahora bien, ¿quiénes pueden ser prestadores del servicio público domiciliario? El artículo 15 establece las personas que pueden desempeñar esta actividad (Congreso de la República de Colombia, 1994):

- Empresas de Servicios Públicos
- Personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las Empresas de Servicios Públicos.
- Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en la ley
- Organizaciones autorizadas para prestar el servicio en el área rural o zonas urbanas específicas.
- Entidades autorizadas para prestar los servicios durante períodos transitorios contemplados en la ley.
- Entidades descentralizadas de orden territorial o nacional, que al momento de expedición de la ley, ya se encuentren ejecutando dichas actividades.

En este trabajo investigativo se examinarán el caso de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, incorporada en la categoría *Empresas de Servicios Públicos* y el de las *Organizaciones autorizadas*, en la cual se inscriben los acueductos comunitarios en el Distrito Capital.

Prosiguiendo con esta comparación, la legislación precisa que la naturaleza jurídica de las Empresas de Servicios Públicos es la sociedad por acciones, esto es, que tiene al menos cinco accionistas y que su responsabilidad se limita al valor de sus aportes (Superintendencia de servicios públicos domiciliarios, 2012).

No obstante, la ley también brinda la posibilidad de que en caso de que el prestador no desee que el capital de la empresa esté representado de la anterior manera, pueda ser una Empresa industrial y comercial del Estado.

Lo anterior es justamente lo que ocurre con la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá.

Por otra parte, en el régimen jurídico de las Empresas de Servicios Públicos se especifica que la duración de estas entidades podrá ser indefinida y se precisa lo relativo al capital, a los socios, a la composición de las juntas directivas, a las actas de asamblea y a la disolución. Ello se encuentra explícito en el artículo 19 de la Ley 142 de 1994.

Acerca de las organizaciones autorizadas, es esencial tener presente que estas están *destinadas a la autogestión de los servicios públicos por parte de los propios receptores o usuarios* (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2013). En el Decreto 2590 del 2007, el Departamento Nacional de Planeación, modificando la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, las incluyó dentro de los pequeños o menores prestadores<sup>54</sup>.

Sus prácticas de asociación no son homogéneas, pero la característica que tienen en común, es que son personas jurídicas sin ánimo de lucro. Esto es justamente lo que las distingue de los otros actores que tienen una finalidad económica en la prestación del servicio de agua potable.

La Corte Constitucional ha puesto de relieve una precisión adicional alrededor de las organizaciones autorizadas, clarificando que dentro de esta agrupación pueden distinguirse particulares que se organizan de forma distinta a la de una empresa<sup>55</sup> (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

Es fundamental entonces, observar que la gestión comunitaria del agua potable ocurre a través de distintas formas en las que una comunidad dispone que llevará a cabo este fin.

---

<sup>54</sup> Como pequeños prestadores pueden considerarse: a) *empresas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo que atiendan menos de dos mil quinientos (2500) usuarios*; b) *personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo*; c) *empresas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo que operen exclusivamente en uno de los municipios clasificados como menores, según la ley, o en zonas rurales*; d) *organizaciones autorizadas de que trata el numeral 15.4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 para la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo*; e) *productores marginales de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo*; f) *municipios menores de categorías 5° y 6° de acuerdo con la Ley 617 de 2000, que sean prestadores directos de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo*.

<sup>55</sup> Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de Derecho Privado, Asociaciones de Usuarios, Cooperativas y Pre - cooperativas de Trabajo Asociado, Administraciones Públicas Cooperativas son todas las organizaciones autorizadas por la legislación para prestar el servicio de agua potable (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2013).

Para los acueductos comunitarios estudiados aquí se tendrán en cuenta las formas organizativas Juntas de Acción Comunal y la Asociación de Usuarios.

### **3.6.1 LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y LAS ASOCIACIONES DE USUARIOS**

El derecho reconocido por la Constitución Política de Colombia de la libre asociación para el desarrollo de las actividades de las personas en sociedad, se despliega a través de la Ley 743 de 2002. Allí, además, se define qué son las Juntas de Acción Comunal:

*La Junta de Acción Comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa (Congreso de la República de Colombia, 2002).*

Se identifica la Asamblea General como la autoridad máxima para la toma de decisiones y control de dichos organismos. Se especifica también que las Juntas de Acción Comunal podrán constituir empresas o proyectos rentables con la intención de generar un beneficio a la comunidad en general.

Así, para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, constituyen un órgano diferente a la misma Junta de Acción Comunal.

La figura de asociación de usuarios, en cambio, está reglamentada por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. En el título X, dispone lo siguiente:

*Artículo 161º.- Se podrán establecer asociaciones de usuarios de aguas, constituidas por quienes se aprovechen de una o más corrientes de un mismo sistema de reparto o tengan derecho a aprovechar las de un mismo cauce artificial.*

---

*Artículo 162º.- Cuando una derivación beneficie varios predios de distinto dueño o poseedor a quienes se hubiera otorgado concesión de aguas, por ministerio de la ley habrá comunidad entre ellos con el objeto de tomar el agua, repartirla entre los usuarios y conservar y mejorar el acueducto, siempre que no hayan celebrado una convención con igual fin.*

*Quando el canal no perteneciere a todos y no existiere acuerdo entre sus propietarios y quienes necesiten utilizarlo para disfrutar de una concesión de aguas, se constituirá la respectiva servidumbre (Congreso de la República de Colombia, 1974)<sup>56</sup>.*

Una suposición que fue corroborada a través del acercamiento a los acueductos comunitarios realizado en este trabajo investigativo, es que, al incrementarse los conflictos surgidos por los usos del agua en una cuenca de la que se beneficiaba toda la comunidad o identificarse problemas con las servidumbres, era menester dar lugar a un sistema que regulara el acceso al agua y posibilitara el suministro del líquido en mejores condiciones a las personas.

La anterior es una de las razones por las que existen los acueductos comunitarios que están integrados a las categorías de organizaciones autorizadas y pequeños prestadores, pues mediante la auto – gestión, la comunidad dio lugar a lo necesario para abastecerse de agua.

---

<sup>56</sup>En la servidumbre de aguas el predio inferior está sujeto a recibir las aguas que descienden del predio superior naturalmente, es decir, sin que la mano del hombre contribuya a ello.

*No se puede, por consiguiente, dirigir un albañal o acequia sobre el predio vecino, si no se ha constituido esta servidumbre especial.*

*En el predio servil no se puede hacer cosa alguna que estorbe la servidumbre natural, ni (sic) el predio dominante, que la grave (Congreso de la República de Colombia, 1873).*

### 3.6.1.1 LOS ACUEDUCTOS COMUNITARIOS

*Los acueductos comunitarios son estructuras sociales tradicionales. Hacen parte de la historia de ocupación de las periferias urbanas y las zonas rurales, lugares donde la población resolvió por sí misma el suministro de agua potable creando acueductos que han subsistido por 20, 30 y hasta 70 años (Cadavid, 2009, 57).*

Estos han sido gestados por organizaciones que nacen de la comunidad y que por medio de la autogestión proveen las condiciones para que las personas y familias localizadas en dicha zona accedan al agua potable.

Al igual que los otros prestadores de este servicio público, deben satisfacer los estándares de calidad para quienes se benefician de su actividad y responder a los requerimientos de los entes de control y vigilancia competentes.

La legislación colombiana no contempla una normatividad específica para este tipo de prestadores y los equipara con las empresas prestadoras de servicios públicos. Esto pese a que las organizaciones autorizadas desempeñan su labor sin el objeto del lucrarse por ella.

Tres podrían ser los factores diferenciales del servicio que prestan estas organizaciones con relación al que prestan las empresas de servicios públicos:

- Aun cuando existe un contrato que vincula al usuario con el acueducto, el primero es esencialmente un asociado, razón por la cual podrá tomar parte de los escenarios en los que se profieren las determinaciones para que funcione el sistema de suministro de agua. Esto a su vez genera la posibilidad de que se vincule a aspectos concretos del funcionamiento del acueducto, a través del trabajo solidario.

Este fenómeno no puede ocurrir cuando el servicio es prestado a gran escala, además porque la participación del usuario se limita a una función de control social.

- Al identificar el asociado los cuerpos de agua que proveen el líquido vital y la estructura del acueducto que permite su provisión, genera un mayor arraigo a su territorio y un sentido de pertenencia con el entorno, que se ve reflejado en el uso eficiente del agua y en las acciones que individual y colectivamente puedan emprender para la protección del ambiente.

Se ha comprobado que, por ejemplo en las ciudades, las personas desconocen de dónde proviene el agua que consume y en qué estado se encuentran las fuentes hídricas abastecedoras.

- El hecho de que la toma de decisiones se realice de manera colectiva, incentiva a los asociados a que aporten al bien común de su sociedad, ya que existe en ellos la conciencia de que, para el funcionamiento óptimo del acueducto, se debe hacer parte de la Asamblea o acatar las sanciones a que haya lugar por no haber concurrido.

La relación de un usuario con la empresa prestadora de servicios públicos está mediada por el pago de la tarifa o por su denuncia de los eventos asociados al incumplimiento de los términos contractuales. Este tipo de prestación del servicio de agua potable poco contribuye en el fortalecimiento de la esfera pública y en muchos casos, tampoco a la responsabilidad ciudadana.

### 3.7 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA NORMATIVIDAD DEL AGUA EN COLOMBIA

Como se expresó con anterioridad, la normatividad para la gestión del recurso hídrico en el país se encuentra fragmentada. Por un lado, todo lo relativo a cómo administrar el agua en su cuenca y cómo asegurar disponibilidad de la oferta. La otra parte de la legislación, se encarga de regular el abastecimiento de agua, como servicio público domiciliario.

En la Auditoría Coordinada a la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico, entre el 2010 y 2013, la Auditoría General de la República señaló algunas de las falencias que bien vale la pena tener en cuenta para evaluar la forma en la cual fue diseñada esta estrategia y los resultados que ha arrojado.

El primero de estos elementos que señala, tiene que ver con la carencia de enfoque de derechos humanos, con la que se concibe la gestión del agua. Ya se ha hecho alusión a que, en el país, acceder al agua no es un derecho fundamental y que la Corte Constitucional ha reconocido esta prerrogativa, solo en los casos en los cuales se demande y estas peticiones estén sustentadas en hechos similares a los de las sentencias que reconocieron el mínimo vital de agua.

Pues bien, en lo que tiene que ver con el aseguramiento de la oferta en la gestión integral del recurso hídrico, es menester priorizar en el consumo humano y desarrollar estrategias para que el acceso sea una realidad.

*El acceso al agua potable sigue siendo un desafío para el país que afecta no solo a apartados y pequeños centros poblados y áreas rurales, de cerca de 970 municipios, solo el 31 por ciento de ellos, es decir 400, cumple los requisitos mínimos de potabilidad, así mismo, ciudades capitales como Yopal o Santa Marta no cuentan con agua o su cobertura es minoritaria y en cuanto a calidad los resultados no son mejores: el 30.49% de la población presumiblemente se abastece de agua con alguna deficiencia en su calidad, dentro de los niveles de riesgo medio hacia arriba según la norma (medio, alto e inviable sanitariamente), según lo establece*

---

*el Censo de Población realizado por DANE durante 2005 (Auditoría General de la República, 2014, 13).*

El consumo humano también se ve debilitado por la preponderancia que tienen otros usos de agua sobre este y por los conflictos que ello genera. Ante lo anterior, la Contraloría – en el marco de la ya mencionada auditoría - verificó que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible no disponen de información actualizada sobre los usuarios, los vertimientos y, por tanto, la cantidad y la calidad del agua en el país.

Asimismo, que no implementan mecanismos de gestión que resulten eficaces frente catástrofes naturales o impactos generados por actividades económicas como la sísmica.

Los datos lo constatan:

*El vertimiento anual, sin control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, a los acuíferos de cerca de 9.000 toneladas de materia orgánica originando que el 50% de la riqueza hídrica del país, estimada en 2.200 kilómetros cúbicos por año, no sea apta para el consumo es también una evidencia de la ineficacia para garantizar la calidad y el posible re - uso del agua.*

*Son así mismo resultado de una gestión ineficaz, sucesos como la ola invernal del 2011 que, pese a lo extraordinario de su dimensión, hizo evidente la falta de acciones preventivas y de atención efectivas; también constituye una consecuencia de la inadecuada planeación y gestión del recurso hídrico. Situaciones como la sequía presentada en el Departamento de Casanare 2014, con la consecuente afectación a la población de chigüiros y ganado, cuyo origen es el cúmulo de factores de desecamiento de fuentes hídricas superficiales y profundas, desde su nacimiento, actividades de sísmica que requieren construcción de vías afectando los flujos hídricos y otros factores que son sujeto de evaluación por la Contraloría bajo una Actuación especial en desarrollo (Auditoría General de la República, 2014, 9).*

Los organismos de control también detectaron una falta de articulación de las entidades para hacer seguimiento a los objetivos de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico, lo que genera incertidumbre en el avance de lo presupuestado.

Otros tres aspectos de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico son resaltados como problemáticos por los entes de control, a saber: el manejo y ordenamiento de las cuencas hidrográficas, los vacíos en la implementación de los instrumentos de comando y control y la gobernanza (Auditoría General de la República, 2014).

De la gestión de las cuencas, los hallazgos encontrados revelan que es reducido el avance en las macrocuencas, que tampoco se implementan en los POMCA los componentes de planeación para la oferta, la demanda, la calidad, el riesgo y a la gobernanza. Esto genera una fragmentación en la concepción de esta unidad de gestión.

Esto también se ve impactado por la difusión de las responsabilidades entre las entidades competentes.

Sobre los instrumentos económicos, se requiere que estos sean más eficaces e incorporen dentro de sí los costos del deterioro ambiental sobre los cuerpos de agua.

Ya para finalizar y siendo no menos importante, en torno a la gobernanza, que es uno de los ejes de esta investigación, se lanzan duras críticas por la poca representatividad y participación de las comunidades. A pesar de estar reglamentados los Consejos de Cuenca, estos solo han operado para 5 de estas unidades, esto es el 1.61% de las cuencas inventariadas en el país (Auditoría General de la República, 2014).

Esto conlleva a la inexistencia de procesos vinculantes en la toma de decisiones de la gestión del territorio y del agua. Quizá, una de las razones que dé cuenta de ello sea la referida a las complicaciones en la identificación de actores de los componentes de la gobernanza del agua en los niveles nacional, regional y local. Es decir, no existen representantes de los ámbitos ambiental, económico, político y social relacionados con el agua en un sector dado del país.

Ante todo lo anterior, esta auditoría conjunta insiste en robustecer los organismos que tienen una misión sobre el agua en Colombia; también, revisar aquello que de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico supone la dispersión de tareas.

---

A esto podrían añadirse soluciones un tanto más estructurales, como la pertinencia de introducir un enfoque que propenda por la equidad en la provisión de agua, la necesidad de que el recurso hídrico sea entendido como una unidad y el imperioso fortalecimiento que debe desarrollar el sector público descentralizado en el país, para que así promueva una gestión ambiental coordinada y participativa.

Por lo que se refiere a la Ley 142 de 1994, la privatización de las empresas o de parte de las actividades del abastecimiento de agua potable, generó otra relación con el líquido vital, mediada por el intercambio económico y por una participación limitada de los beneficiarios del servicio.

Perviven problemas como la falta de infraestructura para la provisión de agua potable en algunas zonas del país. La desigualdad también se refleja en el elevado porcentaje que deben disponer de su renta, para el pago de tarifas, los sectores más desfavorecidos.

En el contexto en el que el agua no es un derecho fundamental en el país, hay que rescatar el impacto de estrategias como el mínimo vital de agua potable en Bogotá, que entre otras cosas posibilitó (Herrera y Rodríguez, 2015):

- El acceso a niveles mínimos de agua potable para 2,5 o 3 millones de ciudadanos de estrato 1 y 2 en la ciudad
- Los ingresos destinados con anterioridad a cubrir el pago del servicio, hoy tienen otra finalidad que puede impactar positivamente en la calidad de vida de aquellos que residen en los sectores más marginados de la ciudad.

Por último, la normatividad de la prestación del servicio de agua potable debería desarrollar mayores estrategias de articulación con la prevista para la administración del recurso y así, motivar a la ciudadanía a que genere otras formas de relacionarse con el entorno. Esta fue una de las premisas de las cuales partió la gobernanza del agua en Bogotá.

## **4. LOS ACUEDUCTOS Y SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA COMUNITARIOS EN LA ZONA RURAL DE BOGOTÁ**

En este capítulo de la investigación se introducirá el quehacer de dos acueductos comunitarios localizados en la zona rural de Bogotá, como actores de la gobernanza del agua en la ciudad. Simultáneamente, se llevará a cabo una comparación con la provisión de agua potable que es realizada por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá.

En ese orden de ideas, se empezará con un contexto de la ruralidad bogotana. Se proseguirá detallando las áreas del Agroparque Los Soches y Paquilla, zonas donde se sitúan los acueductos comunitarios Asoaguas Cristalinas Los Soches y Cerrito Blanco y Piedra Parada.

Posteriormente, se reseñarán otras de las zonas de la capital que cuentan con abastecimiento de agua potable a través de acueductos o sistemas de distribución de agua comunitarios.

En tercer lugar, se establecerán algunos criterios de diferenciación de la gestión que realiza la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá y los acueductos comunitarios estudiados.

Como precedente a la parte final de este capítulo, se efectuarán algunas precisiones metodológicas que le darán al lector una noción de los criterios fijados para la selección del objeto de estudio.

