

Departamento de Antropología Cultural, Historia de América y África
Facultad de Geografía e Historia
Universidad de Barcelona

El conflicto por la gestión del servicio de acueducto
en Dosquebradas (Risaralda-Colombia).
Un estudio desde la ecología política

Ana Patricia Quintana Ramírez

Tesis presentada para optar al título de
Doctora en Antropología Social y Cultural
Programa de Doctorado en Antropología Social y Cultural
Bienio 2002-2004

Director: Dr. Ferran Estrada i Bonell

Barcelona, julio de 2008

ÍNDICE GENERAL

Agradecimientos	9
1. Presentación	11
1.1. Introducción.....	11
1.1.1. El objeto de estudio	11
1.1.2. Hipótesis y objetivos de la investigación	16
1.2. El ámbito geográfico de la investigación	18
1.3. Metodología y desarrollo de la investigación.....	23
1.4. El texto de tesis.....	33
2. Antecedentes y marco teórico	35
2.1. Los estudios sobre el conflicto ambiental	35
2.2. Los estudios sobre la gestión colectiva del servicio de acueducto	47
2.3. Conceptos básicos y perspectiva teórica de esta investigación ...	56
2.3.1. El Conflicto ambiental desde la ecología política	56
2.3.2. Gobernabilidad y clientelismo	71
2.3.3. Las organizaciones sociales y la gestión colectiva del agua	76
3. Historia del poblamiento y del abastecimiento de agua en Dosquebradas.....	83
3.1. Primera etapa entre 1844 y 1924: Colonización de Santa Rosa de Cabal	85
3.2. Segunda etapa entre 1925 y 1957: Dosquebradas pasa de la ruralidad a la industrialización	93
3.3. Tercera etapa entre 1958 y 1982: Auge de la urbanización en Dosquebradas.....	100
3.4. Cuarta etapa de 1983 en adelante: Crisis cafetera, redensificación y expansión urbana hacia el norte y suroriente de la ciudad	111

4. Las políticas públicas y la legislación sobre el Servicio Público de Acueducto	121
4.1. El contexto internacional de la privatización del servicio público de agua	123
4.2. Evolución de la política pública y la legislación colombiana en torno al servicio público de acueducto.....	128
4.2.1 Primer período: 1936-1974. Modelo centralista de gestión y regulación en servicios públicos.	130
4.2.2. Segundo período: 1975-1985. Dependencia financiera externa y debilitamiento de la presencia estatal.....	144
4.2.3. Tercer período: 1986-2006. Descentralización de la política pública y privatización del servicio de acueducto.	157
5. Los acueductos comunitarios	185
5.1. El agua y la infraestructura	186
5.1.1. La propiedad del agua y de los acueductos	187
5.1.2. La infraestructura de abastecimiento	188
5.2. Situación jurídica de los acueductos comunitarios.....	193
5.3. El modelo social y el modelo empresarial de organización.....	199
5.3.1. El modelo social	200
5.3.2. El modelo empresarial	203
5.4. La organización de los acueductos comunitarios: Los miembros y la Asamblea.....	205
5.4.1. Los miembros de la asociación	205
5.4.2. La Asamblea General de Usuarios.....	208
5.4.3. El convite y los trabajos colectivos.....	217
5.5. La organización de los acueductos comunitarios: La Junta Directiva y los asalariados.....	220
5.5.1. La Junta Directiva	220
5.5.2. El clientelismo	225
5.5.3. Los trabajos asalariados.....	229
5.6. Los ingresos y el manejo económico de los acueductos	233
5.6.1. El manejo económico: análisis de dos casos.....	235
5.7. La Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (AMAC)	242

6. El conflicto	247
6.1. El conflicto central y los conflictos secundarios	247
6.1.1. El conflicto central en torno a la gestión del servicio de acueducto.....	248
6.1.2. El conflicto secundario en torno al acceso, la conservación y la gestión del recurso natural.....	254
6.1.3. El conflicto secundario en torno a la organización y el funcionamiento de los acueductos comunitarios.	259
6.2. La dinámica del conflicto	264
6.2.1. Entre 1882 y 1935.....	267
6.2.2. Entre 1936 y 1976.....	267
6.2.3. Entre 1977 y 1884.....	269
6.2.4. Entre 1995 y 2006.....	271
6.3. Los actores sociales que intervienen en el conflicto	274
6.3.1. BID Y Banco Mundial	276
6.3.2. Instituciones públicas Nacionales	277
6.3.3. Instituciones públicas Regionales y Locales	280
6.3.4. Empresas prestadoras del servicio de acueducto	284
6.3.5. Los acueductos comunitarios.....	289
7. Conclusiones	293
8. Bibliografía	301
9. Apéndices	313
9.1. Lista de gráficos, mapas y tablas.....	313
9.2. Lista de informantes.....	314
9.3. Documentación consultada.....	318
9.4. Tablas	324

AGRADECIMIENTOS

Luego de terminado este proceso de investigación es necesario agradecer al sinnúmero de personas, instituciones y organizaciones que posibilitaron su realización.

Al departamento de Antropología Social de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona. En particular al profesor Ferran Estrada i Bonell quien con su orientación y consejo oportuno presidió mi proceso de investigación y, con su enorme capacidad humana hizo manifiesta su solidaridad en las dificultades personales que vivencíé durante los seis años de mi formación doctoral. De antemano, agradezco por la disponibilidad e interés a cada uno de los cinco jurados que harán parte del comité de evaluación de la tesis.

Agradezco del mismo modo, a la Facultad de Ciencias Ambientales de la Universidad Tecnológica de Pereira, al exdecano Samuel Ospina Marín, al Geólogo Michael Tistl representante de la Cooperación Técnica Alemana durante el proyecto UTP-GTZ, al grupo de estudiantes y egresados pertenecientes al semillero de la línea de investigación en "Organizaciones sociales y conflictos ambientales" que me colaboraron en las actividades de campo y sistematización de resultados; a los señores Mariano y José Holguín; pero muy especialmente a los fundadores, directivos y usuarios de la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas -AMAC- y a través de ella a las 57 asociaciones existentes en este municipio, por permitirme invadir su cotidianidad, escudriñar sobre su realidad, ser cómplice en algunos de sus actos y divulgar mis relatos. Las Asociaciones de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas son los verdaderos protagonistas y la razón fundamental en la ejecución de este proyecto.

Gracias a mi madre por cuidar de mis hijos durante mis desplazamientos a España. A Paul por reanimar mi vida durante la redacción final de la tesis.

Finalmente, gracias a mis hijos Jorge Luis y Juan Sebastián Tofiño Quintana porque fueron mi gran motivación en este empeño de formación académica. Gracias por su fortaleza y capacidad para resistir mis ausencias y a pesar de su corta edad demostrar con sus silencios, una gran madurez y entereza para hacer frente al dolor que representó el distanciamiento físico de su madre durante mis viajes a Barcelona.

PRESENTACIÓN

1.1. INTRODUCCIÓN

1.1.1. El objeto de estudio

El objeto de estudio de esta tesis es el conflicto ambiental en torno a la prestación del servicio público de acueducto en la ciudad de Dosquebradas (Colombia).

Dosquebradas es un municipio del Departamento de Risaralda, con una población de 173.452 habitantes según el censo del año 2005. Se trata de una ciudad industrial con una importante presencia de barrios de urbanización precaria, que se caracteriza por la existencia de diversos sistemas de abastecimiento de agua en los diferentes sectores de la ciudad.

La inexistencia de un sistema de acueducto municipal y la falta de actuación de los diferentes niveles de la Administración pública para atender las necesidades de agua de la población, favorecieron la aparición desde 1925 de un modelo de gestión colectiva del agua. Fueron los propios habitantes de las zonas periurbanas y de los barrios pobres del centro urbano los que, para abastecerse de agua, se encargaron de la construcción y gestión de los acueductos mediante sistemas de cooperación y la constitución de asociaciones de acueductos comunitarios. La importancia que han adquirido estos sistemas colectivos, que suministran agua al 21% de los habitantes (2004), los ha convertido en una de las señas de identidad del

municipio, propuestos para ser declarados patrimonio histórico, cultural y ambiental de Dosquebradas¹.

Este proceso de construcción y gestión colectiva de acueductos, que hasta la década de 1940 fue acompañado por algunas instituciones de salud del orden nacional, derivó posteriormente en un conflicto entre las instituciones públicas y la sociedad civil como consecuencia de la falta de apoyo de la Administración municipal a las Asociaciones de acueductos comunitarios. En este sentido, el conflicto de Dosquebradas se convirtió para el Departamento en un símbolo local de ineficiencia estatal y de fortalecimiento de la capacidad organizativa de la sociedad civil para resolver el problema de desabastecimiento de agua.

Sin embargo, más allá de las particularidades locales, el conflicto está relacionado con la implantación del modelo económico neoliberal por parte del Gobierno colombiano y su política de privatización de los servicios públicos, así como con el cambio de conceptualización del agua, que pasó de ser considerada un derecho a convertirse en una mercancía. Como consecuencia de ello, las aportaciones del Estado al sector de prestación del servicio de acueducto se redujeron y se promovió su privatización.