Por último, se pretenderá responder al interrogante de cómo los acueductos comunitarios seleccionados construyen gobernanza del agua en su contexto.

## 4.1 LA ZONA RURAL DE BOGOTÁ, D.C.

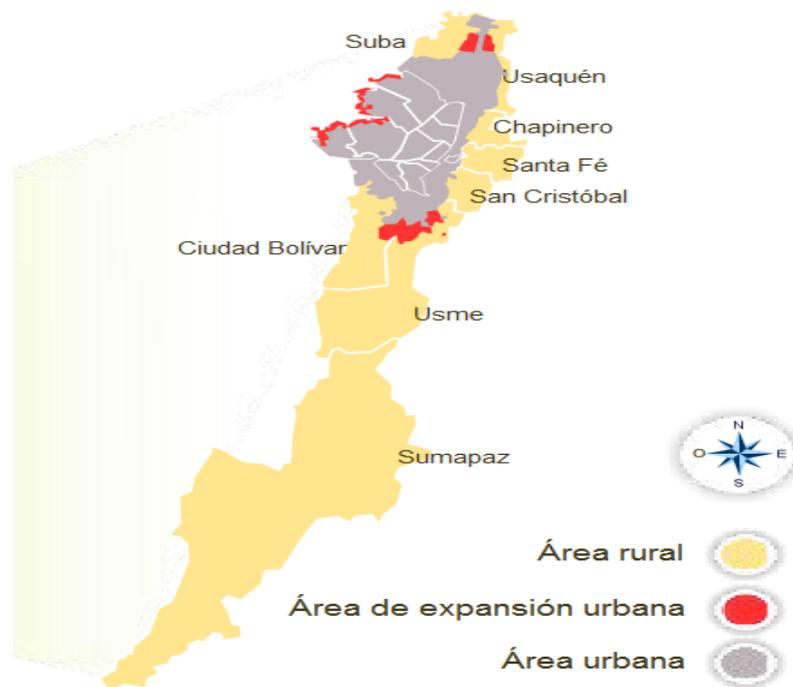
Con una extensión de 163.659 hectáreas, el territorio de la capital del país tiene apenas 41.388 hectáreas en el área urbana. Lo restante corresponde a la ruralidad (Secretaría Distrital de Planeación, 2009).

De la ciudad más grande del país, hay que resaltar que está situada en la Cordillera Oriental de los Andes, en la sabana que lleva su mismo nombre. Se encuentra a 2.630 metros sobre el nivel del mar y se asienta sobre la que alguna vez fue un lago, quizá por ello subsisten humedales, dando cuenta de esto.

Bogotá limita por el sur con los departamentos de Meta y Huila. Hacia el norte con el municipios de Chía. En el occidente, con el Río Bogotá y por el oriente, con los municipios de La Calera, Chipaque, Choachí, Gutiérrez, Ubaque y Une (Secretaría Distrital de Planeación, 2009).

En el siguiente mapa apreciarse la distribución del territorio entre la zona urbana y la zona rural:

**Figura 10:** Área rural de Bogotá



Fuente: Observatorio Rural de la Secretaría Distrital de Ambiente (s.f.)

Asimismo, las localidades que cuenta con ruralidad o tienen toda su extensión en suelo rural.

De las veinte divisiones administrativas a través de las cuales se organiza Bogotá, Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Sumapaz, Ciudad Bolívar y Suba tienen áreas de protección ambiental o en su superficie albergan modos de vida campesina.

Para un mayor entendimiento de lo anterior, es necesario recalcar lo que estipula la Ley 388 de 1997 sobre la clasificación del suelo, en donde se establecen cinco categorías para uso:

**Tabla 14:** Tipos de usos de suelo

<b>TIPO DE USO DE SUELO</b>	<b>CARACTERISTICAS</b>
Suelo urbano	<i>Áreas de territorio destinadas a usos urbanos por el Plan de Ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitando así, su urbanización y edificación.</i>
Suelo de expansión urbana	<i>Se habilita durante la vigencia del POT, ajustándose a las previsiones de crecimiento de la ciudad y de la posibilidad de dotación de infraestructura y de servicios.</i>
Suelo rural	<i>Suelos nos aptos para el uso urbano por su destinación a usos agroindustriales o de explotación de recursos naturales.</i>
Suelo suburbano	<i>Ubicado en área rural. Se mezclan usos del suelo y formas de vida del campo y la ciudad, garantizando abastecimiento en servicios públicos.</i>
Suelo de protección	<i>Áreas de terreno que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales o por ser zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructura para provisión de servicios públicos, etc., tiene restringida la posibilidad de urbanización.</i>

Fuente: elaboración propia a partir Quesada (2010)

Resulta pertinente poner de relieve, asimismo, cómo el sistema de áreas protegidas naturales integra la estructura ecológica principal<sup>57</sup>, junto a otros dos componentes: los parques urbanos y el área de manejo especial del valle aluvial del Río Bogotá<sup>58</sup>.

A cada uno de estas zonas, corresponden sectores de la ciudad:

**Tabla 15:** Estructura ecológica principal

Componente	Categoría	Elemento
Sistema de Areas Protegidas	Santuario Distrital de Fauna y Flora	Bosque de las Mercedes
	Reserva Forestal Distrital	Cerros de Suba Sierras del Chicó
	Parque Ecológica Distrital	Cerro de La Conejera Cerro de Torca Entrenubes Humedales: Juan Amarillo, Jaboque, La Conejera, Santa María del Lago, Torca-Guaymaral, Córdoba, Burro, Techo, Vaca, Capellanía, Tibanica, Meandro del Say.
Parques Urbanos	De recreación Pasiva	Ríos y Canales
	De Recreación Activa	Parques en la categoría de Metropolitanos y Urbanos

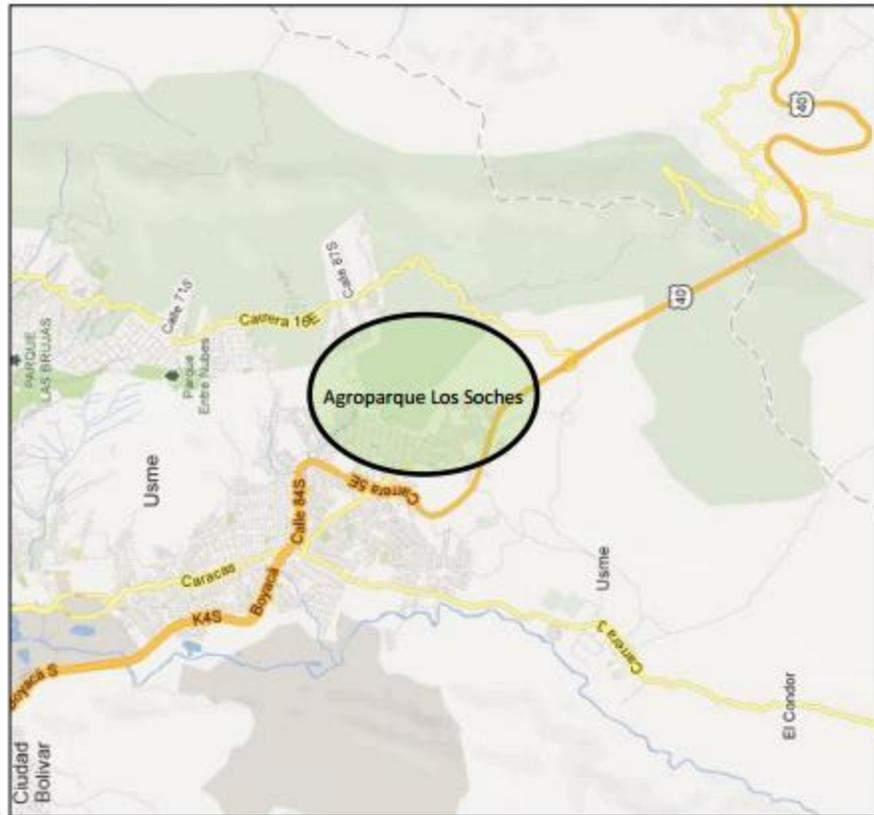
Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá (s.f)

<sup>57</sup> Porción del territorio que se selecciona y delimita para su apropiación y desarrollo sostenible, pues contiene los elementos naturales y construidos que determinan la oferta ambiental del territorio (Secretaría Distrital de Ambiente, s.f.).

<sup>58</sup> Es la franja hidráulica de anchura variable, determinada con criterios geomorfológicos e hidrológicos, constituida por el cauce y el conjunto de vegas, depresiones o basines, localizadas a lo largo del cauce del Río Bogotá o de sus afluentes (Gobernación de Cundinamarca, 2011).

### 4.1.1 EL AGROPARQUE LOS SOCHES

Figura 11: El Agroparque Los Soches



Fuente: El Agroparque Los Soches como estrategia de consolidación del borde sur de Bogotá (2014).

Ubicado en la localidad de Usme, abarca un área de 328 hectáreas. Limita al sur con la Autopista al Llano y la Quebrada El Amoladero; en la parte oriental se encuentra la antigua Vía al Llano y el final de la Reserva Forestal de los Cerros Orientales. Al norte, lo que fuera la Cervecería Alemana y el occidente y la Cuchilla del Gavilán, que separa este sector de los barrios El Refugio I y el Portal del Divino por el flanco occidental (Franco, 2016).

Los ecosistemas que se hallan presentes allí corresponden al bosque alto – andino, al sub – páramo y al páramo y son fundamentales para la regulación del ciclo hidrológico (Díaz et al., 2014).

El agroparque Los Soches surge de un proceso de resistencia comunitaria, a través del cual las personas habitantes de la zona definieron la vocación de su territorio, luego de

---

que el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá<sup>59</sup> determinara que esta área sería suelo de expansión urbana (Villalba, 2014).

De los primeros efectos que esto generó, fue el incremento del valor de la tenencia de la tierra y de la carga impositiva para los allí residentes.

Esta afectación los llevó a emprender una movilización social, que coincidió con la de otros sectores y colectivos del Distrito, que posicionaron la realidad de la ruralidad bogotana y llevaron a que finalmente, las autoridades devolvieran el status de zona rural al área y reconocieran a casi un centenar de familias que habitaban la zona y tenían ascendencia boyacense<sup>60</sup> (Villalba, Gómez, Lozano, y Uñama, 2015).

Después de que termina la disputa con las instituciones de gobierno en 1996, la comunidad toma la decisión de adecuar su territorio para que este sirva como escenario de mantenimiento de la vida campesina y posibilite que personas y otras experiencias del país, construyan sus relaciones con el entorno a partir de prácticas sustentables.

Así, el Agroparque Los Soches representa en la actualidad una alternativa de vida, ante la expansión de la ciudad.

No obstante, en esta área se vivencian amenazas que no solo atentan contra la cultura campesina, sino contra los principales factores de la sustentabilidad. Entre estas pueden situarse: los mega – proyectos de crecimiento de la localidad de Usme, los conflictos del Pacto de Borde y los de la cuenca del Río Tunjuelo – a la que pertenecen tributarios que abastecen de agua la comunidad – el uso de agroquímicos, la minería (Díaz et al., 2014) y el descenso de la participación comunitaria y el éxodo de algunos campesinos a la ciudad.

De igual manera, los campesinos de la vereda tienen problemáticas habituales a las de los habitantes de las zonas rurales del país, como pueden ser la baja productividad de sus

---

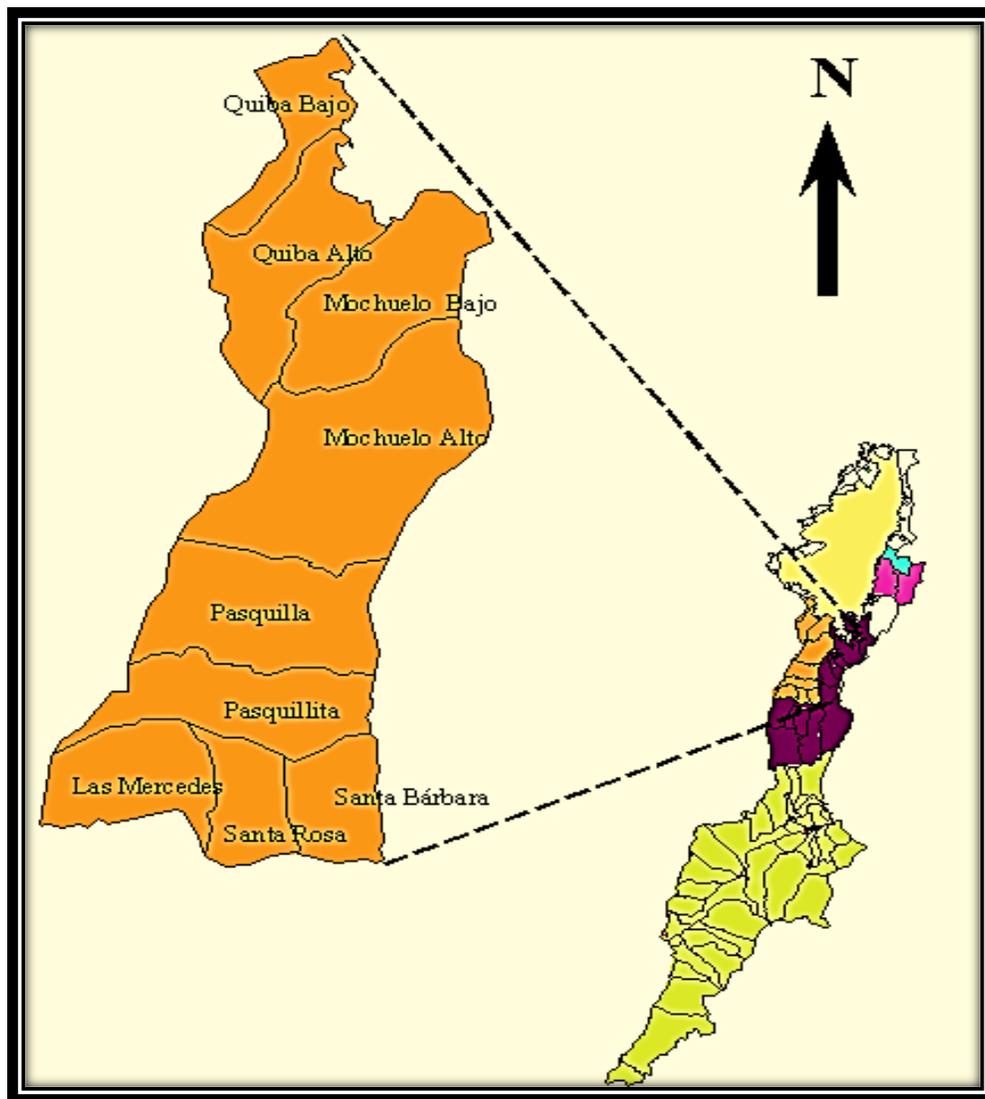
<sup>59</sup> Acuerdo 6 de 1990.

<sup>60</sup> Lo que es hoy la vereda Los Soches, antiguamente constituía una hacienda a la que llegaron los campesinos en calidad de arrendatarios. Poco a poco fueron convirtiéndose en propietarios. Se estima que la población hoy es de 496 personas agrupadas en 124 familias (Franco, 2016).

cosechas o necesidades básicas insatisfechas, por cuenta de la distancia de los centros para la atención en salud y educativos.

### 4.1.2 PASQUILLA

Figura 12: Pasquilla



Fuente: Descripción y análisis de los modelos de ocupación y ordenación del territorio en áreas rurales próximas a procesos de expansión urbana. Estudio de caso: corregimiento de Pasquilla, Bogotá, D.C. (2012)

El corregimiento de Pasquilla se ubica en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá. Alcanza una extensión de 75,8 kilómetros cuadrados. Está situado a una altura de entre

---

2900 y 3225 m.s.n.m. y limita al norte con Mochuelo alto y Quiba Alta, al sur- este con Usme y al oeste con el municipio de Soacha (Hernández, 2012).

De forma similar a lo encontrado en el Agroparque Los Soches, los habitantes de este territorio se desplazaron hasta allí en el proceso de expansión de la frontera agrícola. La historia del centro poblado, de la iglesia y de otros puntos de encuentro de la zona data de principios el siglo pasado.

Gradualmente y en virtud a las transformaciones que ha venido sufriendo el corregimiento, los pobladores abandonaron sus actividades tradicionales para dedicarse a la ganadería y a labores que les implican un desplazamiento hasta la zona urbana de Bogotá.

Dos han sido, sobre los demás, los fenómenos que han ejercido mayor presión sobre Pasquilla: el relleno sanitario de Doña Juana y el Parque Minero Industrial. De manera que esta zona, que alberga una importante fracción de páramo, una red de quebradas, dos embalses y dos lagunas (El Nuevo Siglo, 2016) desde hace aproximadamente veinte años ha venido en una resistencia permanente a un modelo de ciudad que desde lo urbano, carga las mayores injusticias ambientales sobre el área rural, en una de las localidades en las que habitan las personas con menores recursos en Bogotá.

Fabiola Martínez, fontanera del Acueducto comunitario Piedra Parada manifiesta su preocupación por los planes que se ciernen sobre su vereda. Esto también lo atestigua el estudio técnico encaminado a determinar nuevas áreas potenciales para la disposición final de residuos sólidos.

A través de un Contrato Interadministrativo suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y la Universidad Nacional de Colombia, se han conocido las zonas aptas, luego del descarte de restricciones o prohibiciones, para constituirse en terrenos para la disposición de residuos sólidos.

Las prohibiciones están referidas a fuentes superficiales, zonas de recargas de acuíferos, hábitats naturales críticos, áreas con fallas geológicas, sectores que pertenezcan al Sistema de Parque Nacionales Naturales (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, 2016).

Una vez evaluadas dichas restricciones, se encontraron 3 nuevas zonas aptas para la disposición de residuos localizadas cerca al centro poblado de Pasquilla. Estos tres sectores sumarían alrededor de 313,63 hectáreas.

Empero, para que puedan ser utilizadas para tal fin, el Plan de Ordenamiento Territorial debe cambiar su uso del suelo:

*Teniendo en cuenta el objetivo del Plan de Ordenamiento Territorial en cuanto al uso del suelo, es necesario tener en cuenta, que las zonas potenciales están ubicadas en suelos rurales, por lo tanto es necesario realizar las acciones pertinentes para evaluar el cambio de uso de suelo para poder implementar en ellas el Relleno Sanitario Distrital (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, 2016, 36).*

Pese a que se denegaría el uso de las zonas localizadas en Pasquilla, estos podrían ser los impactos en caso contrario:

*Pasquilla estaría ubicado en la zona extrema suoreste del área, por esta razón se generaría un impacto ambiental, social y económico importante ya que sería necesario reubicar toda esta población. Por otra parte, el impacto ambiental es significativo ya que es un suelo con vocación rural que no ha sido afectado, como se evidencia en las fotografías tomadas en campo (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, 2016, 54).*

Como se aprecia, Pasquilla es una zona estratégica para Bogotá. Lo anterior no solo porque es un paso hacia Sumapaz, Pasca y Usme, sino porque representa el 75% del territorio de la localidad de Ciudad Bolívar y porque su existencia ha estado indefectiblemente signada por la presencia de los residuos sólidos de millones de bogotanos<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Recuérdese los cientos de afectados por el derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana, que además taponó el Río Tunjuelo.

## 4.2 LOS ACUEDUCTOS COMUNITARIOS EN BOGOTÁ, D.C.

Los acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios han constituido una solución, emanada desde las colectividades, ante la dificultad en la provisión de este líquido vital en contextos en los que se carece de infraestructura para tal fin o en los cuales las condiciones geográficas precisan que el agua sea captada desde redes descentralizadas abastecidas por microcuencas cercanas.

Estas formas organizativas han predominado en las áreas rurales de un buen número de municipios de Colombia, así como también de América Latina (Courivaud, 2005).

Bogotá no ha sido la excepción. En el área rural del Distrito, que equivale aproximadamente al 76.5% del territorio, habitan 16.787 personas. El 17% de estos hogares obtiene el agua de quebradas o afluentes circundantes, por lo cual allí pueden hallarse sistemas de distribución comunitarios o acueductos que proveen de agua a estas poblaciones (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, 2013).

En concordancia con lo expuesto por el área de Vigilancia sanitaria y ambiental de la Secretaría Distrital de Salud en 2014, Bogotá cuenta con 74 formas comunitarias de abastecimiento de agua que se localizan en Chapinero, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Sumapaz, Usme y Usaquén (Secretaría Distrital de Salud, s.f.).

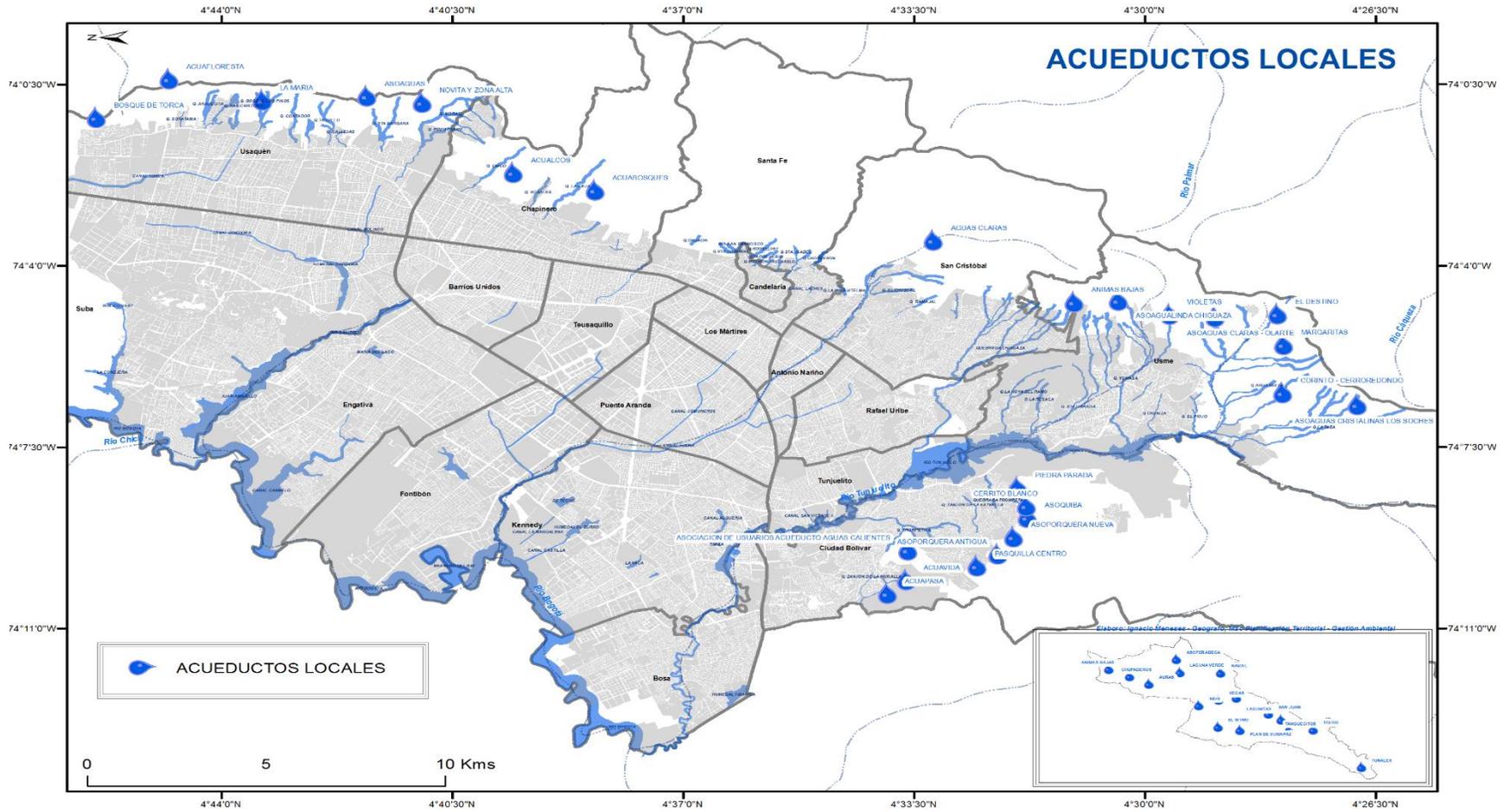
**Tabla 16:** Acueductos y sistemas de distribución comunitaria del agua en Bogotá

LOCALIDAD	NÚMERO DE SISTEMAS
Chapinero	3
San Cristóbal	2
Suba	19
Ciudad Bolívar	10
Sumapaz	14
Usme	10
Usaquén	16

Fuente: Secretaría Distrital de Salud. Vigilancia sanitaria y ambiental (2015)

En el siguiente mapa se representan algunos de estos sistemas:

Figura 13: Algunos de los Acueductos Comunitarios en Bogotá



Fuente: elaboración de Ignacio Meneses (2015)



Con la finalidad de acercarse a los procesos de conformación de los acueductos y sistemas de distribución de agua comunitarios en Bogotá, se seleccionaron dos unidades para el análisis. La primera situada en el Agroparque Los Soches, Usme, y la restante en el sector kde Pasquilla, Ciudad Bolívar.

Esta elección de los objetos de estudio se llevó a cabo con base a criterios como el tiempo de funcionamiento, la fortaleza de la organización gestora del acueducto y la presencia de conflictos ambientales en el área adyacente.

### **4.2.1 ASOAGUAS CRISTALINAS LOS SOCHES**

La pervivencia del acueducto o de los sistemas comunitarios de distribución del agua se fundamenta en el sustento de tres componentes, a saber: las cuencas que permiten la provisión, la organización de las personas beneficiarias y de quienes promueven la actividad del acueducto y la infraestructura física en la que se incluyen las viviendas o acometidas conectadas a la red (Quintana, 2008).

A partir de los elementos anteriormente descritos, se dará cuenta de los procesos de construcción y funcionamiento de los acueductos comunitarios investigados.

Asoaguas Cristalinas Los Soches existe a partir de 2009 y tiene alrededor de 400 usuarios. El suministro de agua es posible a través de la concesión vigente que le permite el usufructo de la Quebrada Las Caquezas.

En lo relativo a la manera en la cual el tejido social hace factible el funcionamiento del acueducto comunitario, es esencial destacar que los residentes de esta zona están vinculados a diferentes asociaciones, prácticas y expresiones comunitarias encaminadas a la preservación del Agroparque Los Soches, como un escenario que hace posible la vida rural en Bogotá y otro tipo de relaciones con el entorno.

En esto reside la fortaleza de Asoaguas Cristalinas Los Soches ya que desde sus inicios la autogestión se convirtió en la alternativa para el ordenamiento del territorio y la transformación de los conflictos por el agua. Mediante de la creación de mecanismos que promueven la participación y el control social, quienes se benefician de la actividad que realiza el acueducto comunitario, más allá de percibirse como clientes o beneficiarios,

entienden que tienen un rol en la conservación de un bien fundamental para su permanencia en el territorio.

Así lo atestiguan algunos usuarios del acueducto, ya que en la actualidad los espacios relativos a la gestión del agua no solo son de los pocos que convocan a los habitantes de la vereda, sino que promueven su integración mediante la ejecución de quehaceres, fundamentalmente asociados a la conservación de las cuencas y la pervivencia de la asociación gestora del agua (Villaba, 2014).

Por lo que se refiere a la infraestructura del acueducto comunitario, esta fue mejorada por intermedio de un contrato suscrito por el Fondo de Desarrollo Local de Usme en 2008 y 2009. Esto permitió el mejoramiento de la bocatoma, de las conexiones de las viviendas y la potabilización del agua. Sin embargo, lo anterior no hubiese sido posible sin la búsqueda permanente, por parte de la organización, de alternativas para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes.

#### **Ilustración 1:** Bocatoma Acueducto Los Soches



Fuente: Autora (2013)

**Ilustración 2:** Conexiones del Acueducto Los Soches



Fuente: Autora (2013)

**Ilustración 3:** Tanque de almacenamiento Acueducto Los Soches



Fuente: Autora (2013)

**Ilustración 4:** Sedimentador Acueducto Los Soches

Fuente: Autora (2013)

**Ilustración 5:** Planta de tratamiento Acueducto Los Soches

Fuente: Autora (2013)

### **4.2.2 ACUEDUCTO COMUNITARIO DE PIEDRA PARADA, SECTOR CERRITO BLANCO**

El punto de partida de la historia del Acueducto de Cerrito Blanco, que ya cuenta con trece años, se encuentra en la provisión de fondos del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar para la construcción de esta infraestructura en el sector de Pasquilla. La comunidad aportó el trabajo para la apertura de las zanjas por las cuales iba a bajar la tubería del acueducto.

Desde 2016, los Acueductos de Cerrito Blanco y Piedra Parada se encuentran fusionados. Asocerrito Blanco contaba con 69 asociados y dado que no era sostenible, el Acueducto de Piedra Parada lo absorbió. A partir de este año, la denominación es Acueducto Comunitario de Piedra Parada, sector Cerrito Blanco. La nueva organización cuenta ahora con un total de 150 asociados.

Sin embargo, la provisión de agua para ambos acueductos continúa siendo distinta. Cerrito Blanco se abastece de la Quebrada Paso Negro, que nace en una parte de la cordillera a la que se le denomina Las Peñas y Piedra Parada, de la Quebrada Piedra Parada.

La Señora Fabiola Ramírez se desempeña como fontanera del acueducto. La labor que ella lleva a cabo es fundamental en el funcionamiento de este sistema de distribución de agua. Se destaca dentro de sus pares, pues la mayoría son hombres (Ramírez, 2016). Dentro de las tareas que debe ejecutar se incluyen: recorridos por los cuerpos de agua para corroborar que no hayan amenazas ostensibles sobre los mismos; revisión y corrección de fallas en la red de distribución, aplicación de químicos para la potabilización del agua, atención de las inquietudes y situaciones problemáticas de los asociados.

En comparación con acueductos municipales o de mayor tamaño que cuentan con personas encargadas de la vigilancia y el mantenimiento en cada fase del suministro de agua; en los acueductos comunitarios es el fontanero el encargado de velar porque la infraestructura funcione, desempeñando al tiempo un rol de protector de los ecosistemas, de técnico que enmienda fallos y de primer respondiente ante los beneficiarios de la provisión del servicio de agua.

De otra parte, la Señora Ramírez hace alusión a un hecho importante, que podría equipararse a la situación que ocurre en Asoaguas Cristalinas Los Soches y es que el consumo promedio de los usuarios no excede el cobro del cargo básico. Adicional a ello,

cuentan con el beneficio de mínimo de agua potable, por lo que lo que disponen para el pago por el agua termina siendo minúsculo (Ramírez, 2016).

Esto es importante porque dicha situación no ha fomentado una cultura de uso innecesario del agua, sino que por el contrario, los habitantes de las veredas se han caracterizado por prácticas de ahorro del líquido vital que reciben.

En el aspecto de la participación de los usuarios en los espacios de asamblea, estos dos acueductos han establecido multas, como sanciones por la no participación justificada en espacios de toma de decisiones.

Lo anterior porque algunas personas no han construido identidad con el acueducto, no conocen las instalaciones y no obtienen información sobre los eventos que condicionan la prestación del servicio de agua potable.

Finalmente, sobre la infraestructura de Cerrito Blanco y Piedra Parada debe mencionarse que las ganancias por la prestación del servicio público de agua potable se han mejorado tuberías, plantas de potabilización y de tratamiento de aguas residuales, sistemas de contabilidad y facturación.

#### **Ilustración 6:** La zona rural vista desde Pasquilla



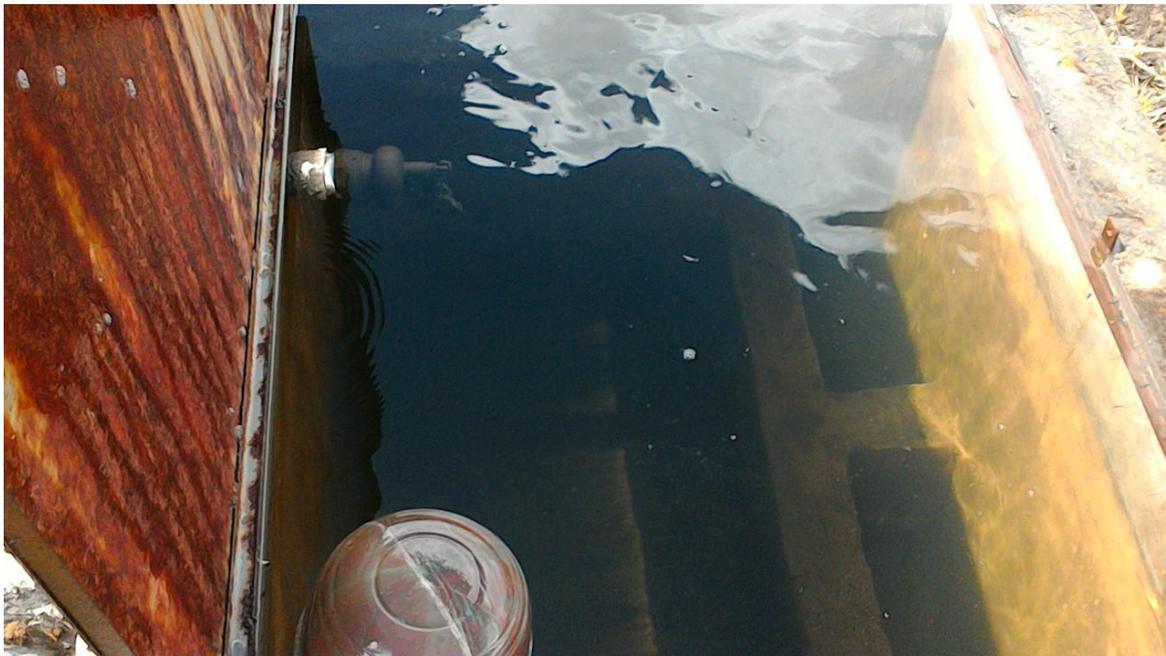
Fuente: Autora (2016)

**Ilustración 7:** Bocatoma del Acueducto Cerrito Blanco



Fuente: Autora (2016)

**Ilustración 8:** Tanque de almacenamiento Acueducto Cerrito Blanco



Fuente: Autora (2016)

**Ilustración 9:** Manguera de distribución Acueducto Cerrito Blanco

Fuente: Autora (2016)

**Ilustración 10:** Planta de tratamiento

Fuente: Autora (2016)

### **4.3 LOS ASPECTOS DISTINTIVOS DE LA GESTIÓN DEL AGUA POR LOS ACUEDUCTOS COMUNITARIOS Y LA QUE REALIZA DE ESTE MISMO BIEN LA EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ.**

En la ejecución de la investigación se encontró que la distinción entre la gestión del agua que realiza la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá y la que es efectuada por las asociaciones de usuarios estudiadas, a través de acueductos comunitarios, se fundamenta en al menos siete aspectos. El primero de ellos es la cobertura, en términos geográficos, que alcanzan ambos modelos; el segundo está relacionado con el número de usuarios beneficiados por la provisión de agua potable; otro tiene que ver la infraestructura; un cuarto se refiere a los principios que orientan la administración; el quinto a la constitución de las juntas directivas; en sexto lugar, el vinculado a los instrumentos normativos de los que disponen y por último, el que da cuenta de las percepciones de los asociados del acueducto o los usuarios sobre el agua.