El conflicto ambiental que afronta hoy el municipio de Dosquebradas contrapone a distintos prestadores que gestionan el servicio de acueducto, a la sociedad civil y las instituciones públicas, y se manifiesta como una competencia entre dos modelos de prestación del servicio público de agua potable, el estatal-empresarial y el colectivo. Cada uno de estos modelos supone esquemas distintos de propiedad de la infraestructura, de administración y de organización social.

Para comprender la situación actual del conflicto ambiental por la gestión del servicio de acueducto en Dosquebradas es necesario

¹ Acuerdo 30 de 28 de noviembre de 2004, presentado para su aprobación al Concejo Municipal de Dosquebradas.

conocer su desarrollo histórico, así como los procesos socioeconómicos y políticos que lo han marcado. Por ello, esta investigación abarca el periodo que va desde las primeras décadas del siglo XX hasta el año 2006, haciendo un énfasis especial en la crisis que se suscitó desde 1983 en relación con el proceso de descentralización administrativa y en los cambios políticos derivados de la promulgación de la nueva Constitución política de Colombia en 1991 y la Ley 142 de 1994 sobre los servicios públicos.

El enfoque adoptado para abordar el análisis del conflicto en Dosquebradas es el de la ecología política. Desde esta perspectiva se tratan cuestiones como las políticas en torno a los servicios públicos, la gobernabilidad en el manejo y gestión de la naturaleza, los esquemas de participación social, las organizaciones sociales en el manejo, uso y gestión de recursos naturales y los modelos de gestión colectiva del agua.

Son diversos los motivos que han llevado a la definición de este objeto de estudio y a la orientación adoptada para su investigación.

En primer lugar, el acceso al agua potable es uno de los problemas centrales de la sociedad actual y ha generado múltiples debates e investigaciones promovidos tanto por instituciones locales como organismos internacionales. Se trata de un problema de gran importancia en las zonas urbanas y, en especial, en los suburbios de las ciudades. La precariedad de la urbanización y de las viviendas de estos suburbios y su marginación de los planes de desarrollo hidrológico provocan que, actualmente, casi una sexta parte de la población mundial tenga serias dificultades para acceder al agua necesaria para poder vivir (UNESCO, 2008). Como consecuencia de ello, en muchas de estas zonas suburbanas aparecen conflictos relacionados con el acceso y la gestión de los sistemas de abastecimiento, algunos de los cuales han tenido gran repercusión en los medios, como es la denominada Guerra del Agua de Cochabamba (Bolivia) el año 2000.

En este sentido, el estudio del caso del conflicto de Dosquebradas contribuye al conocimiento general de los sistemas en que la sociedad civil se organiza para poder acceder al agua potable, especialmente por parte de la población pobre en las zonas urbanas de Latinoamérica y de los países del tercer mundo en general. Así mismo, permite comprender el impacto que tienen en las poblaciones locales pobres las políticas nacionales y las tendencias globales impulsados por las grandes instituciones, así como las consecuencias del conflicto para la sociedad civil.

Además, el conflicto ambiental por el servicio de acueducto en Dosquebradas es un caso que evidencia que el desacuerdo en torno a la gestión de un recurso natural es consecuencia de las características culturales del manejo, de las políticas públicas, y de las particularidades en el modelo de participación de las organizaciones sociales, más que una confrontación por la falta de funcionamiento y eficiencia en las opciones tecnológicas.

En segundo lugar, este trabajo también contribuye al debate sobre temas ambientales en general y en concreto sobre el conflicto ambiental desarrollado desde las ciencias sociales en las dos últimas décadas. Durante el último cuarto del siglo XX, las cuestiones ambientales se convirtieron en una de las principales demandas sociales, debido al aumento de la conciencia ambiental por parte de la población, la presión permanente y progresiva que ejercen las organizaciones sociales sobre las instituciones y empresas que con su labor afectan el medio ambiente, y las exigencias del mercado de los países industrializados. En este sentido, uno de los principales motivos de aparición de conflictos en torno a los recursos naturales es la protección ambiental y, para el caso latinoamericano, es el factor principal de motivación en defensa de lo público por parte de la sociedad civil. Ante la amenaza de globalización del sistema de producción y privatización de los bienes y servicios ambientales, las organizaciones sociales reclaman justicia y equidad social.

El conflicto ambiental se encuentra asociado a los problemas estructurales de la sociedad, en relación con el sistema de producción y la distribución de beneficios. Por ello, estudios de este tipo permiten comprender la articulación de temas desde la biología y su correlación con la sociedad, su dinámica y fenómenos consecuentes como la pobreza, la concentración de la riqueza, la dominación y la disminución de oportunidades sociales para la mayoría de población que habita los países tercermundistas.

Para las ciencias sociales, la agudización en el deterioro a la calidad de vida que sufren actualmente muchísimas poblaciones en el mundo es el resultado, entre otras causas, de un desequilibrio en las relaciones cultura-naturaleza, relacionadas con un modelo de desarrollo neoliberal que prioriza las ganancias con la explotación mercantil de los recursos naturales a la sustentabilidad de la vida humana y natural. Este enfoque del desarrollo ha provocado choques entre grupos sociales que desarrollan modelos de vida tradicional y alternativo en diversos territorios de países tercermundistas principalmente y los gobiernos locales que, en alianzas con los países industrializados, buscan imponer el modelo de desarrollo neoliberal.

En tercer lugar, la Facultad de Ciencias Ambientales de la Universidad Tecnológica de Pereira, institución a la que pertenezco, tiene interés por conocer los conflictos ambientales presentes en su principal área de cobertura: la zona suroccidental del territorio colombiano. Principalmente, porque en el marco del Sistema Nacional Ambiental su papel como institución pública es el de ofrecer la información oportuna que permita a las diferentes instituciones encargadas de la política pública ambiental, tomar decisiones acordes a las características de la dinámica sociopolítica que se dan en torno a los procesos culturales de apropiación y manejo de la naturaleza y el ambiente.

Así mismo, reconocer el conflicto ambiental por la prestación del servicio de acueducto en Dosquebradas permitirá a los actores sociales involucrados empoderarse de la información y abordar el conflicto de manera más consecuente con la dinámica histórica del proceso sociopolítico que lo propició.

1.1.2. Hipótesis y objetivos de la investigación

La hipótesis de trabajo de la cual parte esta investigación es que la existencia de un conflicto ambiental en torno a la gestión del servicio de acueducto en Dosquebradas se debe a tres factores principales: uno, el proceso de urbanización del municipio; dos, la evolución de las políticas ambientales y de servicios de orden municipal, regional y nacional; y tres, el debilitamiento de la organización de los sistemas colectivos de abastecimiento.

En primer lugar, la urbanización del municipio de Dosquebradas en manos de particulares, sin control y orientación del Estado, obligó a los pobladores a construir sus propios sistemas de abastecimiento de agua potable. Se trata de asentamientos periurbanos, en muchos casos sin licencias ni permisos de urbanismo, que convirtió el territorio biquebradense desde 1948 en una feria de predios. Como consecuencia de ello, una gran proporción de urbanizaciones se han construido sin garantía de acceso a los servicios públicos de agua y luz.

En segundo lugar, esta situación se ha dado en el marco de unas políticas ambientales y de servicios públicos municipales, regionales y nacionales que han favorecido progresivamente la mercantilización del sector en general y del servicio de acueducto en particular, y su traspaso a manos de actores privados o empresas mixtas. Con ello, se debilitó la responsabilidad estatal en la prestación de los servicios públicos a la población más pobre y, el gobierno, que adquirió una doble función como prestador del servicio y regulador del sector, no ejerció el control a las empresas privadas.

Finalmente, estos dos antecedentes, el de urbanización municipal privada y privatización nacional del sector acueducto, contrastaron con un modelo de gestión colectiva del servicio de acueducto, que en Dosquebradas comenzó desde 1925. Para los habitantes de diferentes zonas de Dosquebradas, la autogestión fue y continúa siendo, la solución más efectiva para cubrir muchas de sus necesidades básicas como apertura de brechas, caminos, vías y saneamiento básico, construcción de redes de acueducto y alcantarillado. Fueron los mismos pobladores, quienes asentados en las zonas peri-urbanas principalmente, luego de adquirir los predios construyeron los sistemas de abastecimiento de agua.

Sin embargo, este modelo de gestión colectiva se debilitó a medida que parte de los líderes de las Juntas de Acción Comunal y de las Asociaciones de Acueductos Comunitarios, ante la urgencia por satisfacer las múltiples necesidades de los pobladores pobres a quienes representaban y mantener infraestructuras necesarias para garantizar el servicio de acueducto a mayor número de habitantes, se articularon a redes clientelares de políticos que ofrecían solución a las demandas de la población en épocas electorales, para luego generalmente incumplirlas durante el desarrollo de la gestión pública. A cambio de ello, los directivos redujeron la autonomía política que caracteriza al modelo de gestión colectiva del agua, ya que su gestión para sostener la infraestructura dependió en algunos casos de promesas irresueltas por parte de concejales o políticos de turno.

Actualmente el modelo de gestión comunal subsiste con fortalezas en la capacidad de convocatoria y debilidad administrativa para la gestión de los sistemas por falta de capacitación de muchos líderes al respecto. Ello fundamentalmente porque en la mayoría de las Asociaciones de Acueductos Comunitarios no existe rotación generacional en los cargos de dirección, capacitación administrativa de los directivos, identificación de los usuarios con el modelo construido históricamente, ni fiscalización de los socios en el manejo de los recursos económicos.