#### **4.3.1 COBERTURA**

Después del proceso de potabilización del agua en Bogotá, el líquido es distribuido a través de cinco zonas en las que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá dividió el Distrito. Al interior de estas existen sectores en los que no hay redes oficiales de acueducto o alcantarillado. Lo anterior se explica por la no legalización de barrios (Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, 2015).

La cobertura, a finales de 2015, había alcanzado el 99,97 % de los hogares bogotanos. Persisten excepciones en la zona rural donde hay coincidencia con procesos comunitarios de gestión del agua (Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, 2015).

Es pertinente destacar que además de Bogotá, la Empresa entrega agua a los municipios de Soacha, Gachancipá, Tocancipá, La Calera, Sopó, Cajicá, Chía, Funza, Madrid, Mósquera y la Zona industrial de Cota. Provee también de este líquido a otras compañías que prestan el servicio en Cundinamarca (Empresa de Acueducto y Alcantarillado, 2013).

Asoaguas Crislatinas Los Soches centraliza su actividad en la vereda del mismo nombre que tiene una extensión de 329,82 hectáreas. En esta superficie extiende las conexiones a los hogares (Melgarejo, 2009).

A su vez, Asocerrito Blanco y el Acueducto Comunitario de Piedra Parada situados en el sector Pasquilla alcanzan a beneficiar a los hogares u otros lugares con requerimientos de agua potable situados en las 2.309,58 hectáreas con que cuenta el sector (Secretaría Distrital de Ambiente, s.f.).

#### **4.3.2 NÚMERO DE USUARIOS A LOS CUALES SE LES PROVEE AGUA POTABLE**

En la actualidad, Bogotá cuenta con, aproximadamente, 7.950.628 habitantes (Secretaría Distrital de Planeación, 2013). De este número, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá provee los servicios de agua potable a 7.716.131 personas (Empresa de Acueducto y Alcantarillado, 2013).

En lo que respecta a Asoaguas Cristalinas Los Soches, se estima que alrededor de las 400 personas residentes en el territorio consumen el agua potable que distribuye el acueducto comunitario.

En concordancia con lo establecido por la Señora Fabiola Martínez, los Acueductos de Asocerrito y Piedra Parada prestan su servicio a 151 personas.

#### **4.3.3 CAPTACIÓN DEL AGUA, INFRAESTRUCTURA Y RED DE DISTRIBUCIÓN**

El agua que distribuye la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá es captada a través de los sistemas Chingaza, Sumapaz y cuenca alta del río Tunjuelo y Tibitoc. Estos comprenden los embalses de Chuza, San Rafael, La Regadera, Chizacá, Aposentos, Neusa, Sisga y Tominé (Empresa de Acueducto y Alcantarillado, s.f.).

Los afluentes que proveen agua a los acueductos comunitarios de Los Soches y Asocerrito y Piedra Parada son, respectivamente, la Quebrada Las Caquezas, la Quebrada Paso Negro y la Quebrada Piedra Parada.

La disposición de un acueducto convencional consta de ocho sectores (Quintana, 2008). Esto se enumera a continuación:

- a. Bocatoma<sup>62</sup>
- b. Desarenador<sup>63</sup>
- c. Floculador<sup>64</sup>
- d. Sedimentador<sup>65</sup>
- e. Filtración<sup>66</sup>
- f. Desinfección<sup>67</sup>
- g. Almacenamiento<sup>68</sup>

Por otra parte, un buen número de acueductos comunitarios en el país carece de las condiciones y equipamientos de acueductos de mayor envergadura. En condiciones de amenaza o contaminación de los afluentes de los que se abastecen o de dificultades técnicas de la red de distribución, las repercusiones de las mismas se reflejan en el no cumplimiento de los estándares de calidad del agua entregada (Quintana, 2008).

Los acueductos de las dos asociaciones estudiadas cuentan con una arquitectura sencilla. Una bocatoma, el espacio para la desinfección del agua, otro para su almacenamiento y la tubería de distribución.

---

<sup>62</sup> Estructura hidráulica destinada a emanar desde unos cursos de agua, ya sean ríos, arroyos, canales, lagos e incluso el mar, una cantidad de agua para una finalidad específica (Arqhys Arquitectura, s.f.).

<sup>63</sup> Estructura hidráulica que tiene como función remover las partículas de cierto tamaño que la captación de una fuente superficial permite pasar (Escuela de Ingeniería de Antioquia, s.f.).

<sup>64</sup> Estructura hidráulica que permite la adición de sustancias orgánicas que aglutinan sólidos en suspensión (Escuela de Ingeniería de Antioquia, s.f.).

<sup>65</sup> Dispositivo usado para separar, por gravedad, las partículas en suspensión en una masa de agua (Organización Panamericana de la Salud, 2005).

<sup>66</sup> Mecanismo que permite que el agua elimine las partículas que no eliminó en el pasó anterior (Organización Panamericana de la Salud, 2005).

<sup>67</sup> Significa la extracción, desactivación o eliminación de los microorganismos patógenos que existen en el agua. Esto se logra mediante agentes físicos y químicos (Organización Panamericana de la Salud, 2005).

<sup>68</sup> El agua es enviada a un depósito y posteriormente distribuida a través de la red.

#### **4.3.4 PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA ADMINISTRACIÓN**

Es necesario distinguir entre las características de empresa pública y de asociación. Estas se consignan en el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios.

El término empresas de servicios públicos domiciliarios, lo reserva la Ley 142 de 1994 para las sociedades por acciones –sean éstas públicas, mixtas o privadas- que participen en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; o la realización de una o varias de las actividades complementarias. De tal manera que una comunidad organizada mediante una forma diferente no es considerada empresa de servicios públicos domiciliarios (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

La Ley 142 de 1994 no emplea el concepto de comunidades organizadas para referirse a los acueductos comunitarios. Bajo la denominación organizaciones autorizadas, expresó que el fin de su asociación era la mejora de la calidad de vida de la comunidad en general.

Siendo la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá una persona jurídica de derecho público del Distrito Capital, su objetivo es la satisfacción de necesidades y la redistribución de los beneficios, más que la percepción del lucro derivada de su actividad comercial. Situación similar ocurre con las asociaciones de usuarios de los acueductos comunitarios, pero la diferenciación radica en que estas son personas jurídicas de derecho privado.

A finales de los años noventa y principios de la primera década del siglo XXI, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá cambió el carácter de su gestión, pues se orientó a la venta de agua potable y a la administración del capital y las ganancias a través de bonos y acciones en el mercado de valores (Villegas, 2003).

De acuerdo con el Informe de Gestión de 2015, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, en los últimos tres años, enfocó su misión hacia la contribución a la mejora bienestar social de los bogotanos a través de la entrega de un mínimo vital de agua potable a habitantes de estratos 1 y 2.

Aportó igualmente a la sustentabilidad ambiental del territorio, a través de la recuperación de cuerpos hídricos en algunas localidades el Distrito. Lo anterior en el marco de una

estrategia que, desde el Plan de Desarrollo, proponía la ordenación de la ciudad alrededor del agua y la adaptación al cambio climático. Finalmente, asumió la recolección de residuos sólidos en algunos sectores de Bogotá a través de la filial Aguas de Bogotá<sup>69</sup>.

Sobre la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, habría que resaltar que cuenta con instrumento propio que le traza su horizonte en corto, mediano y largo plazo. Se trata del Plan Maestro de Acueducto, Alcantarillado de Bogotá que tiene como fundamento:

*En el Plan Maestro se concibe el sistema de acueducto y alcantarillado como la dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen en el territorio distrital. En consecuencia, constituye el soporte primario de las decisiones relacionadas con los demás sistemas urbanos y rurales regionales, así como un instrumento fundamental para lograr la concreción del modelo de ordenamiento del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), y los propósitos de “equilibrio y equidad territorial para el beneficio social”, enunciados en el Artículo 1, numeral 8 del Decreto 190 de 2004 (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 2006, 9).*

Por otro lado, de las indagaciones realizadas se dedujo que la filosofía que orienta la acción de las asociaciones que gestionan el agua de los acueductos comunitarios, es divergente a la de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá.

Dentro de las particularidades en la administración de los acueductos o sistemas de distribución de agua comunitarios se encuentra que sus miembros realizan aportes en tiempo o dinero, lo cual hace posible su funcionamiento. Carecen además de la pretensión de comercialización del agua, dado que apenas consiguen abastecerla para la comunidad y este elemento no tiene la condición de mercancía.

---

<sup>69</sup> En virtud a esto modificó la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, D.C. su objeto, como se estipulan el Decreto 564 de 2012.

Las labores operativas en los acueductos comunitarios son desempeñadas por fontaneros<sup>70</sup>, quienes son depositarios de sabiduría popular que ha evolucionado, se ha adaptado y transformado las condiciones ambientales a lo largo de la existencia del acueducto. Esto contrasta con la tecnificación y racionalización del conocimiento con el que cuentan ingenieros y obreros en la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá.

Si bien, tanto las empresas públicas como las organizaciones autorizadas de la comunidad deben ceñirse a la Ley 142 de 1994, los acueductos comunitarios enfrentan mayores dificultades para el cumplimiento de sus requisitos, ya que dicha reglamentación no considera sus particularidades.

El estilo de administración que promueve la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá es considerado top down, es decir, las determinaciones son tomadas por las autoridades político – administrativas centrales y su alcance debe llegar a toda la ciudadanía.

Ahora bien, la dirección en los acueductos comunitarios podría denominarse bottom up por la participación de los beneficiarios en los diferentes tipos de actividades y porque los criterios que las guían no son definidos a priori (Subirats, 2012).

Sobre los instrumentos normativos de los que disponen las organizaciones gestoras de los acueductos o de los sistemas de distribución de agua comunitarios, es conveniente poner de relieve la siguiente descripción:

*“Un acueducto comunitario es una infraestructura construida por un grupo de habitantes de un territorio aledaño, con el propósito de acceder al agua necesaria para consumo humano en sus domicilios. Su principal característica radica en que los mismos pobladores realizan el diseño y la construcción del sistema de*

---

<sup>70</sup> En el Imperio Romano, eran comerciantes que se ocupaban de instalar y mantener los sistemas de distribución del agua y de drenaje de las ciudades (V Congreso de las Obras Públicas Romanas, 2010).

*abastecimiento de manera artesanal, aprovechando el conocimiento empírico de personas del sector” (Quintana, 2008).*

Por consiguiente, se encontró que del ejercicio de transformación grupal de unas condiciones dadas que genera como resultado la prestación de un servicio público, emanan las pautas para la organización del mismo.

Además, una caracterización de las agrupaciones que han hecho la provisión de agua para uso doméstico en el país, arroja como conclusión que han sido las Juntas de Acción Comunal, las Asociaciones Municipales de Usuarios Campesinos y los pobladores urbanos que habitan en zonas de borde, quienes han sustentado una forma de gobierno propia que paulatinamente se relaciona con preceptos centralizados por los organismos de gobierno del Estado (Departamento Nacional de Planeación, 1998).

Acerca de los ámbitos que son regulados tanto en el quehacer de Asoaguas Cristalinas Los Soches, como de Asocerrito Blanco y Piedra Parada se hallan el cuidado de las quebradas o cuerpos de agua, la resolución de problemas en la captación del recurso, el logro de mayores niveles de eficiencia técnica y la participación de la comunidad.

Para el mantenimiento del acueducto o sistemas de distribución de agua comunitarios es primordial, en todos los niveles, la intervención de los asociados, así como el acompañamiento de las diferentes entidades.

Para la conservación de las microcuencas, la reforestación y el control de la erosión, la educación ambiental ha jugado un papel determinante. Existen fenómenos difíciles de combatir, como las sequías o la contaminación del agua por elementos químicos, pero la ciudadanía ha acatado los acuerdos de no arrojar desperdicios en los nacederos y ha tomado parte en la siembra y cuidado de los árboles y en la limpieza de las rondas.

El trabajo que desarrollan las organizaciones gestoras está reglado por instituciones informales que promueven el trabajo voluntario y el intercambio de experiencias y conocimiento. No obstante, existen estatutos de constitución que las avalan para prestar el servicio público domiciliario.

A lo largo del tiempo, las juntas directivas de los acueductos han realizado un esfuerzo por implementar un régimen tarifario que compense los gastos de abastecer agua potable y organizar las aguas residuales en los domicilios.

Asimismo han trabajado para adaptarse al régimen jurídico de servicios públicos en el país. En el caso de Asoaguas Cristalinas Los Soches han transitado de parámetros establecidos por la tradición, toda vez que los miembros de la familia Villalba fueron pioneros del acueducto y de otras organizaciones sociales en el sector, a los preceptos de ley.

A través del acercamiento a estos acueductos comunitarios se halló que las directrices de su funcionamiento permitieron la consolidación de sus equipos de trabajo. De igual forma, que progresivamente se ha venido incorporando el sentido de planeación en las actividades. Por último, que las organizaciones gestoras del agua han impulsado procesos de participación ciudadana y de apropiación territorial.

Se puede concluir que la sustentabilidad de estas asociaciones se cimienta en la capacitación y formación permanente de sus líderes y en los niveles de compromiso de los usuarios.

En la actualidad, uno de los aprendizajes referidos por las personas entrevistadas tiene que ver con la habilidad para establecer relaciones con representantes de los entes de gobierno o para participar en escenarios de toma de decisiones, como los cabildos de presupuestos públicos.

Esto ha resultado sumamente importante, pues su incidencia en los escenarios de política local ha motivado a una reflexión sobre otras visiones de desarrollo que incluyan una comprensión más integral del ambiente.

#### **4.3.5 CONSTITUCIÓN DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS**

La Junta Directiva de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá está integrada por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. o su delegado, quien la preside; cuatro miembros designados libremente por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.; tres miembros, elegidos por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios y un representante del sector laboral organizado de la misma empresa.

En el caso de las asociaciones de usuarios de los acueductos comunitarios, previo a su formalización existían lazos familiares, vecinales o de afecto que posteriormente se materializarán en la Junta Directiva.

La delegación de las representaciones de los asociados ante esta instancia se deriva de la Asamblea General que es la máxima autoridad. Allí se eligen al Presidente, Vicepresidente, Tesorero y los demás cargos que se estimen necesarios.

Es así como una diferencia importante reside en que los asociados tienen voz y voto y puede participar en los procesos de toma de decisiones sobre el acueducto lo cual no ocurre con la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá.

#### **4.3.6 PERCEPCIONES DE LOS ASOCIADOS AL ACUEDUCTO COMUNITARIO O DE LOS USUARIOS DE LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ, D.C. SOBRE EL AGUA**

Las relaciones sociales alrededor del agua vienen derivadas, entre otros factores, de la forma a través de la cual logra resolverse la problemática del acceso. Así, las grandes ciudades se han establecido en proximidad a cuerpos de agua de tamaños importantes y han ideado mecanismos para canalizar este líquido.

De forma similar, en las zonas periféricas y en los sectores rurales, se ha solventado la situación. La diferencia estriba en la magnitud del poblamiento en estas zonas y en la cercanía que desarrollan los habitantes con las fuentes hídricas.

Se ha expresado que para la construcción de un acueducto comunitario es indispensable el concurso de una buena parte de los miembros de la comunidad y sus aportes voluntarios. Este elemento fortalece los lazos del colectivo, ya que genera una cultura de que el agua, antes que una mercancía que se puede adquirir, es un bien que debe ser protegido para garantizar la existencia de la colectividad.

Por tanto, el asociado al acueducto comunitario ha generado un reconocimiento del agua en su contexto y se ha apropiado de este líquido vital, ya que de sus acciones individuales también influyen en la conservación de los cuerpos de agua y en el hecho de que el sistema de distribución pueda continuar prestando el servicio.

Sobre los habitantes del área urbana de Bogotá conviene observar lo siguiente. La Encuesta Nacional Ambiental de 2015 seleccionó muestras diversas de personas residentes en las principales ciudades del país. A grandes rasgos, halló que los encuestados consideran que el estado del ambiente en Colombia es desfavorable y que

los ciudadanos identifican a los campesinos e indígenas como las personas que emprenden alternativas de solución ante la situación crítica o protegen el ambiente.

De otra parte, precisó que un 67% de las personas carecen de información sobre las autoridades ambientales.

Para el caso de Bogotá estimó que más del 60% de los residentes desconoce los cuerpos de los que se capta el agua para la ciudad y los problemas concernientes a este líquido vital (Las dos orillas, 2015).

Lo anterior puede corroborarse con el hecho de que en los cabildos de gobernanza del agua hacían presencia, mayoritariamente, ciudadanos que contaban con experiencia o reconocimiento de un cuerpo de agua y sobre el cual pretendía resolverse alguna problemática.

También con el hecho de que los habitantes de la ciudad muestran cierta pasividad hacia el líquido vital, existe despilfarro y las problemáticas relativas al agua no los han permeado (Julio, 2013). Esto constituye una diferencia con relación a los habitantes de las áreas rurales y asociados los acueductos comunitarios.

#### **4.4 LOS ACUEDUCTOS COMUNITARIOS COMO ACTORES DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN LA CIUDAD**

Para los dos casos estudiados, se encontró que la iniciativa de creación de un acueducto comunitario surgió a raíz de los conflictos asociados a los usos del agua que hacían los campesinos desde las fuentes. Esto evidencia la autonomía comunitaria para construir una respuesta eficaz ante la carencia, pero al mismo tiempo para implementar una forma de relación con el territorio en la cual, todos quienes allí viven construyen lazos de pertenencia.

Así lo deja ver el hecho de que para la construcción de la infraestructura, buena parte de la mano de obra provino de la comunidad, en una especie de mingas o jornadas de trabajo conjunto que reunían a los miembros de la vereda. Estas formas de relacionamiento tradicional fortalecían, de igual manera, el tejido social.

La representación social del agua era construida a partir de este trabajo colectivo y como un bien natural que debía beneficiar a toda la colectividad.

Debe destacarse el hecho de que como comunidades organizadas para gestionar el agua, las Juntas de Acción Comunal de las veredas analizadas llevaron a cabo un ejercicio de interlocución con las autoridades locales. Esto pasó por las peticiones dirigidas a las alcaldías menores y a los representantes de las entidades de gobierno ambiental en Usme y Ciudad Bolívar. Asimismo, por la construcción de planes de gobierno de los representantes a la Junta Administradora Local y la participación en escenarios consultivos de las determinaciones que tenían incidencia sobre sus veredas.

El Señor Polidoro Castiblanco, representante legal de los Acueductos de Cerrito Blanco y Piedra Parada refiere cómo la constancia y la defensa del territorio llevó a que unos líderes de la gestión colectiva del agua impulsaran la creación del Decreto 552 de 2011, que reglamenta las relaciones de los acueductos comunitarios en la ciudad (Castiblanco, 2016).

En su amplia experiencia como líder ambiental reconoce lo importante que ha sido el concurso de las entidades distritales en el mejoramiento de la gestión que realizan los acueductos comunitarios. En el dialogo sostenido con la investigadora, sobresale la forma en la cual el Señor Castiblanco se expresa de la relación de reconocimiento y respeto que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá tiene hacia la administración popular del agua.

Refiere igualmente la importancia de la consolidación de las organizaciones sociales que gestionan los acueductos. Estas deben ser sólidas no solo para cumplir con los mandatos a los que los condiciona la legislación, sino que son las naturalmente llamadas a crear escenarios que permitan nuevas formas de relacionarse con el agua y el territorio.

Con esta alusión que realiza Don Polidoro se reconoce que uno de los requisitos para que los acueductos comunitarios sean determinantes en la construcción de la gobernanza del agua es que constituyan organizaciones que puedan cumplir de manera eficiente sus propósitos e influir en su contexto particular.

Del mencionado Decreto que, de acuerdo a Don Polidoro, fijó compromisos de la Administración Distrital con los pequeños prestadores, pueden destacarse los siguientes elementos:

- Priorización del Gasto, contemplado en el artículo 4. *El Distrito Capital, a través de las Secretarías de Hábitat, Ambiente y Salud y los respectivos Fondos de Desarrollo Local, programarán en sus presupuestos la asignación de recursos para:*

*a) Apoyar la optimización de los sistemas de acueducto y saneamiento básico, incluyendo la realización de estudios y diseños, obras nuevas, mantenimiento y demás intervenciones requeridas de la infraestructura existente;*

*b) Realizar las gestiones para la depuración de los registros contables correspondientes a la infraestructura, redes, equipos y/o elementos que hubieren sido adquiridos en apoyo a la ejecución de proyectos de acueductos comunitarios.*

*c) Hacer el acompañamiento a los planes de mejoramiento hasta el cumplimiento integral por parte de las comunidades organizadas de los requisitos exigidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

- Apoyo Técnico, estipulado en el artículo 5. *Las comunidades que decidan organizarse para la prestación de los servicios públicos de agua potable y/o saneamiento básico serán apoyadas técnicamente por las Secretarías Distritales del Hábitat, de Salud, de Ambiente, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –ESP- y las demás entidades del Distrito que por competencia se encuentren facultadas para promover el fortalecimiento de los procesos comunitarios en lo organizativo y asociativo, en torno a la gestión social, particularmente en el tema del agua (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b).*

Por otra parte, el Señor Guillermo Villalba de Asoaguas Cristalinas Los Soches comparte la apreciación sobre la fortaleza organizativa y adiciona otra, de cara a las amenazas externas que puedan enfrentar los acueductos comunitarios. Esta se refiere a las transformaciones que se viene dando al interior las organizaciones para responder a las nuevas dinámicas de la comunidad.

Por citar ejemplos de lo anterior, podría afirmarse que la gobernanza del agua que vienen gestando estas organizaciones, hoy en día involucra a otros actores que antes no tenían protagonismo en el abastecimiento del agua. Estos son las mujeres y los jóvenes.

Fabiola Martínez, fontanera del Acueducto de Piedra Parada, comenta del reto que le ha implicado ejercer su labor y además ser mujer, pues las tareas de reparación y adecuación de la infraestructura han estado generalmente asociadas a los hombres.

Los jóvenes, por su parte, empiezan a ser depositarios de esos saberes empíricos, que cada vez más vienen tecnificándose y que residían en los mayores. Esto implica que podrán tener un rol activo en su comunidad y a su vez, desarrollarán vínculos más fuertes con su contexto.

Otro elemento de gobernanza que vienen aportando los acueductos comunitarios en el país es el que se relaciona con la necesaria unidad que deben construir, a partir de su condición. Esto, para fortalecerse entre sí y proponer al gobierno una legislación propia, que les faculte su propio desarrollo y que los ampare, en el marco de un modelo de gestión del agua que, como se vio, tiene principios de gobierno fundamentados en el lucro.

Una de estas confluencias regionales de estos acueductos comunitarios la representa la Red Territorial de Acueductos Comunitarios de Bogotá y Cundinamarca, a la que tanto Don Polidoro, como Don Guillermo concurren.

Amerita mención especial el hecho de que los acueductos comunitarios, como una impronta propia de su existencia, han contribuido a la garantía del derecho humano al agua. Esto solo se ha visto interrumpido, en gran parte de los casos, por las afectaciones que puedan sufrir las fuentes de las que se abastecen, las deficiencias en su capacidad técnica y financiera o el hecho de que entreguen agua de mala calidad a sus asociados (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2013).

Finalmente, llaman la atención algunas de las estrategias a las que apelan para darle continuidad al proyecto de acueducto comunitario. Así, es preferible la fusión entre organizaciones, aunque ello duplique el trabajo, a que alguna de estas pueda verse amenazada con su desaparición porque no es sostenible. Este fue lo ocurrido con los acueductos comunitarios de Cerrito Blanco y Piedra Parada.

## **5. LOS CABILDOS DE GOBERNANZA DE AGUA EN EL DISTRITO**

En la parte final del Capítulo I se ilustró cómo la construcción de la gobernanza del agua en Bogotá, se fundamentó en la promoción de la participación ciudadana a través de los escenarios de cabildos de presupuestos participativos. Valga aclarar que esta misma estrategia se empleó para la elaboración del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, en la selección de los temas prioritarios para el gobierno de la ciudad en el cuatrienio 2012 – 2016.

En estos encuentros ciudadanos, miembros de organizaciones sociales o sin vinculación a algún colectivo, debatieron las prioridades para la inversión y la forma en las cual el presupuesto de Bogotá podría contribuir en la solución, por ejemplo, de las problemáticas ambientales.

En ese capítulo I, también se situó la importancia de las movilizaciones sociales en la capital y el rol de ese ambientalismo que posibilitó el reconocimiento de los conflictos ambientales, la defensa de los territorios y el fomento de acciones para construir una relación más sustentable con el entorno.

A lo largo de la investigación, igualmente, se han puesto de manifiesto algunas medidas que emprendió la institucionalidad de gobierno y que hicieron viable la proyección de otro modelo de ciudad, en el que se planteaban alternativas a la visión expansionista de Bogotá y a una forma de vida en la que poco se conoce del entorno en el que se habita.

El propósito de este capítulo es exponer cómo a través de una herramienta tangible, se invitó a la participación ciudadana, se decidió sobre la inversión de los rubros del erario y se realizó seguimiento a las determinaciones que se habían tomado.

## 5.1 EL PROCESO DE LOS PRESUPUESTO PARTICIPATIVOS

La realización de ejercicios de presupuestos participativos tiene sus precedentes en el breve episodio de la Comuna de París en 1871. Posteriormente y en las últimas décadas del siglo XX, se registran experiencias en Brasil, Uruguay, Argentina, Venezuela, Bolivia, y Ecuador (Quintero, 2013).

En Bogotá, el año 2000 representó un hito en la participación ciudadana, ya que el Acuerdo 13 del Concejo Distrital, dio pie para que en la formulación de los Planes de Desarrollo Local fueran tenidas en cuenta las consideraciones de sectores sociales representativos en las localidades.

De esta forma, los Consejos Locales de Planeación – escenarios emanados de dicha legislación – llevaron a cabo discusiones en torno a las estrategias de desarrollo propuestas por la Administración, con lo cual no solo las apropiaban, sino que las corroboraban o rebatían. Esto también posibilitó un avance en la promoción del control social, en el fortalecimiento de la capacidad de interlocución de la ciudadanía con las entidades de gobierno y en la interiorización, por parte de los habitantes, de todo lo relativo a la gestión pública en la ciudad.

No obstante, los *encuentros ciudadanos* no representaron escenarios reales en los cuales las comunidades sintieran que existían soluciones tangibles frente a las necesidades que exponían.

Para 2008, el Concejo Distrital elabora un proyecto de acuerdo en el justifica el establecimiento de lineamientos de política pública para el diseño y la implementación del Sistema de Presupuesto Participativo.

En la exposición de motivos, se ubican como antecedentes los siguientes:

*El presupuesto participativo (PP) es una de las herramientas que permite materializar el principio constitucional de la democracia participativa, al hacer que la ciudadanía defina políticas de gasto, particularmente de inversión, y ejerza el control social sobre los resultados de las mismas.*

*El surgimiento de este esquema de participación en el mundo y, especialmente, en América Latina se asocia a una respuesta a la crisis del Estado que ha llevado a la transformación de la democracia y de la administración pública burocrática. En otras palabras, responde a la necesidad de abrir paso a la democracia participativa frente a la democracia representativa, y a las administraciones públicas gerenciales frente a las burocráticas (Concejo Distrital de Bogotá, 2008).*

Toda vez que para esta época no fue reglamentado el presupuesto participativo, la administración distrital Bogotá Humana (2012 – 2016) lo implementó como una de las estrategias para la consolidación de los tres ejes de su Plan de Desarrollo.

De manera que, durante el 2012, se llevó a cabo la planeación y ejecución de estos ejercicios, respondiendo más o menos, a la siguiente metodología:

**Tabla 17:** Proceso de los cabildos de presupuestos participativos

<b>FASE</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
Alistamiento y definición	Se precisa cómo se llevará a cabo el ejercicio, el cronograma de trabajo, los escenarios de los debates, los actores que estarán involucrados y sobre cuál zona geográfica se tomarán las determinaciones.
Pre – cabildos	Se realizan junto a la comunidad. Se establecen territorios más específicos, que puedan responder a características similares. De igual manera, se lleva a cabo un panorama de las necesidades más generales y se eligen representantes de la comunidad, dada su experticia en las temáticas a discutir.
Cabildos temáticos	Las discusiones son mucho más específicas y están acompañadas por exposiciones de técnicos encargados. La comunidad pone de manifiesto cuáles son las problemáticas que requieren con mayor celeridad atención.
Selección de propuestas y prioridades	A las propuestas con mayor aceptación, se les asigna un presupuesto que sustente la ejecución del plan de trabajo.

Seguimiento	Definidas las estrategias y responsabilidades, por parte de las entidades, los ciudadanos finalmente deberán tomar parte de la forma en la cual las entidades están dando respuesta a sus necesidades.
-------------	--

Fuente: elaboración propia, con base en diálogo con expertos.

El piloto de los ejercicios de presupuestos participativos se ejecutó en ocho territorios de la ciudad: Kennedy, Puente Aranda, Suba, Engativá, Ciudad Bolívar, Santa Fe, Teusaquillo y Usme. Al interior de estas localidades, se constituyeron unos espacios denominados *Unidades Básicas de Participación*: Pablo VI (Bosa); Lisboa Santa Cecilia (Suba); Bonanza Ferias (Engativá); Vista Hermosa (Ciudad Bolívar); Lourdes Cruces (Santa Fe); *Usme La Regadera (Usme)*; *Chucua La Vaca (Kennedy)*.

Dentro de las áreas a las cuales se les diseñaron iniciativas de presupuesto participativos se incluyen: salud; ambiente y parques; cultura, recreación y deportes; educación ambiental, equipamientos, movilidad, poblaciones específicas y productividad (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunitaria, s.f.).

Para el desarrollo de los cabildos de presupuestos participativos, el Proyecto 871 del Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana, denominado *Procesos sociales y políticos para la participación territorial* se trazó como meta: *Realizar un cabildo para la discusión, concertación y socialización de acciones institucionales y sociales en torno a temas de interés común para grupos étnicos, poblacionales, territoriales y gobernanza del agua* (Instituto Distrital de Participación y Acción Comunitaria, 2016).

Basta precisar, en cuanto a los cabildos de gobernanza del agua, que en 2012 se constituyó un Comité Intersectorial que lideró la Secretaría Distrital de Ambiente. Estaba, además, integrado por la Secretaría Distrital de Educación, la Secretaría Distrital de Hábitat, el Jardín Botánico, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, el antiguo Fondo de Prevención y Atención de Emergencias, y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá (Secretaría Distrital de Ambiente, 2016).

Este espacio tenía como misión dinamizar la participación y sistematizar los avances de las iniciativas.

Finalmente, se conoce que a la fecha 300 iniciativas han sido ejecutadas al 100%.

## 5.2 LOS CABILDOS DE GOBERNANZA DEL AGUA EN USME Y CIUDAD BOLÍVAR

Las iniciativas concertadas por las comunidades y priorizadas en estas localidades, grosso modo, fueron: educación ambiental en los territorios; acciones inherentes al cuidado, protección y recuperación de los espacios del agua de la ciudad, como quebradas, ríos y humedales; control y vigilancia a los recursos naturales.

Aquí se resumen dos de las acordadas para Usme y Ciudad Bolívar en los cabildos de presupuestos participativos:

**Tabla 18:** Algunas propuestas de cabildos de presupuestos participativos en Usme y Ciudad Bolívar

UBP	TEMA	TIPO DE PROBLEMA	ZONA DE INFLUENCIA O BARRIO QUE INVOLUCRA	LOCALIZACIÓN - DIRECCIÓN	ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN
USME UBP Usme Rural	ACUEDUCTOS	Deterioro de los sistemas de suministro de aguas veredales de Usme	En 11 acueductos de las 14 veredas de Usme		El mejoramiento de las estructuras de los sistemas de suministro de aguas veredales de los 11 acueductos
	ADAPTACION AMBIENTAL	Debilidad de la organización social comunitaria y productiva de la comunidad campesina, desconocimiento de modelos productivos de conversión en los pequeños productores lo	En las 14 veredas		Apoyar el fortalecimiento de la organización comunitaria con el propósito de implementar procesos productivos de reconversión agropecuaria que

	<p>cual genera, deterioro socioeconómico de las familias campesinas, afectación del suelo, el agua y la vegetación por el mal uso de agroquímicos, ganadería extensiva y monocultivos.</p>		<p>generen agregación de oferta de diversos productos ancestrales y tradicionales con la consecución y adecuación de un espacio rural que permita la transformación, comercialización venta directa de los productos agropecuarios de la ruralidad de Usme y la cohesión de las redes y organizaciones sociales. Procesos de Adaptación al cambio climático (ver proyecto INAP - IDEAM Cuenca del Río Blanco Chingaza)</p>
--	--	--	--

<p style="text-align: center;"><b>CIUDAD BOLÍVAR - UBP Vista Hermosa</b></p>	<p style="text-align: center;">RECUPERACION AMBIENTAL – Quebradas</p>	<p><b>Sajón de la Estrella</b>, botadero de escombros y basuras que taponan el lecho provocando represamiento y desbordamiento en épocas de lluvia. Construcción ilegal de viviendas.</p> <p><b>La ronda de la quebrada el Recuerdo</b> que se canalizó hacia el Q. Brazo Diablo presenta filtraciones por falta de alcantarillado, sus aguas se desbordan por taponamientos y sobresalen a la carrera</p>	<p>Las comunidades que bordean las quebradas: Barrios Alpes, Cordillera, Naciones Unidas, La Represa, Tierra Linda, Villas del Progreso, Lucero Alto, Juan Bosco, Torres y Quintas del Sur, La Joya, Tesorito, el Recuerdo, Arabia</p>	<p>Cll 74 c Sur con kra 18J Hasta el centro Juan Bosco</p> <p>Quebrada el Brazo del Diablo a la altura del parque la</p>	<p>Adecuación y mejoramiento de las rondas de las quebradas para conformar corredores ecológicos arborizados con senderos peatonales que sirvan para la recreación pasiva.</p> <p>Conformación de los comités ciudadanos de sostenibilidad</p> <p>Articulación de información con SDP, SDA, EAAB, FOPAE.</p> <p>Revisión técnica por parte de la EAAB y acciones pertinentes.</p>
--	---	--	--	--	---

		18l, afectación en viviendas		Joya, al costado de la Calle 80 Sur / Kr 18 R desde la Calle 78C sur a la Calle 80 Sur	
		La ronda de la <b>quebrada Limas</b> se convierte en botadero de escombros, de aguas servidas, remoción en masa		Quebrada Limas Parte alta	
		Quebradas <b>Brazo del Infierno, Aguas Calientes y Trompeta</b> , botadero de escombros, de aguas servidas, remoción en masa		CII 82 SUR	
		Uso inadecuado de recicladores que usan terrenos del Acueducto como centro de acopio, expendio y consumo de	Sector la Torre Parte Baja	Trv 18 J Dig 77 B sur, 50 metros	

		droga, deteriorando las rondas ya recuperadas, aumento de inseguridad		abajo hacia la Torre	
--	--	---	--	----------------------	--

Fuente: Cabildos de Presupuestos Participativos (2012)

De la concertación realizada con las comunidades, puede destacarse, por una parte, una preocupación existente alrededor del funcionamiento de los acueductos comunitarios y el imprescindible fortalecimiento que estas organizaciones deben tener como actores que construyen la gobernanza del agua en la zona rural.