En este orden de ideas, el presente trabajo tiene como objetivo general, presentar y explicar el conflicto ambiental que vive el municipio de Dosquebradas en torno a la gestión del servicio de acueducto, su dinámica, fases y actores sociales que intervienen según intereses, posiciones, relaciones y niveles de integración social. Para ello, y siguiendo las cuestiones planteadas en la hipótesis de trabajo, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Identificar las características de poblamiento del territorio de Dosquebradas que inciden en la consolidación y presencia del modelo de gestión colectiva del agua.
- Analizar la legislación y las políticas públicas colombianas relativas a la prestación del servicio de acueducto con el fin de construir el contexto legal en el que se origina y desarrolla el conflicto ambiental en torno a la gestión colectiva del agua en Dosquebradas.
- Comprender la manera como la prestación del servicio público de acueducto mediante el modelo de gestión colectiva interviene o es afectado por el conflicto ambiental que se suscita en torno al agua en Dosquebradas, a través del conocimiento de las características organizativas y el funcionamiento de los acueductos comunitarios.

1.2 EL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE LA INVESTIGACIÓN

Dosquebradas es un municipio ubicado en el Departamento de Risaralda, al suroccidente del territorio colombiano, que cuenta con una extensión aproximada de 70 km² y en el que habitan 173.452 personas². La ciudad de Dosquebradas, con una temperatura promedio de 20° C y ubicada a 1.460 metros sobre el nivel del mar,

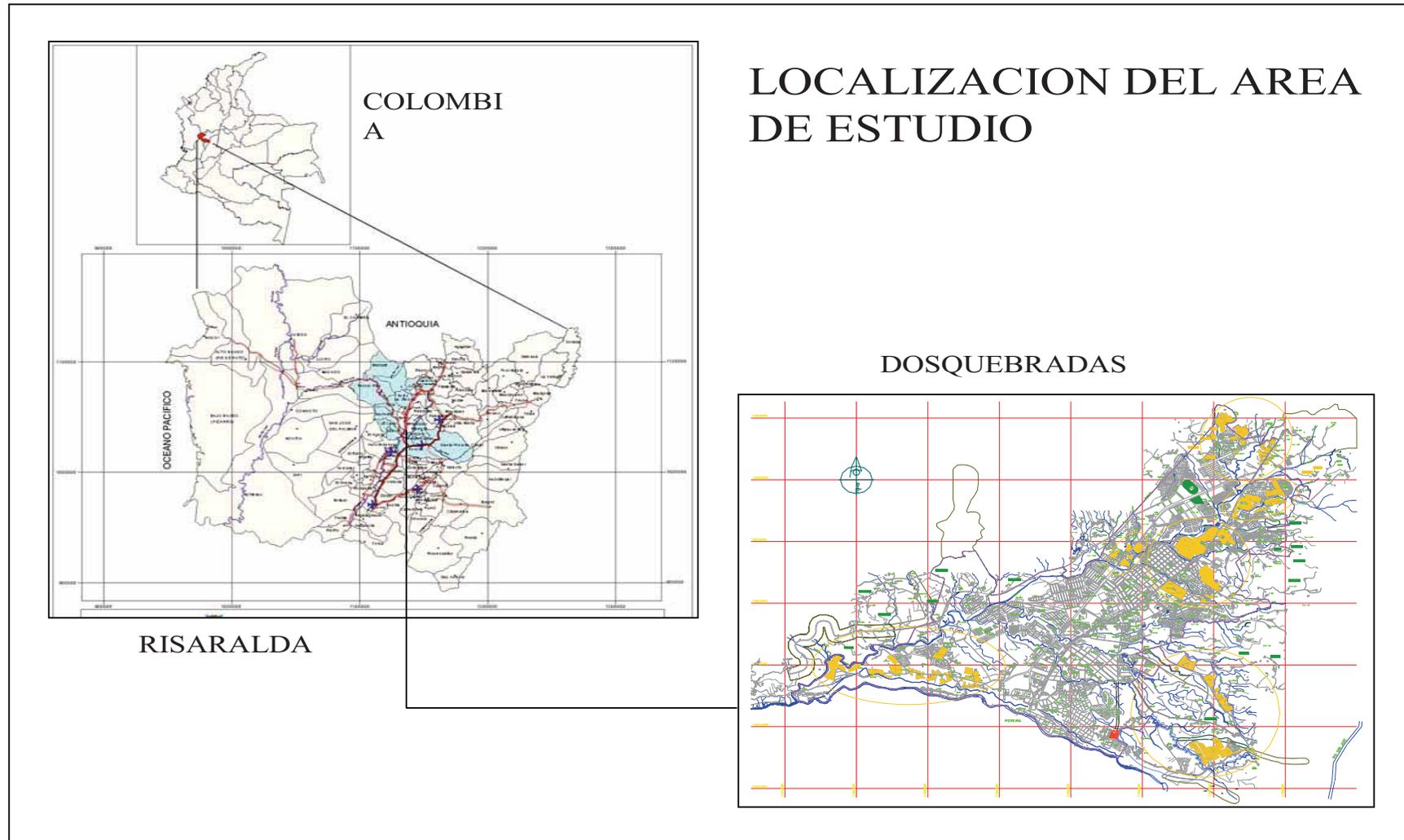
² Censo del año 2005 (Departamento Nacional de Estadística de Colombia, DANE).

está situada en un valle a 5 kilómetros al norte de Pereira, capital del Departamento de Risaralda, en la vertiente occidental de la Cordillera Central. Su territorio es montañoso y de nororiente a suroccidente está irrigado por la quebrada Dosquebradas, que limita en gran parte de su recorrido el desarrollo urbano. La quebrada Dosquebradas desemboca en el río Otún, que actúa de divisoria entre el municipio de Dosquebradas y el de Pereira (Gobernación de Risaralda, 1998:241-251). El municipio cuenta con una gran riqueza hídrica integrada, según la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas, por 17 quebradas que bañan todo su territorio y numerosos nacimientos que determinan la disponibilidad de fuentes para la captación de acueductos.

El municipio de Dosquebradas hace parte del Centro occidente de la Región andina colombiana (ver Mapa 1), lo atraviesa la vía de occidente y tiene una posición estratégica por ser el paso obligatorio entre los departamentos del Valle, Antioquia, Quindío y Caldas. Presenta un crecimiento longitudinal con urbanizaciones a lado y lado de la vía Pereira-Santa Rosa de Cabal, hasta sobrepasar los límites del valle, donde aparecen asentamientos sobre las laderas de las montañas (Alcaldía de Dosquebradas, 2004b:18).

Es una zona fundada por familias de origen antioqueño, tolimense, valluno y caucano, que se constituyó como municipio independiente en 1972, siendo hasta entonces un corregimiento del municipio de Santa Rosa de Cabal, Departamento de Risaralda.

MAPA 1. LOCALIZACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO



Según la estratificación socioeconómica³, el municipio de Dosquebradas cuenta con 4 estratos socioeconómicos, de los cuales el 96% de la población se ubica en los tres primeros (1,2,3).

Desde las primeras décadas del siglo XX, Dosquebradas ha sufrido un fuerte crecimiento urbano y de población. Durante los últimos treinta años, el municipio ha pasado de 49.395 habitantes en 1973 a 105.719 en 1985, llegando hasta 173.452 el año 2005. Este fuerte incremento fue generado por la dinámica económica en torno a la producción de café, a la disponibilidad de tierras a bajo costo para la urbanización, a la llegada de campesinos desplazados por la violencia, la facilidad de consecución de vivienda barata y la demanda de mano de obra por la creciente industrialización del municipio.

Con la construcción de fábricas como textiles Omnes, Comestibles la Rosa y la Molinera de Caldas entre otras, la población trabajadora se ubicó en los predios aledaños al territorio en urbanización. Así mismo contribuyó al acelerado poblamiento de Dosquebradas, el continuo desplazamiento por violencia de población rural hacia la zona urbana, sumada a la procedente de los departamentos de Caldas, Chocó, Caquetá, Huila y municipios de Risaralda como Quinchía, Mistrató y San Antonio del Chamí principalmente.

³ Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2004), la estratificación socioeconómica colombiana es el instrumento técnico que permite clasificar la población de los municipios y distritos del país, a través de las viviendas y su entorno, en estratos o grupos socioeconómicos diferentes. La estratificación socioeconómica se basa en la calidad de las viviendas como una aproximación a la calidad de vida de las personas que las habitan; por eso investiga variables o características físicas de las viviendas y del hábitat mediante un censo de manzanas, cuadras o viviendas individuales, conformando los estratos mediante la aplicación de un método estadístico. Se realiza, principalmente, para cobrar los servicios públicos domiciliarios con tarifas diferenciales por estrato y para asignar subsidios en esta área. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus tarifas. El proceso de estratificación socioeconómica colombiano está regido por las leyes 142 de 1994, 505 de 1999, 732 de 2002 y 812 de 2003. Es aplicado para cada municipio de manera diferencial.