De otra parte, la preocupación por el estado de los cuerpos de agua que deben ser rehabilitados no solo por una cuestión paisajística, sino por su deterioro afecta la estructura ecológica principal y da cabida a la proliferación de otros problemas sociales.

## 6. Conclusiones

De ser un término difuso, la gobernanza del agua se concretó en Bogotá a través de una estrategia que puso en marcha la Administración Distrital Bogotá Humana (2012 – 2016). En ella, se motivó a los interesados a tomar definiciones en cuanto al presupuesto que podría invertirse para solventar las problemáticas más globales sobre el líquido vital en la ciudad.

Se encontró que las preocupaciones que más aquejaban a las personas y organizaciones que concurrieron a los escenarios de toma de decisiones eran la preservación del agua, de los ecosistemas asociados a los afluentes y la creación de una nueva ética del agua y educación ambiental, como mecanismos que posibilitaran la toma de conciencia alrededor de las prácticas nocivas con el entorno.

Fue así como una de las formas a través de las cuales se concretó la gobernanza fue la de concebir la ciudad a partir de una novedosa representación espacial. Por ello, el énfasis se ubicó en la apropiación territorial y en el reconocimiento de los conflictos ambientales que más aquejan a los bogotanos.

Por todo lo anterior, merece destacarse la propuesta de Bogotá de construcción de gobernanza del agua, ya que pudo materializarse, al menos, al retomar los precedentes de lucha de organizaciones ambientales de la ciudad y brindar partidas presupuestales que dieran la posibilidad a la ciudadanía de diseñar alternativas de solución o ejecutar aquellas que ya habían sido sugeridas desde hace un tiempo.

Aun con la limitación de los recursos con la que contó la Administración Distrital Bogotá Humana (2012 – 2016) para llevar a cabo sus programas, podrá afirmarse que la estrategia de gobernanza del agua señaló un referente de cómo empezar a concebir, de manera ambiental, la construcción de la sociedad sobre determinado territorio, ubicando al agua

---

como centro del ordenamiento territorial. Incluso es necesario destacar que dicha propuesta intentó integrar la región, como escenario que complementa la ciudad y que también debe considerarse en la gestión del agua.

Lo anterior permite concluir que concretar un modelo de ciudad más sustentable y que incluya a sus habitantes en la toma de decisiones que afectan al mismo, depende de la voluntad política de las autoridades e instituciones de gobierno. Esto se hace evidente por el precedente que se fijó con los cabildos de presupuestos participativos de gobernanza del agua y por decisiones como la relativa al mínimo vital de agua potable.

Ello adquiere mayor valor, en el contexto de una ciudad que venía enfrentando un déficit de gestión pública, por eventos como el carrusel de la contratación, que generó un rechazo a la administración pública por parte de los bogotanos.

De otra parte, al explorar la propuesta de los acueductos comunitarios como gestores colectivos del agua se encontró que promueven otra visión del líquido vital. Este, como un bien común que debe ser provisto a la comunidad a partir de prácticas organizativas, que vinculan a los habitantes al territorio y fortalecen los lazos que tienen entre sí.

Su lucha por la provisión del agua en contextos rurales y por tanto segregados de los equipamientos públicos urbanos, los ha ubicado como actores fundamentales de la gobernanza del agua, pues además de satisfacer los requerimientos de las autoridades que vigilan la prestación del servicio, estas organizaciones diseñan sus propias normas de gestión, fundamentadas en una alta participación de los usuarios.

Esto no ocurre con la provisión que realiza la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, ya que las personas tienen un gran desconocimiento de las condiciones en las que el agua puede estar disponible para los diferentes usos que se le den.

Lo anterior da lugar a percepciones sociales sobre el agua. Como pudo verificarse, existe una marcada inequidad entre el volumen del líquido que consumen los habitantes de la zona urbana de la capital. Los fontaneros de los acueductos comunitarios estudiados, por el contrario, refieren prácticas de ahorro y de consumo responsable por parte de los usuarios, tal vez, porque al vivir cerca a los afluentes, reconocen los diferentes fenómenos que afectan los cuerpos de agua.

Sobre los acueductos, finalmente debe decirse, que aun con presencia de dificultades técnicas, han propendido por la garantía del derecho humano al agua. Esta situación, por lo general, no ocurría con empresas prestadoras de servicios públicos, hasta los fallos de la Corte Constitucional sobre el mínimo vital de agua potable.

En este sentido, se observó que la normatividad sobre agua en el país privilegia como factor de acceso al líquido vital, la renta disponible de los ciudadanos. En caso de contar ellos con escasos recursos, se contempla el subsidio como opción de alivio por la falta de igualdad en el acceso al servicio. Esto evidentemente, está en clara correspondencia con los presupuestos del modelo neoliberal y con mandatos a este asociados, como los de ajuste estructural.

Pese a la movilización de las organizaciones ambientales y la adopción de medidas progresistas, como el mínimo vital de agua, en ciudades como Bucaramanga, Medellín y Bogotá, se evidencia un camino largo por recorrer para la aprobación del derecho humano al agua en el país.

En el evento de que el Congreso de la República aprobara este proyecto de ley, es de esperarse que el servicio de agua potable se garantice de manera gradual para los ciudadanos y especialmente para aquellos que más lo necesitan.

El hecho de que la legislación en el país, permita que la satisfacción de la obligación del Estado de prestar los servicios públicos se dé a partir de terceros, refleja una gran contradicción, ya que pareciera desconocer la realidad de miles de seres humanos, cuyo nivel de renta, no les alcanza para satisfacer necesidades esenciales o simplemente habitan en zonas en las cuales la instalación de equipamientos o infraestructura para proveer agua potable ha sido compleja.

Al evaluar los últimos CONPES se encuentra que la resolución a esta problemática sigue pasando por ceder espacio a privados, lo que genera un debilitamiento en las funciones que debe realizar el Estado de garantizar los derechos de los ciudadanos.

Otras de las contradicciones encontradas en la normatividad del agua en el país es una escisión. De una parte, esta se concibe como recurso y se adopta la gestión integral del recurso hídrico para gestionarla. Como se vio, la debilidad de las autoridades públicas para hacer seguimiento a estas estrategias incide en que ellas no avancen, ya que la falta de

---

monitoreo de los eventos asociados a la disponibilidad del agua y a la conservación de los ecosistemas, conlleva a que no se pueda garantizar el agua para el consumo humano.

Lo anterior también acrecienta que otros usos, por encima de los humanos, tengan preponderancia y que las autoridades sean permisivas ante ello.

La falta de participación de la ciudadanía en el ordenamiento de las cuencas, igualmente es un aspecto problemático, pues refleja la ineficacia de una estrategia, que se contempló en la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico, y que fue la gobernanza.

Si no se profundiza la democracia en estos espacios, se corre el riesgo de que la construcción de acuerdos alrededor del agua se quede en el papel, tal y como ha venido ocurriendo y que las estrategias para la resolución de conflictos carezcan de efectividad.

Ya que, como se vio, la gobernanza empezó siendo una receta emanada de organismos multilaterales, pero que era difícil de concretar en los contextos y particularidades de las naciones.

Para finalizar, merece destacarse la fortaleza de los acueductos comunitarios de Bogotá en el contexto nacional, así como de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de la capital. Esto porque se han evidenciado resultados positivos de la alianza público – comunitaria para la provisión del agua potable y la sustentabilidad del territorio. Es, además, una experiencia a destacar en los ámbitos colombiano e internacional en los cuales, las soluciones ante los problemas de lo público, se delegan mayoritariamente al sector privado.

De otro lado, en la relación entre los acueductos comunitarios en Bogotá y la empresa de Acueducto y Alcantarillado del Distrito debe aprenderse bastante de los primeros actores, fundamentalmente del rol que desempeña la educación ambiental y la participación de los asociados para el funcionamiento de la infraestructura y la protección de los ecosistemas.

Ya que a través del Decreto 552 de 2011 los acueductos comunitarios en Bogotá se transformaron en sujetos de atención institucional, la asistencia de las entidades y autoridades ambientales en Bogotá debe trascender el mero hecho de garantizar que el agua que consumen los usuarios llegue en condiciones óptimas. Necesita centrarse también en combatir los conflictos presentes en los contextos de los acueductos

comunitarios, como la expansión urbana, las prácticas ganaderas y agrícolas que contaminan las fuentes y las demás amenazas sobre la vida rural que no solo debilitan la distribución comunitaria de agua, sino también la existencia de la organización responsable de esta actividad.



## Bibliografía

- Aguilar, L. (2009). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. Cuadernos de Liderazgo, 17, 1–31.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar* (Segunda). México, D.F.: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Proyecto México.
- Alcaldía de Bucaramanga. Exposición de motivos. Proyecto de acuerdo 058 de 2013 (2013). Recuperado desde [http://www.concejodebucaramanga.gov.co/proyectos2013/PROYECTO\\_DE\\_ACUERDO\\_058.pdf](http://www.concejodebucaramanga.gov.co/proyectos2013/PROYECTO_DE_ACUERDO_058.pdf)
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Decreto 485 de 2011 (2011). Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Recuperado desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44544>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Decreto 552 de 2011 (2011). Recuperado desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44951>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Plan de Desarrollo 2012 - 2016 Bogotá Humana (2012). Recuperado desde <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/OtrosDocumentosArchivados/PlandeDesarrollo/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Decreto 364 de 26 de agosto de 2013. Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. , adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y (2013). Recuperado desde [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT\\_2020/POT/Decreto-364-2013.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT_2020/POT/Decreto-364-2013.pdf)

---

Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Decreto 528 de 2014 (2014). Recuperado desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60065>

Amigos de la Tierra Internacional (2010). *REDD: la verdad en blanco y negro*. Amsterdam. Recuperado desde <http://www.foei.org/wp-content/uploads/2010/11/REDD-espanol.pdf>

Arrojo, P., y Portabella, P. (2005). *Lo público y lo privado en la gestión del agua: experiencias y reflexiones para el siglo XXI*. Madrid: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo. Recuperado desde <http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=6656>

Auditoría General de la República de Colombia. (2014). *Auditoría Coordinada a la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico 2010 - 2013*. Bogotá, D.C. Recuperado desde <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/189604536/Informe+Final-ACE-Pol%25C3%25ADtica+Nal+Recurso+H%25C3%25ADdrico-N%25C2%25B026-V2010-2013-3Jul14.pdf/505b65ab-213d-4bdd-9818-6625bc8bb6f2>

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (2007). *Condiciones generales para regular el acceso y uso compartido de bienes indispensables para la prestación del servicio público de acueducto y sus actividades complementarias*. Bogotá, D.C. Recuperado desde [http://tramitesccu.cra.gov.co/normatividad/admon1202/files/DOCUMENTO\\_DE\\_TRABAJO\\_RESOLUCI%25C3%2593N\\_CRA\\_432.pdf](http://tramitesccu.cra.gov.co/normatividad/admon1202/files/DOCUMENTO_DE_TRABAJO_RESOLUCI%25C3%2593N_CRA_432.pdf)

BBC Mundo. (s.f.). Crisis Mundial del Agua. *Servicio Mundial de Educación*. Londres. Recuperado desde <http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/agua/default.stm>

Caballero, G., y Arias, X. (2013). De la nueva economía institucional al análisis institucional moderno en las ciencias sociales. En X. Arias y G. Caballero (Eds.), *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas* (Primera, pp. 17–41). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Recuperado desde <https://books.google.com.co/books?id=JauFAgAAQBAJ&pg=PA9&lpg=PA9&dq=Nuevo+institucionalismo:+gobernanza,+economia+y+politicas+p%C3%BAblicas&source=bl&ots=CieMwsIEJB&sig=DCuo2WnnmpWIW252px7nydVKyEQ&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjvukQtojPAhXLFR4KHQsG>

- Cadavid, N. (2009). Acueductos comunitarios: patrimonio social y ambiental del Valle del Aburrá. *Avances En Recursos Hidráulicos*, 20, 57–64. Recuperado desde <http://www.bdigital.unal.edu.co/4768/1/No.20-2009-5.pdf>
- Calame, P. (2001). *Principles of governance in the 21st century* (Governance and citizenship). Recuperado desde [http://infotek.alliance21.org/d/f/1918/1918\\_ENG.pdf](http://infotek.alliance21.org/d/f/1918/1918_ENG.pdf)
- Camou, A. (2010). El discurso sobre la crisis de gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del informe de la “Comisión Trilateral” (1975 - 2010). *Questión. Revista Especializada En Periodismo Y Comunicación*, 27. Recuperado desde <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/990/903>
- Cann, V. (2009). El papel de los donantes y su ayuda para promocionar la privatización del agua en países en vía de desarrollo. En *Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua* (pp. 57–75). Barcelona: Icaria Editorial. Recuperado desde <http://observatorioderechoalagua.org/aguaunderecho.pdf>
- Cañón, P. (2011). Batallas por la cuenca del Tunjuelo. En Alcaldía Mayor de Bogotá (Ed.), *Talleres de crónica. Memorias del agua en Bogotá. Antología* (pp. 55–59). Bogotá, D.C.: Subdirección Imprenta Distrital. Recuperado desde <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll10/id/2155>
- Cardona, A. (2012). *Política pública sectorial de agua y saneamiento básico en Colombia: una mirada crítica*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado desde <http://www.bdigital.unal.edu.co/11277/1/08905083.2012.pdf>
- Carrere, R. (2010). Una visión crítica de REED. *Ecología Política*, 39, 13–17. Recuperado desde <http://www.ecologiapolitica.info/webAntiga/ep/39/39.pdf>
- Casallas, N., y Jiménez, M. (2009). *Evaluación de los procesos de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y análisis de la gestión del recurso hídrico en el país realizadas por las autoridades ambientales competentes*. Universidad de la Salle.
- Castiblanco, P. (2016). La importancia de los Acueductos Comunitarios en la gestión del agua. Bogotá, D.C.

- 
- Castro, J. (2007). La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. *Nueva Sociedad. Democracia Y Política En América Latina*, 2007, 93–112. Recuperado desde [http://nuso.org/media/articulos/downloads/3408\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articulos/downloads/3408_1.pdf)
- Ceceña, A. (2004). *La guerra por el agua y por la vida: Cochabamba: una experiencia de construcción comunitaria frente al neoliberalismo y al Banco Mundial*. Cochabamba: Coordinadora de la Defensa del Agua y de la Vida. Recuperado desde [https://books.google.es/books/about/La\\_guerra\\_por\\_el\\_agua\\_y\\_por\\_la\\_vida.html?id=SsDZAAAAMAAJ](https://books.google.es/books/about/La_guerra_por_el_agua_y_por_la_vida.html?id=SsDZAAAAMAAJ)
- Cerrillo, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11–31). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado desde [http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA\\_GOBERNANZA\\_HOY.pdf](http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA_GOBERNANZA_HOY.pdf)
- Chávez, M. (2014). En defensa de la “Casa Grande”. La lucha comunitaria del TIPNIS frente al horizonte extractivista nacional - estatal en Bolivia. En *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes y alternativas emancipatorias para América Latina* (pp. 129–149). México, D.F.: Bajo Tierra Ediciones.
- Colmenares, R. (2007). *El agua de Bogotá: un panorama de insostenibilidad*. Bogotá, D.C. Recuperado desde [http://cedins.org/index.php/materiales-pdf/doc\\_download/34-el-agua-y-bogota-un-panorama-de-insostenibilidad](http://cedins.org/index.php/materiales-pdf/doc_download/34-el-agua-y-bogota-un-panorama-de-insostenibilidad)
- Composto, C., y Navarro, M. (2014a). Claves de lectura para comprender el despojo y las luchas por los bienes comunes naturales en América Latina. En *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes y alternativas emancipatorias para América Latina* (pp. 33–76). México, D.F.: Bajo Tierra Ediciones.
- Composto, C., y Navarro, M. (2014b). *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes y alternativas emancipatorias para América Latina* (Primera). México, D.F.: Bajo Tierra Ediciones.
- Concejo Distrital de Bogotá, D. C. Proyecto de Acuerdo No. 206 de 2008 (2008). Recuperado desde

- <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=29633>
- Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente: El desarrollo en la perspectiva del Siglo XXI. (1992). Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible. Recuperado Mayo 28, 2017, desde <http://www.uc.org.uy/ambiente/di0192.htm>
- Congreso de la República de Colombia. Código Civil Colombiano (1873). Colombia. Recuperado desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39535>
- Congreso de la República de Colombia. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente (1974). Colombia. Recuperado desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551>
- Congreso de la República de Colombia. Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios (1994). Colombia. Recuperado desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>
- Congreso de la República de Colombia. Ley 743 de 2002 (2002). Colombia. Recuperado desde <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5301>
- Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica de Río Bogotá. (s.f.). Observatorio Regional, Ambiental y de Desarrollo Sostenible del Río Bogotá. Recuperado Junio 3, 2017, desde <http://orarbo.gov.co/es/informacion-conflictos>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3810 Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural (2014). Colombia. Recuperado desde <http://www.minvivienda.gov.co/conpesagua/3810 - 2014.pdf>
- Contraloría de Bogotá, D. C. (2008). *Informe del estado de los recursos naturales y medio ambiente de Bogotá, D.C., 2008*. Bogotá, D.C. Recuperado desde <http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/Obligatorios/RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE/2008 - InformeRecursosNaturales2008.pdf>
- Contraloría General de la República. (2011). *Evaluación de la política de planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento*.

---

Bogotá, D.C. Recuperado desde  
<http://www.contraloria.gov.co/documents/10136/44701101/Evaluacion-Politica-Planes-Dptales-Manejo-Empresarial-Servicios-Agua-y-Saneamiento-PDA.pdf/ffda68e9-74f3-41e3-a6d5-b4a1540afdf3>

Contreras, A. (2011). Pueblos, gobernanza y bosques. Los obstáculos a la reforma de la gobernanza forestal en América Latina. En *Gobernanza forestal y REED +. Desafíos para las políticas y mercados en América Latina* (pp. 34–57). Bogotá, D.C. Center for International Forestry Research. Recuperado desde [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/Books/BPetkova1101.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BPetkova1101.pdf)

Contreras, N. (2015). *La importancia de los movimientos sociales en la agenda pública de Bogotá. Caso mínimo vital gratuito de agua potable*. Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado desde <https://repository.javeriana.edu.co:8443/bitstream/handle/10554/18554/ContrerasRodriguezNurysLeonor2015.pdf?sequence=1>

Corte Constitucional de Colombia. Servicios Públicos Domiciliarios / Derecho al servicio de acueducto (1992). Colombia: Corte Constitucional de Colombia. Recuperado desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-578-92.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Prestación de Servicios Públicos Domiciliarios, Sentencia C-741 de 2003 (2003). Colombia. Recuperado desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/C-741-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Derecho fundamental al agua - Concepto y fundamento, Sentencia T-740 de 2011 (2011). Colombia. Recuperado desde <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-740-11.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Constitución Política de Colombia*. (Corte Constitucional de Colombia, Ed.). Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado desde [http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion politica de Colombia - 2015.pdf](http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf)

Cruz, K. (2006). *Buena Gobernanza” y el Banco Mundial: Un análisis sobre el impacto de la agenda de “Buena Gobernanza” en el proyecto petrolero Chad-Camerún*.

Universidad de las Américas Puebla.

De Castro, F., Hogenboom, B., y Baud, M. (2015). Introducción. En *Gobernanza ambiental en América Latina* (pp. 13–38). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado desde <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150318053457/GobernanzaAmbiental.pdf>

De Sousa, B. (2007). El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica. En *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita* (pp. 5–26). Barcelona, España: Anthropos Editorial. Recuperado desde <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/182.pdf>

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2012). *Evaluación del cumplimiento del Derecho Humano al Agua*. Bogotá, D.C. Recuperado desde <http://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/738/Evaluaci%25C3%25B3n-del-cumplimiento-del-Derecho-Humano-al-Agua-Derecho-humano-al-agua- Informes-defensoriales---Agua.htm>

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2013). *La gestión comunitaria del agua*. Bogotá, D.C. Recuperado desde [http://www.defensoria.gov.co/attachment/33/La\\_gesti%25C3%25B3n\\_comunitaria\\_del\\_agua.pdf](http://www.defensoria.gov.co/attachment/33/La_gesti%25C3%25B3n_comunitaria_del_agua.pdf)

Departamento Nacional de Estadística. (s.f.). *Preguntas frecuentes sobre la estratificación*. Bogotá, D.C. Recuperado desde [https://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/Preguntas\\_frecuentes\\_estratificacion.pdf](https://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/Preguntas_frecuentes_estratificacion.pdf)

Díaz, O., Garzón, J., Medina, S., Mendoza, A., Quijano, D., Ramírez, D., y Saavedra, O. (2014). *El Agroparque Los Soches como estrategia de consolidación del borde sur de Bogotá*. Bogotá, D.C. Recuperado desde [http://www.idea.unal.edu.co/publica/docs/los\\_soches/Borde\\_Los-Soches.pdf](http://www.idea.unal.edu.co/publica/docs/los_soches/Borde_Los-Soches.pdf)

El Espectador. (2016, Noviembre 30). La Sabana de Bogotá se llena de gente: duplica el crecimiento poblacional del país. *Bogotá*. Bogotá, D.C. Recuperado desde <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/sabana-de-bogota-se-llena-de-gente-duplica-el-crecimien-articulo-668276>

El Nuevo Siglo. (2016). Expansión urbana presiona a Pasquilla. Recuperado Noviembre

29, 2016, desde <http://www.elnuevosiglo.com.co/index.php/articulos/5-2016-expansi%25C3%25B3n-urbana-presiona-pasquilla>

Empresa de Acueducto Alcantarillado y Aseo de Bogotá (2014). *Informe de Gestión 2014*. Bogotá, D.C. Recuperado desde [http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/html/resources/2015ag/INFORME\\_GESTION\\_2014.pdf](http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/html/resources/2015ag/INFORME_GESTION_2014.pdf)

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. (s.f.-a). La ruta del agua. Recuperado Noviembre 14, 2016, desde [http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/portal!/ut/p/c5/hY09D4lwGIR\\_0nsUWmC sii0GqKZBgYUwGGwi4GD8\\_UJcXJS78bkPamj22L1c3z3dNHZ3qqgRbeT3IaawYRsh1QmSST84LCRYua1aLdK6iDMAMPOACu4PaG0PIJ\\_pX1Z\\_r4Siu9jplbHmcmVB\\_AP\\_7e\\_cPyQBBV6Gq5UrqzUMVWCHkMFd7z1b411vLc!/dl3/d3/L0ID](http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/portal!/ut/p/c5/hY09D4lwGIR_0nsUWmC sii0GqKZBgYUwGGwi4GD8_UJcXJS78bkPamj22L1c3z3dNHZ3qqgRbeT3IaawYRsh1QmSST84LCRYua1aLdK6iDMAMPOACu4PaG0PIJ_pX1Z_r4Siu9jplbHmcmVB_AP_7e_cPyQBBV6Gq5UrqzUMVWCHkMFd7z1b411vLc!/dl3/d3/L0ID)

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. (s.f.-b). Ríos, quebradas y canales. Recuperado Noviembre 14, 2016, desde [http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/portal!/ut/p/c5/hY7LDoJADEW\\_hS9oGeYBS1QEEEmCEiQpsyMQQxPBwYUz4eyFu3CDt8tx7Wihh3kG\\_20a\\_2nHQHeRQ8so2VaxEQFAKcsDQ9TybW3RHMzrzgld73w2oiBALuSCShKkUz8rC0NpoX5d7PwmfHR0MJXMiGfsmIvvyf\\_6F48q4CEkw9jWcNyyFAzmHAKqx8m3mpTPv6kbfJnj2](http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/portal!/ut/p/c5/hY7LDoJADEW_hS9oGeYBS1QEEEmCEiQpsyMQQxPBwYUz4eyFu3CDt8tx7Wihh3kG_20a_2nHQHeRQ8so2VaxEQFAKcsDQ9TybW3RHMzrzgld73w2oiBALuSCShKkUz8rC0NpoX5d7PwmfHR0MJXMiGfsmIvvyf_6F48q4CEkw9jWcNyyFAzmHAKqx8m3mpTPv6kbfJnj2)

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. (2006). *Documento técnico de soporte del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, D.C.* Bogotá, D.C. Recuperado desde [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion\\_digital/Alcantarillado/DTS\\_Acueducto\\_Alcantarillado-Acueducto-EAAB-2006.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Alcantarillado/DTS_Acueducto_Alcantarillado-Acueducto-EAAB-2006.pdf)

Foyer, J. (2010). Introducción general: gobernanza económica y política en un mundo indígena en vía de transformación. En C. Gros y J. Foyer (Eds.), *¿Desarrollo con identidad? Gobernanza económica indígena: siete estudios de caso* (pp. 23–43). Quito, Ecuador.

Franco, J. (2016). *Sustentabilidad ambiental en la vereda Los Soches, Localidad de Usme, zona rural de Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia.

- Garay, L., Cabrera, M., Espitia, J., Fierro, J., Negrete, R., Pardo, L., Vargas, F. (2013). *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá, D.C. Recuperado desde [http://lasillavacia.com/sites/default/files/mineropedia/mineria\\_en\\_colombia.pdf](http://lasillavacia.com/sites/default/files/mineropedia/mineria_en_colombia.pdf)
- Gobernación de Cundinamarca. Ordenanza No. 110/2011, (2011). Colombia. Recuperado desde [http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/ffae8468-33d9-472f-aebc-166b1e8895d3/ORDENANZA\\_110\\_DE\\_2.011.pdf?MOD=AJPERES](http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/ffae8468-33d9-472f-aebc-166b1e8895d3/ORDENANZA_110_DE_2.011.pdf?MOD=AJPERES)
- Gómez, I. (2014). La acción colectiva del agua en Colombia y el referendo como acercamiento de democracia directa. *Análisis Político*, 27. Recuperado desde <http://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/rt/priniterFriendly/45615/47030>
- Gudynas, E. (2009). Desarrollo sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano. *Vivienda Popular*, 18, 12–19. Recuperado desde <http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasDesaSustVPopular09.pdf>
- Gudynas, E. (2011). El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. En *Colonialismos del Siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina* (pp. 75–92). Barcelona, España: Icaria.
- Guerra, E. (2011). *El impacto local de las políticas internacionales de agua y su relación con los organismos multilaterales: el caso de Puebla*. Universidad del Rosario. Recuperado desde <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2441/80075156-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Guerrero, Eduardo; De Keizer, Otto; Córdoba, R. (2006). *La Aplicación del Enfoque Ecosistémico en la Gestión de los Recursos Hídricos. Un análisis de estudios de caso en América Latina*. Quito, Ecuador: Unión Mundial para la Naturaleza.
- Guerrero, L. (2010). Colombia: Planes Departamentales de Agua: incoherencia, retos y oportunidades. En *Justicia hídrica. 7 ensayos como aporte para articular las luchas* (pp. 122–147). Cali, Colombia: Merlín. Recuperado desde <http://censat.org/apc-aa-files/686468646b6c61736a6b6c646a61736b/c36nldu6ex6zlvriikc8sxa25o5wzo.pdf>
- Guhl, E. (2013). La Región Hídrica de Bogotá. *Revista de La Academia Colombiana de*

---

*Ciencias*, 37. Recuperado desde [http://www.accefyn.org.co/revista/Vol\\_37/144/327-341.pdf](http://www.accefyn.org.co/revista/Vol_37/144/327-341.pdf)

Guhl, E. (2014). *El agua que somos ¿De dónde viene y para dónde va?* Bogotá, D.C.: Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá.

Guimarães, R. (2011). Ecología política y gobernanza ambiental. En C. J. E. Gaitán (Ed.), *Gobernanza del sistema tierra: viejas respuestas y nuevos interrogantes* (pp. 493–505). Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado desde <http://www.bdigital.unal.edu.co/9890/72/9789587610611.capitulo11.pdf>

Harvey, D. (2011). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.

Hernández, A., Flores, J., y Naranjo, M. (2011). *Gobernanza ambiental, trayectoria institucional y organizaciones sociales en Bogotá: 1991 - 2010* (Avances de investigación No. 53). Madrid. Recuperado desde [http://ahernand.uniandes.edu.co/Documentos/Gobernanza\\_final.pdf](http://ahernand.uniandes.edu.co/Documentos/Gobernanza_final.pdf)

Hernández, C. (2012). *Descripción y análisis de los modelos de ocupación y ordenación del territorio en áreas rurales próximas a procesos de expansión urbana. Estudio de caso: corregimiento de Pasquilla, Bogotá, D.C.* Universidad Nacional de Colombia.

Herrera, C., y Rodríguez, L. (2015). *Cuaderno No. 27. Impacto de la medida de mínimo vital en la capacidad de gasto de los hogares bogotanos. Febrero 2012 - octubre 2013.* Bogotá, D.C. Recuperado desde <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/directorio/documentosPortal/Cuaderno27.pdf>

Hobsbawm, E. (1998). *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Grijalbo Mondadori. Recuperado desde <https://uhphistoria.files.wordpress.com/2011/02/hobsbawn-historia-del-siglo-xx.pdf>

Hogenboom, B., Baud, M., y De Castro, F. (2012). Gobernanza ambiental en América Latina: hacia una agenda de investigación integradora. *Revista Del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 12, 10–24. Recuperado desde <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/engov/20140225122912/ComentarioInternacional12HogenboomBauddeCastro.pdf>

- Hufty, M. (2009). Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. En H. Mazurek (Ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina* (pp. 77–101). Lima, Perú: Instituto Francés de Estudios Andinos. Recuperado desde [http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/divers13-03/010048116.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers13-03/010048116.pdf)
- Instituto Colombiano de Antropología e Historia. (s.f.). Sabana de Bogotá. Recuperado November 13, 2016, desde <http://icanh.gov.co/index.php?idcategoria=4408>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2015). *Estudio Nacional del Agua 2014*. Bogotá, D.C.: Recuperado desde <http://www.elpais.com.co/elpais/archivos/estudio-rios-colombia.pdf>
- Instituto Distrital de Participación y Acción Comunitaria. (2012). Cabildos de Presupuestos Participativos. Recuperado Noviembre 30, 2016, desde [http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2713%253Apresupuestos-participativos&catid=480%253Apresupuestos-participativos](http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2713%253Apresupuestos-participativos&catid=480%253Apresupuestos-participativos)
- Instituto Distrital de Participación y Acción Comunitaria. (2014). *Expedientes locales Secretaría Distrital de Ambiente Cabildos Gobernanza del Agua*. Bogotá, D.C. Recuperado desde [http://participacionbogota.gov.co/index.php?option=com\\_remository&func=fileinfo&id=1221&Itemid=73](http://participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_remository&func=fileinfo&id=1221&Itemid=73)
- Instituto Distrital de Participación y Acción Comunitaria. (2016). Respuesta a derecho de petición solicitando información sobre los cabildos de gobernanza del agua. Bogotá, D.C.
- Íñigo, J. (2011). ¿Un mercado para los bienes comunes? Inclusión y liberalización del agua como mercancía de la OMC. En G. Capaldo (Ed.), *Gobernanza y manejo sustentable del agua* (pp. 337–258). Buenos Aires: Editorial Mnemosyne. Recuperado desde <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/capaldo-gobernanza-y-manejo-sustentable-del-agua.pdf>
- Isaza, G. (2014). *El derecho al agua y el mínimo vital en el marco del servicio público domiciliario de acueducto en Colombia*. Facultad de Jurisprudencia. Universidad

---

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Recuperado desde <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/10499>

Ivars, J. (2013). ¿Recursos naturales o bienes comunes naturales?: Algunas reflexiones. *Papeles de Trabajo*, 26, 88–97. Recuperado desde [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-45082013000200005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-45082013000200005&lng=es&nrm=iso)

Iza, A. (2006). El contexto global. En A. Iza y M. Rovere (Eds.), *Gobernanza del agua en América del Sur: dimensión ambiental* (pp. 1–24). Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido: Unión Mundial para la Naturaleza. Recuperado desde <https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/gobernanza.pdf>

Jiménez, M. (2013). El mínimo vital de acceso al agua potable frente a las empresas de servicios públicos en Colombia: personas en situación de debilidad manifiesta vs mercado de servicios públicos. *Pensamiento Jurídico*, 38, 109–140. Recuperado desde <http://www.bdigital.unal.edu.co/42485/2/42969-213980-1-PB.pdf>

Julio, M. (2013). Cabildos de Gobernanza del Agua. Bogotá, D.C.