El contexto en el que se insertan las relaciones sociopolíticas y económico-productivas de Dosquebradas es el mismo que identifica a toda la zona que vivió hasta hace pocos años en torno al sector económico agrícola del café. En los departamentos que configuran históricamente la región cafetera (Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío), la crisis de la economía cafetera ha presentado una serie de implicaciones en la vida de sus habitantes, como consecuencia de una errónea opción tecnológica y desarrollo implementado en esta región. Desde principios del siglo XX, la economía del café transformó los esquemas productivos y sociales de las comunidades campesinas habitantes en estas laderas altamente productivas, reduciendo las posibilidades de conservación de la biodiversidad, la seguridad alimentaria y la vida campesina (Gonzalo Sánchez 1999:30-153).

La economía del café desplazó las tecnologías tradicionales y sobre todo transformó las relaciones sociales, al imponer un modelo agrícola desarrollista e industrial potenciado por el sector privado, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia –FEDECAFE-, y el Estado, que buscaba satisfacer un consumo urbano externo, a costa de la productividad máxima del campesino. Estas transformaciones provocaron el deterioro de las condiciones económicas de los caficultores, luego de la caída del pacto cafetero y por ende del precio internacional del café en 1989. Los productores de café, al no tener otras opciones productivas se refugiaron en actividades como la ganadería y los cultivos ilícitos. Además, la crisis provocó que los pequeños y medianos campesinos no pudieran hacer frente al pago de las obligaciones crediticias con las entidades financieras, y vieron perder sus fincas o venderlas a quien algo les ofreciera por ellas.

Todos estos hechos conllevaron a la aparición de nuevos actores sociales implantados en las regiones cafeteras y a la transformación de las relaciones entre ellos. Así, surgieron grupos al margen de la ley con orientación ultraderechista, como estrategia de seguridad para la defensa de los intereses de los propietarios de grandes extensiones de tierra, que apostaron por la ganadería intensiva o

cultivos ilícitos, para evitar ser amenazados por los campesinos convertidos ahora en "pobres del café". Estos grupos, en alianza con la clase política y los organismos de seguridad ciudadana estatal empezaron a defender las estructuras de los nuevos grupos económicos de la región (Sánchez, 1999:153).

Por otra parte, el modelo económico neoliberal y la apertura económica implantada a partir de la década de 1990 golpeó fuertemente al sector de la mediana industria de Dosquebradas, produciendo una tasa de desempleo cercana al 18% e informalidad del 20% (Alcaldía de Dosquebradas, 2004b:49-55). Este hecho impulsó la proliferación de los asentamientos irregulares en donde proliferan bandas de delincuentes que asolan a la población, sumado al considerable aumento del consumo de sustancias psicoactivas entre jóvenes.

El municipio de Dosquebradas posee una vocación industrial. El 46% de su economía se basa en la manufactura dinámica que impulsa a su vez el crecimiento de otros sectores complementarios como los servicios y el comercio que representa el 20.5%. La estructura productiva de los sectores industrial y comercial está conformada en su mayoría por micro, pequeñas, medianas industrias y por comercio minorista. En el sector industrial de la confección, textiles y prendas de vestir, las maquilas son el sistema utilizado para reducir costos de operación, especialmente en maquinaria y mano de obra femenina. Lo que indica que alrededor de las grandes industrias, se están constituyendo empresas que prestan servicios conexos y/o complementarios generando valor agregado a la economía del municipio.

1.3. METODOLOGÍA Y DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

Desde el punto de vista metodológico, la investigación se centró en elaborar una etnografía del conflicto que las Asociaciones de Acueductos Comunitarios mantienen con la Alcaldía de

Dosquebradas. El estudio fue de carácter cualitativo y se desarrolló mediante un ejercicio de investigación acción participativa.

Por un lado, se optó por una investigación de tipo cualitativo, porque se consideró que un escenario microsocioal era el más adecuado para analizar los factores socioculturales de las relaciones generadas en una estructura organizativa, con el fin de comprender el significado que los actores dan a sus actuaciones.

Por otro lado, se eligió una investigación participativa, porque ello permitió integrar la propuesta académica de pesquisa con una estrategia de acción. Su método implicó un proceso de aprendizaje por parte del investigador y las Asociaciones de Acueductos Comunitarios, combinando de manera sintética investigación-aprendizaje y acción. Tal como afirma Schutter (1986:45), la investigación participativa como propuesta metodológica se encuentra inserta en una estrategia de acción que involucra a la comunidad en un conocimiento y solución de sus problemas, en busca de generar conocimientos necesarios para definir las acciones adecuadas que estén en la línea de cambio y transformación. El autodiagnóstico y la observación participativa son modalidades que resaltan la importancia que tiene la participación tanto de los profesionales como de la población en la investigación, en tanto su método implica un proceso de aprendizaje.

La investigación participativa es básicamente cualitativa porque forma parte de la experiencia educativa y de la planificación del desarrollo, buscando determinar necesidades de la comunidad, para aumentar la conciencia y el compromiso dentro de ésta.

En relación con el rol del investigador, aunque la comunidad académica espera en general que el profesional adopte una posición de neutralidad valorativa, resulta difícil realizar estudios de antropología política aplicada en los que se incluyan descripciones que no reflejen el nivel de implicación del investigador, en relación a sus principios, compromiso político y ético con la realidad estudiada.

Esto sucede principalmente porque los profesionales no pueden prescindir de las simpatías, las creencias y los compromisos personales, participando únicamente en calidad de expertos, para defender un conocimiento académico.

En el contexto de esta investigación, tanto la investigadora como los directivos de las Asociaciones de Acueductos Comunitarios, convertidos en grupo coinvestigador, asumieron conjuntamente roles activos en la pesquisa. Los primeros adquirieron un doble papel y se convirtieron al mismo tiempo en informantes e investigadores en la recuperación de relatos históricos de sus experiencias organizativas, de construcción de los sistemas y en el diagnóstico de su realidad administrativa y de gestión. Por su parte, la investigadora participó de manera directa en la capacitación del grupo coinvestigador en temas relacionados con los métodos de investigación, planificación de proyectos, acompañamiento a procesos de gestión, concertación de recursos para el fortalecimiento administrativo y de la infraestructura de los acueductos comunitarios, en algunos escenarios municipales y regionales. La facilitación de escenarios para la concertación entre las instituciones públicas y las Asociaciones de acueductos comunitarios, mediante los foros municipal y departamental, fue también una estrategia que en el desarrollo de la investigación permitió el reconocimiento de las características de la gestión institucional y la posición e intereses de los actores sociales en el conflicto por el servicio de acueducto de Dosquebradas.

Desde el punto de vista de la investigación acción participativa, se buscaba conocer el origen y los factores socioculturales que caracterizan la estructura organizativa de los acueductos comunitarios, así como el significado que los actores dan a sus actuaciones. Además se espera que el rescate de la memoria logre impactar en la reapropiación del proceso social, y en el sentido de

pertenencia hacia las Asociaciones de Acueductos Comunitarios y a la organización de segundo nivel AMAC⁴.

La planeación buscó definir las acciones adecuadas, en perspectiva del mejoramiento de las condiciones de vida de los usuarios del servicio, mediante un proceso de aprendizaje por parte del investigador y la AMAC, combinando la investigación-enseñanza y la acción. Y con la concertación interinstitucional se pretendió “potenciar la comunicación”, como estrategia de acción que a partir del diálogo y la cogestión, permitiera acercar a los actores en conflicto.

La realización del estudio sobre el conflicto ambiental por la gestión del agua en Dosquebradas, forma parte de los trabajos de pesquisa que realiza el grupo de investigación en Gestión Cultural y Educación Ambiental perteneciente a la Facultad de Ciencias Ambientales de la Universidad Tecnológica de Pereira, en su línea Organizaciones Sociales y Conflictos Ambientales.

En esta línea de investigación se propone el reconocimiento de la dinámica organizativa de la sociedad civil y su impacto en la gestión ambiental de la región del Suroccidente colombiano, principal área de cobertura de la Universidad Tecnológica de Pereira. Interesa realizar estudios que den cuenta de las características de la dinámica sociopolítica, aporte al desarrollo ambiental y conflictos que vivencian las organizaciones sociales en sus relaciones con otros actores sociales y principalmente con el Estado en el marco del Sistema Nacional Ambiental⁵.

Específicamente, a esta investigación se llegó luego que el Departamento de Estudios Interdisciplinarios y la línea de Investigación en Organizaciones Sociales y Conflictos Ambientales

⁴ AMAC: Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas.

⁵ El Sistema Nacional Ambiental es el escenario de confluencia de todos los actores sociales y de su gestión materializada en la política pública y en la legislación. Fue creada por la Ley 99 de 1993.

identificaron cuatro áreas principales de actuación de las organizaciones sociales en el Área Metropolitana Centro Occidente – AMCO⁶- de Risaralda: la gestión del agua, la educación ambiental, la consultoría de servicios ambientales y el desarrollo local. En concreto, se destacaron las Asociaciones de Acueductos Comunitarios como principal potencial organizativo de la sociedad civil en la región, en virtud a su mayor cobertura poblacional, permanencia en el tiempo e historia de reivindicación en torno a la gestión colectiva del agua. Igualmente, se identificó el municipio de Dosquebradas como el escenario en donde existen el mayor número de asociaciones prestando el servicio de acueducto para habitantes de la zona urbana.