Julio, M., y Hernández, A. (2014). Marco analítico. En M. Julio y A. Hernández (Eds.), *Territorios ambientales de Bogotá. Historias de acción colectiva* (p. 276). Bogotá, D.C.: Secretaría Distrital de Ambiente y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo. Recuperado desde <http://ambientebogota.gov.co/web/publicaciones-sda/territorios-ambientales-de-bogota>

La Silla Vacía. (2013, Mayo 30). Miguel Uribe radicará ponencia negativa al POT de Petro. *Silla Nacional*. Bogotá, D.C. Recuperado desde <http://lasillavacia.com/queridodiario/miguel-uribe-radicará-ponencia-negativa-al-pot-de-petro-44910>

Laguna, J. (2010). La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 88, 75–106. Recuperado desde <http://www.bvsde.paho.org/documentosdigitales/bvsde/texcom/cd050644/jlaguna.pdf>

Lara, H. (2002). Elinor Ostrom (2000), El gobierno de los bienes comunes. La evolución de

- las instituciones de acción colectiva. *Región y Sociedad*, 14, 263–269. Recuperado desde [http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/24/24\\_10.pdf](http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/24/24_10.pdf)
- Las dos orillas. (2015). Encuesta Nacional Ambiental de 2015. Recuperado Junio 3, 2017, desde [https://www.las2orillas.co/wp-content/uploads/2015/02/Presentación\\_Resultados\\_Finales\\_Publicado.pdf](https://www.las2orillas.co/wp-content/uploads/2015/02/Presentación_Resultados_Finales_Publicado.pdf)
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversia*, 185. Recuperado desde <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversia185.pdf>
- Leff, E. (2003). La ecología política en América Latina: un campo en construcción. *Sociedade E Estado*, 18, 17–40. Recuperado desde <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922003000100003>
- Linsalata, L. (2014). Ni público, ni privado: común. Prácticas y sentidos de la gestión comunitaria del agua en la zona sur de Cochabamba en Bolivia. En M. Composto, Claudia. Navarro (Ed.), *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes y alternativas emancipatorias para América Latina* (pp. 249–266). México, D.F.: Bajo Tierra Ediciones. Recuperado desde [http://otrosmundoschiapas.org/docs/territorios\\_en\\_disputa\\_bienes\\_comunes.pdf](http://otrosmundoschiapas.org/docs/territorios_en_disputa_bienes_comunes.pdf)
- Löwy, M. (2012). *Ecosocialismo. La alternativa radical a la catástrofe ecológica capitalista*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Mandujano, M. (2010). *La constitución del cosmopolitismo subalterno*. Recuperado desde <http://congresos.um.es/filosofiajoven/filosofiajoven2010/paper/viewFile/7321/7041>
- Manrique, F., Ospina, J., y Martínez, A. (2008). La salud: ¿servicio público o derecho fundamental? *Salud, Historia, Sanidad Online*, 3, 14. Recuperado desde <file:///C:/Users/Estefan%25C3%25ADa/Downloads/1839-2069-1-PB.pdf>
- Márquez, G., y Pérez, M. (2001). De la abundancia a la escasez. La transformación de los ecosistemas en Colombia. En G. Palacio (Ed.), *Naturaleza en disputa: ensayos de historia ambiental de Colombia 1850 - 1995* (pp. 324–452). Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado desde

---

<http://www.bdigital.unal.edu.co/46808/48/9587010760.capitulo7.pdf>

Martínez, J. (2004). *El ecologismo de los pobres, conflictos ecológicos y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria Editorial.

Martínez, J. (2006). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *POLIS, Revista de La Universidad Bolivariana*. Recuperado desde <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30551307>

Martínez, J. (2013, Enero 16). Injusticias hídricas: el agua corre hacia el poder. *La Jornada*. México, D.F. Recuperado desde <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/16/opinion/024a1pol>

Martínez, J. (2014). El movimiento indígena ecuatoriano y sus luchas históricas frente al Estado. Despojo, extractivismo, conflictividad social y transformaciones políticas en el Ecuador contemporáneo. En *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes y alternativas emancipatorias para América Latina* (pp. 109–129). México, D.F.: Bajo Tierra Ediciones.

Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83–99). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado desde <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA GOBERNANZA HOY.pdf>

Mazurek, H. (Ed.). (2009). *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. Lima, Perú: Instituto Francés de Estudios Andinos. Recuperado desde [http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/divers13-03/010048116.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers13-03/010048116.pdf)

MDE Ciudad Inteligente. (2015). Es tu derecho: así obtienes el subsidio del mínimo vital de agua. Recuperado Noviembre 23, 2016, desde <http://descubre.mdeinteligente.co/minimo-vital-de-agua-medellin-tramite-alcaldia/>

Miguez, G. (2011). Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y Omstrom. *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, 77, 14–52. Recuperado desde <http://www.ogasun.ejgv.euskadi.eus/r51-k86aekon/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=73&registro=1144>

- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010a). Creación y actuación de los organismos de cuenca en la planificación y gestión. Caso Colombia. Recuperado desde [http://www.pnuma.org/agua-miaac/CODIA ORGANISMOS DE CUENCAS/MATERIAL ADICIONAL/PRESENTACIONES/PARTICIPANTES/COLOMBIA/Colombia\\_Organismos Cuenca.pdf](http://www.pnuma.org/agua-miaac/CODIA_ORGANISMOS_DE_CUENCAS/MATERIAL_ADICIONAL/PRESENTACIONES/PARTICIPANTES/COLOMBIA/Colombia_Organismos_Cuenca.pdf)
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Política Nacional de la Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010b). Colombia. Recuperado desde <http://faolex.fao.org/docs/pdf/col146504.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución 0509 del 21 de Mayo de 2013 (2013). Colombia: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Recuperado desde <http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/cuencas-hidrograficas/Resolucion-0509-de-2013.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República de Colombia. (2014a). *Guía técnica para la Formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas*. Bogotá, D.C. Recuperado desde <http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/cuencas-hidrograficas/Guia-Tecnica-para-la-formulacion-de-planes-de-ordenacion-y-manejo-de-cuencas-hidrograficas-POMCAS.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República de Colombia. (2014b). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Recuperado Noviembre 16, 2016, desde <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/1932-politica-nacional-para-la-gestion-integral-del-recurso-hidrico>
- Moncada Mesa, J., Pérez Muñoz, C., y Valencia Agudelo, G. D. (2013). Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común. Recuperado desde <http://www.scielo.org.co/pdf/ecos/v17n37/v17n37a6.pdf>
- Monedero, J. (2009). La trampa de la gobernanza. En *El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión* (pp. 169–180). Madrid: Fondo de Cultura Económica.

- 
- Monedero, J. (2012). El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe a la Trilateral de 1975. *Sociología Histórica*, //, 289–310. Recuperado desde <http://revistas.um.es/sh/article/viewFile/165231/143741>
- Moreno, M. (2013). Una lectura prospectiva de la Agenda Río+20: la emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible. *Xihmai*, 8, 57–74. Recuperado desde <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4164456>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (s.f.). Agua. Recuperado Noviembre 14, 2016, desde <http://oab.ambientebogota.gov.co/es/educacion-ambiental/ayuda-de-tareas/agua>
- Observatorio Ambiental de Bogotá. (2015). El ordenamiento territorial se debe hacer alrededor del agua, no del mercado. Recuperado Noviembre 17, 2016, desde <http://oab.ambientebogota.gov.co/es/con-la-comunidad/noticias/el-ordenamiento-territorial-se-debe-hacer-alrededor-del-agua-no-del-mercado-petro>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (s.f.). El agua. Recuperado Noviembre 9, 2016, desde <http://www.fao.org/docrep/006/w1309s/w1309s06.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2015). *Informe de las Naciones Unidas sobre los recursos hídricos en el mundo*. Paris. Recuperado desde <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002318/231823E.pdf>
- Pérez, M. (2011). *Plan Distrital de Agua. Agua para todos*. Bogotá, D.C. Recuperado desde [http://www.cepal.org/deype/noticias/noticias/7/43997/secretariadistral\\_plan\\_aguabogota.pdf](http://www.cepal.org/deype/noticias/noticias/7/43997/secretariadistral_plan_aguabogota.pdf)
- Periódico El Tiempo. (2016, Enero 5). ¿Es viable el circuito ambiental que propone Peñalosa en Bogotá? *Bogotá*. Bogotá, D.C. Recuperado desde <http://www.eltiempo.com/bogota/circuito-ambiental-que-quiere-penalosa-para-bogota/16473070>
- Peters, G., y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37–57). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado desde [http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA\\_GOBERNANZA\\_HOY.pdf](http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA_GOBERNANZA_HOY.pdf)

- Pineda, E. (2014). El caso de la Coordinadora Arauco Malleco en lucha contra las compañías forestales en Chile. En *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes y alternativas emancipatorias para América Latina* (pp. 180–203). México, D.F.: Bajo Tierra Ediciones.
- PNUMA. (s.f.). Gobernanza ambiental. Recuperado desde <http://www.pnuma.org/gobernanza/index.php>
- Ponce, E. (2006). Colombia. En A. Iza y M. Rovere (Eds.), *Gobernanza del agua en América del Sur: dimensión ambiental* (pp. 161–206). Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido: Unión Mundial para la Naturaleza. Recuperado desde <https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/gobernanza.pdf>
- Portafolio, R. (2015, Septiembre 3). Regulación de las APP en el sector agua potable. *Portafolio*. Recuperado desde <http://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/regulacion-app-sector-agua-potable-37550>
- Porto-Gonçalves, C. (2006). El agua no se niega a nadie (La necesidad de escuchar otras voces). *Revista de La Universidad Bolivariana*. Recuperado desde <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30551410>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1541 de 1978 (1978). Colombia: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Recuperado desde [http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto\\_1541\\_de\\_1978.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto_1541_de_1978.pdf)
- Quintana, A. (2008). *El conflicto por la gestión del servicio de acueducto en Dosquebradas (Risaralda - Colombia). Un estudio desde la Ecología Política*. Universidad de Barcelona. Recuperado desde [http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/718/APQR\\_TESIS.pdf?sequence=1](http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/718/APQR_TESIS.pdf?sequence=1)
- Quintero, S. (2013). *Presupuesto participativo en Bogotá*. Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado desde <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/9012/QuinteroGalindoSandralvonneth2013.pdf?sequence=1>
- Rabi, A. (2013). Injusticia en materia de aguas en Palestina: un factor limitante del desarrollo social y económico. En *Agentes económicos de la financierización del agua*

---

(pp. 10–15). Bogotá, D.C.: Imprescala.

Ramírez, F. (2016). *Entrevista con la Autora*. Bogotá, D.C.

RCN, Noticero. (2016). Anuncian disminución de metros cúbicos de agua potable subsidiados en Bogotá. Recuperado Junio 11, 2016, desde <http://www.noticiasrcn.com/nacional-bogota/anuncian-disminucion-metros-cubicos-agua-potable-subsidiados-bogota>

Restrepo, E., y Zárate, C. (2015). El mínimo vital de agua potable en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. *Revista Opinión Jurídica Universidad de Medellín*, 123–140. Recuperado desde <http://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/viewFile/1720/1663>

Roa, T., y Urrea, D. (2008). Colombia: un referendo para dignificar el agua. *Ecología Política*, 36, 124–126. Recuperado desde [http://www.ecologiapolitica.info/wp-content/uploads/2016/04/036\\_Roaelal\\_2008.pdf](http://www.ecologiapolitica.info/wp-content/uploads/2016/04/036_Roaelal_2008.pdf)

Rodríguez, M., y Espinoza, G. (2002). La descentralización de la gestión ambiental. En D. Wilk (Ed.), *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas* (pp. 105–133). Washington, D.C.: División de Medio Ambiente. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado desde <http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/gestion/portada.pdf>

Secretaría Distrital de Ambiente. (s.f.-a). Estructura ecológica principal. Recuperado Noviembre 29, 2016, desde [http://www.ambientebogota.gov.co/c/journal/view\\_article\\_content?groupId=10157&articleId=14190&version=1.2](http://www.ambientebogota.gov.co/c/journal/view_article_content?groupId=10157&articleId=14190&version=1.2)

Secretaría Distrital de Ambiente. (s.f.-b). *Inventario de ríos, quebradas y canales en área de jurisdicción de la Secretaría Distrital de Ambiente*. Bogotá, D.C. Recuperado desde <http://ambientebogota.gov.co/documents/10157/73753/Inventario+cuerpo+de+agua.xls>

Secretaría Distrital de Ambiente. (s.f.-c). *Plan Ambiental Local de Ciudad Bolívar*. Bogotá, D.C. Recuperado desde <http://www.ambientebogota.gov.co/documents/10157/2883179/PAL+CBol%25C3%2>

5ADvar+2013-2016.docx.

Secretaría Distrital de Ambiente. (2013). Informe Sectorial Secretaría Distrital de Ambiente. Vigencia 2012. Bogotá, D.C.: Secretaría Distrital de Ambiente. Recuperado desde [http://ambientebogota.gov.co/c/document\\_library/get\\_file?uuid=fac23731-440c-4f40-8f5b-1d59d0afdb5b&groupId=55886](http://ambientebogota.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=fac23731-440c-4f40-8f5b-1d59d0afdb5b&groupId=55886)

Secretaría Distrital de Ambiente. (2016). Respuesta a derecho de petición solicitando información sobre los cabildos de gobernanza del agua. Bogotá, D.C.

Secretaría Distrital de Planeación. (2009). *Conociendo Bogotá y sus localidades: Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos. Año 2009.* Bogotá, D.C. Recuperado desde [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/Publicaciones\\_SDP/21\\_bogota\\_D\\_C\\_monografia\\_jul\\_2009.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/Publicaciones_SDP/21_bogota_D_C_monografia_jul_2009.pdf)

Secretaría Distrital de Planeación. (2012). *Bogotá, ciudad de Estadísticas. Boletín No. 40 sobre el consumo y la producción de agua potable y residual en el uso residencial urbano de Bogotá, D.C.* Bogotá, D.C. Recuperado desde [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%25E1\\_Ciudad\\_de\\_Estad%25EDsticas/2012/DICE123-BoletinConsProdAguasUsoRes-2012.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%25E1_Ciudad_de_Estad%25EDsticas/2012/DICE123-BoletinConsProdAguasUsoRes-2012.pdf)

Secretaría Distrital de Planeación. (2013). *Documento Técnico de Soporte. Modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial.* Bogotá, D.C. Recuperado desde [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT\\_2020/Otros\\_Documentos/DTS\\_Final\\_1\\_mayo\\_Rev\\_APP\\_1-parte1.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT_2020/Otros_Documentos/DTS_Final_1_mayo_Rev_APP_1-parte1.pdf)

Secretaría Distrital de Planeación. (2014). El concepto del Consejo de Estado no tumba el POT de Bogotá. Recuperado Noviembre 7, 2016, desde [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Comunicados\\_de\\_Prensa/2014boletines/019-Concepto-POT-CE\\_20-03\\_2014.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Comunicados_de_Prensa/2014boletines/019-Concepto-POT-CE_20-03_2014.pdf)

Secretaría Distrital de Planeación. (2015). *Informe de Rendición de Cuentas 2014.* Bogotá, D.C. Recuperado desde [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2015/Informe\\_de\\_Rendi](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2015/Informe_de_Rendi)

---

cion\_de\_Cuentas\_Distrital\_2014/RendicionCuentasMarzo112015.pdf

Shapiro, M. (2005). Un derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza. En A. Cerrillo (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 203–211). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado desde [http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA GOBERNANZA HOY.pdf](http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA_GOBERNANZA_HOY.pdf)

Solanes, M. (2015). *Gobernanza del agua. VII Foro Mundial del Agua. Corea, 2015*. Buenos Aires. Recuperado desde <https://www.caf.com/media/2630063/gobernanza-agua-america-sur-caf.pdf>

Superintendencia de servicios públicos domiciliarios. (2012). *Cartilla de servicios públicos para las entidades territoriales*. Bogotá, D.C. Recuperado desde <http://www.superservicios.gov.co/content/download/3485/36598>

Sutorius, Mies; Rodríguez, S. (2015). La fundamentalidad del derecho al agua en Colombia. *Revista Derecho Del Estado*, 35, 243–265. Recuperado desde <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4341/4925>

Terán, J. (2007). *Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los andes ecuatorianos*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado desde <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20100617023913/quimeras.pdf>

Tobasura, I. (2003). El movimiento ambiental colombiano, una aproximación a la historia reciente. *Debates Ambientales*, 26, 107–119. Recuperado desde <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1255886.pdf>

Trucco, I. (2012). Gobernanza y escalas como metáforas de lo social: Una indagación crítica de sus fundamentos. *Documentos Y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal*, 19, 99–138. Recuperado desde [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-37272012000200005&lng=es&tlng=](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272012000200005&lng=es&tlng=)

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. (2016). Informe Auto 105 de 2016. Estudio de identificación de áreas potenciales para la disposición de residuos sólidos. Bogotá, D.C.

- Urrea, D. (2013). Aguas, cooperación y relaciones urbano - rurales en Colombia: ¿prosperidad para quién? En Amigos de la Tierra Internacional (Ed.), *Agentes económicos de la financierización del agua* (pp. 36–40). Bogotá, D.C.: Imprescala. Recuperado desde <http://www.foei.org/wp-content/uploads/2014/05/Libro-Agua-ATI-espan%25CC%2583ol-web.pdf>
- Vargas, J. (2003). Teoría de la acción colectiva: sociedad civil y movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad en Latinoamérica. *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 7. Recuperado desde <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18100720>
- Vicher, D. (2014). *El laberinto de "governance". La governancia de los antiguos y de los modernos*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. Recuperado desde [http://iapem.mx/Libros/2014\\_158\\_El\\_laberinto\\_de\\_governance.pdf](http://iapem.mx/Libros/2014_158_El_laberinto_de_governance.pdf)
- Villaba, G. (2014). *Entrevista con la Autora*. Bogotá, D.C.
- Villalba, B., Gómez, Y., Lozano, V., y Umaña, N. (2015). Agroparque Los Soches. Un no rotundo a la expansión urbana. En Secretaría Distrital de Hábitat y Secretaría Distrital de Planeación (Eds.), *¡Así viven los cerros! Experiencias de habitabilidad sostenible* (p. 152). Bogotá, D.C. Recuperado desde <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/actualidad-SDP-home/Experiencias-de-habitabilidad-cerros.pdf>
- Villalba, G. (2014). La historia del Agroparque Los Soches. Bogotá, D.C.
- Villar, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Derecho Del Estado*, 20, 73–96. Recuperado desde <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/705/667>
- Yagenova, S. (2010). Poder hegemónico y contrahegemónico: una aproximación conceptual. En *Los movimientos sociales y el poder: concepciones, luchas y construcción de contrahegemonía* (pp. 11–21). Guatemala: FLACSO, Diakonia. Recuperado desde [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/18689/original/Mov\\_socII\\_completo.pdf?1322742448](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/18689/original/Mov_socII_completo.pdf?1322742448)