La presencia de un mayor número de Asociaciones de Acueductos Comunitarios en el municipio de Dosquebradas motivó que el trabajo de investigación para el segundo año del doctorado, girara en torno a la actuación de la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (AMAC), a partir del reconocimiento de su historia, rasgos organizativos y dinámica de relación con el Estado y con otras organizaciones sociales⁷. La Universidad Tecnológica de Pereira (UTP) publicó en el 2005 los resultados de este estudio en un libro titulado: *La Gestión Colectiva del Agua, caso Asociación de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas*.

El proceso participativo mediante el cual se realizó el trabajo anteriormente mencionado permitió consolidar un acompañamiento continuo a esta Asociación desde el Departamento de Estudios Interdisciplinarios de la Facultad de Ciencias Ambientales a partir del 2004 y hasta la fecha, mediante trabajos de tesis, prácticas académicas, prácticas empresariales y desarrollo de convenios.

⁶ El Área Metropolitana Centro Occidente está conformada por los municipios de Pereira, Dosquebradas y la Virginia.

⁷ QUINTANA RAMÍREZ, Ana Patricia (2004) *La gestión colectiva del agua. El caso de la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (Colombia)*. Trabajo de investigación de segundo año presentado al programa de Doctorado en Antropología Social y Cultural, bienio 2002-05. Universidad de Barcelona.

Entre otros resultados significativos de esta labor se han firmado dos convenios de cooperación para el fortalecimiento de los acueductos comunitarios, uno entre la AMAC y la UTP y otro, entre la Alcaldía de Dosquebradas, ECOPETROL⁸, AMAC, ACURD⁹ y la Universidad Tecnológica de Pereira.

En la Facultad de Ciencias Ambientales se han realizado diversos trabajos de grado para optar el título de Administración Ambiental en temas referidos a la gestión colectiva del agua, sus particularidades administrativas, de planeación y propuestas de mejoramiento. Así mismo, algunos estudiantes de último año de formación en Tecnología Química realizan prácticas empresariales en el laboratorio de aguas de la AMAC.

El acercamiento e interacción permanente con las Asociaciones de Acueductos Comunitarios a través de la AMAC permitió reconocer que pese a contar con una gran historia de reivindicación y aporte al abastecimiento de agua en numerosos sectores pobres de la ciudad, a los directivos de la AMAC les preocupaba su desconocimiento de las transformaciones en la estructura normativa para la prestación del servicio de acueducto. Los directivos de las Asociaciones de Acueductos Comunitarios no contaban con argumentos suficientes para defenderse de las medidas estatales que buscaban expulsarlos del ahora mercado del agua, a través de frecuentes presiones y amenazas del Gobierno municipal y de las instituciones del orden nacional encargadas de la regulación ambiental. Como tampoco entendían de qué forma las transformaciones de la política pública y normativa del sector cambiaron su carácter, condición, posición y relacionamiento con el Estado.

Como un aporte a la clarificación de las inquietudes y reivindicaciones históricas de las organizaciones sociales que gestionan el servicio del agua en Dosquebradas, la investigación que

⁸ ECOPETROL: Empresa Colombiana de Petróleo.

⁹ ACURD: Asociación de Acueductos Comunitarios Urbanos y Rurales de Dosquebradas.

se presenta en este documento, se planteó entonces como propósito principal el reconocimiento del conflicto ambiental por la gestión del agua, desde un análisis de la historia de su poblamiento y abastecimiento del agua, de una historia de la normatividad y la política pública en la prestación del servicio de acueducto y, de la tipificación de los principales rasgos sociales de las Asociaciones de Acueductos Comunitarios. Se buscaba con ello construir una fuente documental que diera cuenta de las inquietudes hasta ahora planteadas por las juntas directivas de las Asociaciones de Acueductos Comunitarios.

Para responder al primer objetivo específico, la investigación indagó mediante fuentes documentales y recuperación de la memoria oral de algunos habitantes descendientes de los primeros fundadores del territorio biquebradense. Se revisó información referida a la historia del poblamiento, del abastecimiento del agua y a la historia regional de la política pública y la normatividad al respecto, existente en los centros de documentación de las Asambleas Departamentales de Caldas y Risaralda, el Archivo del Consejo Municipal, de Serviciudad¹⁰ en Dosquebradas y la Empresa de Servicios Públicos Municipales de Santa Rosa de Cabal –EMPOCABAL S.A.-. Los documentos revisados correspondieron a leyes, decretos, ordenanzas, correspondencia, propuestas de acción e informes institucionales. Así mismo fue importante la información recuperada mediante entrevistas no estructuradas realizadas a tres descendientes en tercera generación de los primeros campesinos habitantes de Dosquebradas. El archivo fotográfico de la familia Holguín fue un elemento de apoyo para la descripción y construcción de narraciones por parte de los informantes.

La revisión de las políticas públicas, de la normatividad y de su evolución a lo largo del siglo XX se elaboró a partir de la revisión documental de historia colombiana y de la clasificación de

¹⁰ Serviciudad: Empresa prestadora de Servicio de Acueducto y Alcantarillado en Dosquebradas.

información registrada en los planes de desarrollo Nacional, Departamental y Municipal desde 1972, archivo histórico de la legislación en servicio público a nivel nacional, acuerdos municipales de Dosquebradas existentes en el archivo documental de Serviciudad, en la secretaría de planeación municipal; ordenanzas departamentales en el archivo de la Gobernación de Risaralda, archivo de la normatividad referida al servicio de acueducto en los años anteriores a 1972 en la Gobernación de Caldas, en el municipio de Santa Rosa de Cabal y en la empresa EMPOCABAL.

El tercer objetivo referido a la caracterización sociopolítica de la gestión colectiva del agua se trabajó a través de entrevistas en profundidad a fundadores, directivos y usuarios de 25 Asociaciones de Acueductos Comunitarios. Así mismo las observaciones directas y participantes realizadas entre el 2002 y el 2006 de manera sistemática a través del trabajo de campo y los posteriores registros generados durante el acompañamiento al proceso de fortalecimiento organizativo, permitieron descubrir las percepciones que sobre su modelo de gestión tienen los actores sociales que lo construyen.

Los escenarios que sirvieron para el desarrollo de las observaciones participantes fueron entre otros, los diálogos cotidianos informales entre dirigentes de asociaciones afiliadas a la AMAC, diálogos entre fontaneros y directivos, recorridos por sectores para reconocer infraestructura y condiciones de habitabilidad en los barrios, celebraciones culturales, talleres de formación, reuniones de asamblea general ordinarias y extraordinarias de las diferentes Asociaciones de acueductos comunitarios.

Los relatos históricos sobre la construcción de los acueductos comunitarios y la fundación de sus grupos asociativos fueron recuperados por 15 directivos de las Asociaciones de Acueductos Comunitarios, quienes mediante entrevistas a fundadores de los sectores, elaboraron algunos textos con una guía construida conjuntamente con la investigadora principal. Los relatos fueron

socializados y retroalimentados en reuniones por sectores donde se ubican los acueductos comunitarios.

El objetivo que busca integrar la definición del conflicto central y los secundarios en torno a la gestión del agua, se logró mediante un proceso de revisión a documentos del archivo histórico de la Alcaldía municipal de Dosquebradas, la empresa Serviciudad, la Corporación Autónoma Regional de Risaralda –CARDER-, el archivo histórico del Señor Gustavo Montoya vicepresidente del Acueducto Comunitario la Capilla, memorias de los foros municipal y departamental realizados durante el año 2005 por la CARDER, la Alcaldía, la AMAC y la Universidad Tecnológica de Pereira y, artículos de los periódicos locales la Tarde y el Diario del Otún publicados durante el 2005.

Así mismo se realizaron entrevistas a funcionarios de entidades públicas y privadas como la CARDER, la oficina de Planeación Municipal de Dosquebradas, la Cámara de Comercio de Dosquebradas, la curaduría No. 1 de Dosquebradas, exfuncionario de la Empresa Pública de Acueducto de Dosquebradas, Concejales del municipio de Dosquebradas y director del Área Metropolitana Centro Occidente.

La revisión documental teórica fue un ejercicio permanente y transversal a la consecución de información para el desarrollo de cada uno de los objetivos específicos de esta investigación. Las entrevistas fueron grabadas y luego transcritas. Las notas del diario de campo, la información procedente de fuente documental y la acopiada mediante entrevistas se clasificó y ubicó en matrices de doble entrada, con datos agrupados por variables, características y datos históricos. Finalmente los testimonios, imágenes, datos y relatos se reducen a textos que buscan de manera organizada, interpretar el sentido y significado de los actores sociales analizados en torno al conflicto por la gestión del servicio de acueducto en Dosquebradas.

Como balance general del proceso de acción participativa, la publicación del libro que recoge la etnografía de la AMAC, permitió la difusión de la historia organizativa en ponencias, foros y medios de comunicación local y nacional. Así mismo algunos habitantes de Dosquebradas se sintieron motivados a reflexionar en torno al significado de los acueductos comunitarios como proceso social dignificante para sus vidas en torno al agua.

Con el acompañamiento ahora se percibe entre directivos de las Asociaciones de Acueductos Comunitarios un cambio de actitudes posibles de medir a través de los siguientes indicadores de impacto observados: la AMAC es más rigurosa y sistemática para asumir la planeación como herramienta necesaria en su gestión. La AMAC recuperó el funcionamiento de estructuras diseñadas en los estatutos pero inactivas durante mucho tiempo y que eran necesarias para potenciar la participación de sus afiliados. En los directivos de las Asociaciones de Acueductos Comunitarios se percibe un cambio de actitud en relación con la apertura hacia la cogestión con otras instituciones y con otras organizaciones sociales.

Algunas Asociaciones de acueductos comunitarios han mejorado la forma de administración y gestión, de una fase más empírica a una más técnica y sistemática. Entre los directivos se ha ganado credibilidad en el apoyo que la Universidad puede realizar a las organizaciones sociales a través de la extensión y la investigación. Algunas Asociaciones de Acueductos Comunitarios han iniciado un acercamiento entre sí, potenciando mecanismos de comunicación que hacen evidente la intención de unidad y superación de rivalidades personales.

1.4. EL TEXTO DE LA TESIS

A partir de las entrevistas y de la revisión de documentos se elaboraron relatos iniciales y cuadros resumen o matrices con información clasificada. Estos datos permitieron formular algunas hipótesis de trabajo y por último reducir los datos a textos organizados que daban cuenta de relaciones entre las variables que explicaban el conflicto ambiental por la gestión del servicio de acueducto en Dosquebradas y la dinámica organizativa de las Asociaciones de Acueductos Comunitarios. En algunos casos el texto presenta fielmente el relato acopiado durante las entrevistas para ilustrar un argumento, y en otros casos la información sirve como evidencia empírica para sustentar las explicaciones sobre el tema tratado. Los testimonios se citan entre comillas y mediante nota a pie de página se le da el crédito respectivo al informante.

Además de esta presentación y los apéndices, esta tesis está estructurada en cinco capítulos correspondientes a los argumentos básicos utilizados en el análisis del conflicto suscitado por la gestión del servicio de acueducto en Dosquebradas.

En el primer capítulo se presentan los postulados teóricos y el estado del arte en torno al tema. Ello con el fin de situar este trabajo en el contexto de las investigaciones sobre el conflicto ambiental en general y sobre la gestión colectiva del servicio de acueducto en particular, así como definir los principales conceptos teóricos que han guiado la investigación.

Con el objetivo de comprender el proceso sobre el que se asienta el actual conflicto en torno a la gestión colectiva del servicio de acueducto en Dosquebradas, se ha dedicado el segundo capítulo a presentar el proceso de urbanización y abastecimiento de agua en el municipio de Dosquebradas. La forma como se gestaron los primeros sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano a nivel individual en Dosquebradas y, la presión que propició el modelo de urbanización a cargo de particulares sin

ninguna ingerencia estatal, para que los pobladores resolvieran la necesidad de acueducto mediante gestión colectiva.

El análisis de la legislación y las políticas colombianas relativas a la prestación del servicio de acueducto constituye el eje del tercero de los capítulos, con el fin de construir el contexto legal en el que se origina y desarrolla el conflicto ambiental en torno a la gestión colectiva del agua en Dosquebradas.

En el cuarto capítulo se presentan las características organizativas y el funcionamiento de las Asociaciones de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas. Con ello se pretende comprender la manera en que la prestación del servicio público de acueducto mediante el modelo de gestión colectiva incide o es afectado por el conflicto ambiental en Dosquebradas.

Por último el quinto capítulo describe los rasgos del conflicto ambiental central y de los conflictos secundarios que vive el municipio de Dosquebradas en torno a la gestión del servicio público de acueducto. Se caracteriza la dinámica del conflicto, sus fases, momentos, aspectos que intervienen en cada una de ellas y, los estados de latencia y exteriorización que presenta el desacuerdo en torno a la gestión del servicio público de acueducto en Dosquebradas.

El texto finaliza con unos apéndices, correspondientes a tablas y cuadros que contienen información complementaria a los datos contenidos en los cinco capítulos de la tesis.

ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO

En este capítulo se presentan los conceptos básicos que han guiado la investigación sobre el conflicto ambiental por la gestión del servicio de acueducto en Dosquebradas. Para ello se parte de las categorías que ofrecen la antropología ecológica y la ecología política para el análisis del conflicto ambiental, así como una comprensión de conceptualizaciones en torno a la gestión colectiva de recursos naturales, el clientelismo, la gobernabilidad y las organizaciones sociales. Previo a esto, se hace una breve revisión de los estudios sobre el conflicto ambiental y sobre la gestión colectiva del agua.

2.1. LOS ESTUDIOS SOBRE EL CONFLICTO AMBIENTAL

El estudio de los conflictos ambientales como fenómenos específicos es relativamente reciente. En la década de 1970, los estudios realizados desde las ciencias sociales referidos al tema ambiental ofrecían una visión problematizante en el análisis de las actividades humanas sobre el entorno. Las perspectivas predominantes centraban su mirada en la comprensión de las alteraciones negativas sobre la naturaleza que afectaban el equilibrio vital del ecosistema, incluido el ser humano, y en el interés de la sociedad por las acciones conservacionistas.

Fue a partir de las transformaciones sociales y políticas generadas por el fracaso en la imposición de un modelo económico desarrollista cuando las investigaciones de las ciencias sociales en el tema ambiental cambiaron su rumbo.

A partir de la década de 1980 y durante los años 1990, se puso en evidencia el fracaso del modelo económico desarrollista en su intención por estandarizar el modo de vida occidental y generalizar los niveles de producción y consumo en todo el planeta. Algunos estudios se centraron entonces en el análisis de los efectos de esas relaciones desventajosas para algunos actores sociales y en el estudio de las situaciones de contraposición de intereses sobre la distribución de ciertos recursos naturales.

La preocupación por el deterioro ambiental provocado por el modelo de desarrollo neoliberal y las consecuencias de ello para las poblaciones pobres del planeta condujeron al establecimiento de alianzas entre ambientalistas, pobladores locales y académicos de países industrializados como Estados Unidos y del tercer mundo especialmente África y América Latina. Estos actores empezaron a manifestar sus inconformidades en forma de movimiento social, ante la amenaza que significaba para la sustentabilidad de sus vidas el incremento en el valor de los servicios públicos debido a las privatizaciones del sector, el desempleo generado por la creciente mecanización de los procesos productivos y la industrialización forzada de las incipientes economías de los países del tercer mundo. Todo ello impulsó una mayor sensibilidad social, una irritación social y una exigencia de respuestas a los gobernantes por parte de la sociedad civil, que originaron conflictos ambientales.

El surgimiento de conflictos ambientales, de desacuerdos en torno a las políticas públicas y a las gestiones estatales, motivaron a los investigadores al estudio de la aparición de estos fenómenos. Especialmente se interesaron en comprender la causa de las relaciones antagónicas entre el Estado y los movimientos sociales de ambientalistas, mujeres, campesinos y obreros, suscitadas en virtud a las prácticas de explotación intensiva de los recursos naturales que los países industrializados en su empeño colonizador,

exportaron a territorios del tercer mundo que contaban con gran potencial en biodiversidad.

Economistas, historiadores, ecólogos, sociólogos, abogados y antropólogos utilizaron principalmente el método comparativo y el análisis histórico para comprender los conflictos ambientales que se suscitaron en la sociedad, en virtud al impacto que produjo la mercantilización de la naturaleza sobre el desarrollo de las prácticas tradicionales en el uso de los recursos naturales, en la gestión pública y en las formas de participación social. Entre los estudios revisados, es frecuente el análisis de información obtenida mediante testimonios orales, documentos publicados en artículos y archivos históricos. Y aunque la mayoría de resultados presentan el análisis de causalidad y las consecuencias que generan los conflictos ambientales en la sociedad, unos pocos informes contienen también planteamientos de posibles alternativas en su manejo y/o resolución.

Las investigaciones analizan las consecuencias sobre las personas ante el uso desmesurado y la expropiación de recursos naturales como la tierra, el bosque y el agua principalmente, en virtud a la intensificación de las actividades mineras, las explotaciones petroleras y el uso intensivo de acuíferos. Son los casos, por ejemplo, del conflicto que apareció a finales de la década de 1950 por la contaminación con mercurio de las aguas marinas en la bahía Minamata (Japón) por los vertidos de la empresa petroquímica Chisso (Martínez, 1997:81), y de los conflictos causados por las consecuencias de la actividad petrolera, minera y forestal sobre los pueblos de la región amazónica, que generaron manifestaciones de movimientos ambientalistas estadounidenses y europeos en la década del 70 y, que luego se volvieron un tema controvertido de política internacional desde la década del 80 (Fontaine, 2004:505).

Cabe resaltar los trabajos de Martínez-Alier sobre el ecologismo de los pobres y de Vandana Shiva en torno a las guerras del agua. Para el primer autor, los conflictos ambientales en el mundo actual son

causados por la distribución desigual de los costos y beneficios del modelo de desarrollo económico neoliberal, que niega el acceso igualitario a los bienes y servicios que ofrece el ambiente de manera natural (Martínez-Alier y Roca, 2001). Por su parte Shiva (2004), ecologista y científica hindú, pone al descubierto la destrucción de la tierra y la pérdida de derechos de los pobres del planeta, a medida que se les niega el acceso a un bien común invaluable, en razón a la comercialización del agua. Revela cómo muchos de los más importantes conflictos ambientales del mundo actual, enmascarados como guerras étnicas o religiosas, son de hecho disputas por recursos naturales escasos y necesarios.

En América Latina el estudio sobre los conflictos ambientales se hizo más frecuente en la década de 1990, luego de la implantación generalizada del modelo económico neoliberal. Investigadores de Chile, México, Bolivia y Colombia, principalmente, se interesaron por los conflictos ambientales suscitados por el impacto de los objetivos económicos de las empresas respaldadas por gobiernos que buscaron elevar la competitividad y la inserción global de las economías nacionales. Las prácticas de estas empresas entraron en tensión con las expectativas de desarrollo y calidad de vida de la gente que se encontraba viviendo en situación de marcada desigualdad social.

Los primeros estudios referidos al conflicto ambiental evidenciaron una enorme preocupación de los investigadores por los efectos negativos que generaron los procesos de industrialización sobre amplios grupos poblacionales, en contraste con la destrucción de alternativas tradicionales de vida y de producción que giraban principalmente en torno a la agricultura. De igual forma enfatizaron más en las alteraciones producidas sobre los actores sociales que sobre los recursos naturales en sí mismos, ya que consideraban que los efectos del modelo de desarrollo neoliberal agudizaban la diferencia de los dos extremos de la escala social, las empresas globalizadas y los grupos pobres, como consecuencia de la debilidad

relativa del Estado para cumplir con su papel de regulador y protector del bien común.

En México fue representativo el conflicto ambiental que apareció en 1978 en virtud a la presión ejercida por una coalición de estudiantes, médicos y organizaciones comunitarias del área metropolitana ante la afectación a la salud de más de 150.000 personas por los desechos tóxicos emanados de la empresa Cromatos (Martínez, 1997:82). Recientemente, Jaime Sainz Santamaría y Mariana Becerra Pérez (2003), basándose en el análisis histórico de notas de prensa entre 1990 y el 2002 concluyeron que en la evolución de los conflictos ambientales por el agua, además de las dinámicas económicas ligadas a patrones de consumo, inciden la débil implementación de estrategias de regulación institucional y política que tiene el Estado para la gestión del recurso hídrico.

César Padilla Ormeño y Pablo San Martín Saavedra (2004:3), investigadores del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, explicaron que la proliferación de conflictos ambientales en Chile se debió principalmente a la reacción ciudadana en defensa de su calidad de vida, la protección de su salud, sus recursos y actividades económicas. Ello en virtud a que el crecimiento económico promedio del 6% durante los últimos diez años desbalanceó los recursos naturales, con impactos en la disminución de volúmenes de captura en la pesca, destrucción del bosque nativo, manejo intensivo de fertilizantes y plaguicidas en la actividad frutícola y contaminación de acuíferos por actividad minera.

En este sentido, los autores citados afirman que la expresión de estos conflictos ambientales es la única forma de poner en evidencia ante la opinión pública y los organismos de decisión, el costo ilegítimo que gran parte de los proyectos impone a las comunidades por no internalizar los costos ambientales de las inversiones.

Uno de los casos de conflicto ambiental más conocidos es el de la llamada "guerra del agua" en Cochabamba (Bolivia). Se trata de la experiencia latinoamericana más significativa como proceso de participación social en torno al agua y de sistematización histórica de las fases de un conflicto por la gestión pública del servicio de acueducto. Los estudios¹ referidos sobre este conflicto reflejan de manera detallada las contradicciones que se suscitan en el choque de modelos de desarrollo en un escenario con mayoría de población indígena. En este contexto, la defensa de lo público como representación cultural histórica de los usos y costumbres en torno al agua es una expresión popular de resistencia ante la imposición de un modelo neoliberal que vulnera el manejo y apropiación cultural sobre los recursos naturales.

En Bolivia, el ajuste estructural de los últimos 20 años agudizó los conflictos ambientales centrados básicamente en los desacuerdos entre gobierno, empresas privadas, multinacionales y sociedad civil, por la propiedad sobre los recursos naturales (agua, tierra, petróleo y gas). Ana Esther Ceceña cita la manera como algunos bolivianos describen tal situación:

"El régimen neoliberal ha liquidado la economía nacional. Ningún recurso natural nos pertenece; el agua, la tierra, los ferrocarriles, el petróleo, el gas está en manos de empresarios extranjeros cuyo único afán es lucrarse con el trabajo ajeno. Por si fuera poco, no hay trabajo, no hay dinero, no hay inversión, no hay incremento y Bolivia se hunde en la más honda crisis económica de los últimos 100 años" (Ceceña, 2004:8).

Otros estudios sobre el conflicto ambiental se centran en el análisis de los derechos indígenas para el acceso al agua, su participación en la formulación de políticas públicas y las características del movimiento ambientalista que respalda las reivindicaciones de estos grupos étnicos. Tal es el caso del Programa WALIR (Water Law and Indigenous Rights). Este programa, impulsado por la Universidad de

¹ El conflicto por el agua en Cochabamba ha sido sistematizado por autores como Carlos Restrepo Flores (2003), Alberto García Orellana y otros (2003), Carlos Crespo y otros (2004).

Wageningen y la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) e implementado en cooperación con organizaciones y redes indígenas, campesinas y de base de Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, México, Francia, Países bajos y Estados Unidos, tiene como objeto de estudio los derechos de agua y los modos consuetudinarios de gestión de los pueblos indígenas, comparándolos con los contenidos de la actual legislación nacional. (WALIR, 2002)².

R. Boelens, coordinador de WALIR, en un informe presentado al III Foro Mundial del Agua celebrado en Kyoto (Japón) en 2003 (Boelens, 2003) destacaba como centrales las cuestiones en torno al reconocimiento de los derechos de agua y las reglas de gestión indígena y su reconocimiento en el contexto de las políticas y la legislación de los Estados. En este sentido, señalaba como problema fundamental y fuente de conflicto las estrategias políticas y leyes que, partiendo de conceptos como inclusión, igualdad y participación, niegan a los indígenas y poblaciones locales su especificidad y los obligan a incluirse, igualarse y participar en los modelos occidentales. Es lo que ha venido a llamar la "tiranía de la participación" (Boelens, 2002, 2003, 2007).

Las investigaciones sobre conflictos ambientales colombianos realizadas por Gabriel Páramo Rocha (1998), Sabine Kurtenbach (2005), Astrid Ulloa (2004), Hildebrando Vélez (2007) coinciden en reconocer la aparición de desacuerdos entre actores sociales, en virtud al irrespeto por parte del Estado a las costumbres y derechos de todos los pueblos en el uso y acceso igualitario a la naturaleza. La mayoría de académicos señalan como principales causas del conflicto la deslegitimidad o baja gobernabilidad del Estado para la gestión de los recursos naturales, y una precaria o ausente

² El Programa WALIR está basado en la investigación-acción, intercambio, capacitación, empoderamiento y defensa legal, y pretende constituirse en centro de ideas e información crítica sobre los derechos consuetudinarios e indígenas relacionados con la legislación y políticas hídricas, así como facilitar las plataformas locales de acción para influir en los círculos donde se diseñan las leyes y políticas.

participación de la sociedad civil en las decisiones, gestión, evaluación de la política y legislación al respecto. Todas estas situaciones en las cuales el conflicto se manifiesta con altos niveles de violencia.

Para Gabriel Páramo Rocha (1998:122), las principales causas de conflicto ambiental en la historia colombiana están referidas a la distribución, apropiación y presión sobre la propiedad rural con los consecuentes cambios en la vocación agropecuaria, la colonización de zonas de protección, y la economía subterránea del narcotráfico con sus efectos negativos en la agudización de la violencia.

Según este investigador, los conflictos ambientales se producen a escala microsocial entre habitantes de un mismo territorio y las autoridades locales ambientales, y giran alrededor de problemas como la tala de bosques, la disposición de basuras o la contaminación específica de un lugar. A nivel macrosocial, los desacuerdos son de carácter netamente estructural y se dan entre el Estado, las empresas privadas, los actores armados y la sociedad civil. Estos desacuerdos se convierten en la causa principal de todos los conflictos en virtud al modelo de desarrollo imperante, la pobreza y la adopción o no de determinadas políticas agrarias y ambientales.

La política mundial de revolución verde originó una serie de conflictos desde la década de 1970 que afectaron social, política y ambientalmente las zonas rurales de Colombia. Ese paradigma agrario, que se planteó como el gran progreso técnico de la agricultura, originó una serie de graves problemas tanto en Colombia como en otros países latinoamericanos: el desgaste de las tierras productivas por erosión y compactación de suelos, la introducción de especies que resultaron débiles para las condiciones climáticas, el desplazamiento de especies productivas nativas, la dependencia creciente de fertilizantes y plaguicidas, el desarraigo de patrones culturales autóctonos en el manejo de agroecosistemas, el endeudamiento de los campesinos, la expulsión de muchos

habitantes de las zonas rurales hacia ciudades y áreas naturales para ser colonizadas. Todo ello tuvo como consecuencia el aumento de la marginalidad, la pobreza y la violencia.

El análisis que realizó Sabine Kurtenbach (2005) coincide con los argumentos presentados por Páramo (1998). Para esta autora, el conflicto ambiental colombiano se presenta en razón al acceso desigual a la tierra y a otros recursos naturales y a las promesas truncadas de participación local de la población que promovió la descentralización en el país.

El conflicto armado no resuelto en toda la historia colombiana persistirá como un factor central mientras en el espacio urbano tampoco haya perspectivas de vida para los migrantes del campo, aunque los voceros oficiales se refieren reiteradamente a que Colombia es un país urbanizado ya que cuenta con más del 75% de población urbana. El Gobierno se ocupa del problema en la medida en que, por una parte, se está desarrollando un debate sobre la expropiación de fincas adquiridas con dineros del narcotráfico y, por otra, se discuten posibilidades de empleos para los desmovilizados en el sector de la explotación forestal. Por tanto, la guerra que vive actualmente Colombia tiene repercusiones negativas en el espacio rural porque la violencia y la inseguridad permanentes dificultan la búsqueda de alternativas de desarrollo sostenible (Kurtenbach, 2005:16).

Así mismo, la descentralización del país prometió ser un proceso que restaría intensidad a la violencia, ya que presuntamente ampliaría las posibilidades de participación de la población especialmente en el ámbito local. Sin embargo, el proceso de descentralización tuvo un efecto contrario y se convirtió en un factor propiciador de la violencia, en la medida en que los actores armados incrementaron el control territorial y buscaron influir en las circunstancias locales, recurriendo a la amenaza mediante las armas. Esa forma de práctica clientelar, según Kurtenbach (2005), condujo al mantenimiento de patrones tradicionales de clientelismo a nivel municipal y a

contrarrestar las intenciones de reforma originalmente vinculadas a la descentralización.

Por su parte la antropóloga colombiana Astrid Ulloa (2004), analiza los procesos de construcción de las identidades indígenas como fruto de la interrelación entre las dinámicas locales, nacionales y trasnacionales de los movimientos y discursos indígenas en relación con las políticas ambientales globales. Explica la presencia de conflictos en referencia al movimiento indígena y al ambientalismo en Colombia, como consecuencia del desconocimiento de los pueblos indígenas en las nociones jurídicas estatales, y por la ausencia de acciones ambientales que consideren una noción de desarrollo sostenible concertada con la propuesta tradicional de los indígenas. En este sentido, el conflicto aparece porque los conocimientos y territorios indígenas no son reconocidos por su valor cultural, sino de acuerdo con los intereses de los nuevos mercados verdes. Más aún, las prácticas y conocimientos indígenas son valiosos sólo en el nuevo escenario del libre ecomercado.

Otro autor que aporta al análisis del conflicto ambiental colombiano es Hildebrando Vélez (2007), quien en sus análisis de la geopolítica del agua llama la atención por la invasión del capital privado en la construcción de hidroeléctricas en el país, que deterioran el recurso hídrico y desplazan a un gran número de indígenas y pobladores rurales que se ubican en los territorios inundados. Según Vélez, la construcción de embalses o hidroeléctricas se lleva a cabo actualmente:

“No sólo como consecuencia de la demanda de energía, sino en muchos casos como efecto del deseo de valorización de lugares donde unos propietarios pueden especular con unos títulos sobre la tierra y el agua, así como manejar los sistemas de generación y distribución de energía para recaudar las ganancias de las tarifas. Según sean las aspiraciones de estos mercaderes de la naturaleza, los ecosistemas pueden o no ser conservados. Hoy aparecen conflictos ambientales en sitios donde en el pasado la renta era menor y ahora se espera que se valore mediante

ardiles económicos y promesas de bienestar que nunca llegan” (2007:161).

Como se explica antes, aunque la mayoría de estudios presentan un análisis multicausal de los desacuerdos suscitados en torno a la gestión de los recursos naturales, algunas pocas investigaciones presentan también las posibles alternativas en su manejo y/o resolución. En este sentido, como la preocupación mayor se refiere a la discontinuidad en la gestión pública para diseñar, ejecutar planes y aplicar estructuras normativas que garanticen tanto la preservación como el acceso a los recursos naturales, las propuestas se orientan a formular soluciones para valorar económicamente la naturaleza y construir propuestas de desarrollo alternativo políticamente sustentable.

Por ejemplo, Xavier Cazorla (2003:2), propone que para superar la crisis de gobernabilidad, en la cual se han originado propuestas de gobierno y no políticas de Estado, es necesario realizar análisis desde la perspectiva del Manejo Integral de Recursos Hídricos – MIRH- que dimensione las múltiples articulaciones en la gestión del agua y, desde un enfoque de la ecoeficiencia³, es preciso implementar mecanismos para el pago por servicios ambientales en base al reconocimiento del mercado de la riqueza contenida en recursos propios.

Brinckmann y Brinckmann (2001:3), mediante la sistematización del programa integrado de gestión ambiental que buscó construir colectivamente una relación de responsabilidad ambiental y un mejor entendimiento para el uso racional del agua en la cuenca hidrográfica del río Pardo en Brasil, concluyeron que participar significa definir políticas públicas, proyectos de planeamiento y gestión e interrelacionarse socialmente, definiendo los procesos

³ El discurso de la ecoeficiencia se preocupa por el manejo sustentable o uso prudente de los recursos naturales y por el control de la contaminación. Descansa en la creencia de que las nuevas tecnologías y la internalización de las externalidades son instrumentos decisivos de la modernización ecológica. Corriente que encuentra su respaldo en la ecología industrial y la economía ambiental (Martínez-Alier, 2004:31).

decisorios sobre el medio donde se vive y actúa. Para consolidar opinión pública, evitar el conflicto y la manipulación, los autores referidos concluyen que un factor crucial es que la participación social se procese, implicando a la población en los procesos de decisión, donde quiera que incidan en políticas, planes o programas de saneamiento básico y gestión del recurso hídrico.

Finalmente, un estudio que aporta a la orientación teórica para el análisis de los conflictos ambientales es el de la antropóloga Sandra Turbay (2001) quien analiza diversas teorías antropológicas en la relación hombre y medio ambiente: la ecología cultural norteamericana, el neomarxismo francés y las propuestas post-estructuralistas que tratan de superar el dualismo entre naturaleza y cultura propio de la epistemología occidental. De su análisis concluye que el reto epistemológico para comprender las relaciones sociedad-naturaleza radica en la construcción de una ética que replantee el lugar del ser humano en el mundo y permita afrontar los problemas y los conflictos del momento.

Según esta autora, existen tres tendencias en la caracterización que ha hecho la antropología de las relaciones entre los seres humanos y los demás seres vivos: la primera como reciprocidad negativa en la cual el hombre es un administrador de la naturaleza a través de la aplicación racional de la ciencia y la técnica, sin consideraciones éticas. La segunda, es un enfoque proteccionista en el cual los seres humanos tienen una gran responsabilidad frente a otras especies animales y vegetales y, frente al ecosistema global. Por último, el paradigma contextual o comunal que promueve una reciprocidad generalizada entre el hombre y el ambiente, derivada de metáforas que acuden a las figuras del parentesco y de las relaciones interpersonales (Turbay, 2001: 104-105).

Como se aprecia en la presentación de las diferentes experiencias, una dinámica común en la aparición de conflictos ambientales es la reacción de la sociedad civil a eventos que impactan sobre la calidad de vida humana, generados por empresas productivas en alianza

con los gobiernos nacionales. Por ello los temas más estudiados por los investigadores son los de gobernabilidad, participación social y gestión de recursos naturales y, los menos referidos corresponden al análisis de la dinámica de las organizaciones sociales en la configuración de los mismos.

2.2. LOS ESTUDIOS SOBRE LA GESTIÓN COLECTIVA DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO

Aunque el modelo de gestión colectiva para la prestación del servicio de acueducto funciona en América Latina desde principios del siglo XX, son pocos los estudios que detallan las características de la gestión comunal en torno al agua para consumo humano. Las investigaciones que explican las dinámicas organizativas o rasgos al respecto aparecieron desde finales de la década del noventa para el caso colombiano y son más recientes en Bolivia.

En Colombia, la dinámica municipal que se generó para dar cumplimiento a la normativa del ordenamiento territorial⁴, exigió a los gobernantes que identificasen mecanismos para el control de los asentamientos urbanos en zonas de riesgo y el aprovisionamiento de servicios públicos domiciliarios en áreas proyectadas como de expansión. Por este motivo, para las administraciones municipales era necesario revisar el funcionamiento operativo y la capacidad de sostenibilidad de las iniciativas de gestión colectiva del servicio de acueducto existentes a finales de la década del noventa.

Este proceso sociopolítico de planeación del territorio, ligado a la privatización progresiva del sector servicios públicos que se venía gestando desde 1986 con la descentralización administrativa, reforzado en 1991 con la Nueva Constitución Política y, ratificado con la Ley 142 de 1994, era la motivación para que algunos investigadores escribieran sobre las particularidades del proceso de

⁴ Luego de la promulgación de la Ley 388 de 1997.

gestión colectiva del servicio de acueducto. Por un lado, el Estado buscaba identificar las debilidades de esta forma de prestación con el fin de avanzar en un esquema de regulación. Por el otro, para las organizaciones sociales prestadoras del servicio, estas investigaciones eran una posibilidad para identificar posibles alianzas en pro de su fortalecimiento ante la exigencia de competitividad en un esquema mercantil del servicio y el recurso agua.

En Colombia los estudios descriptivos soportados principalmente en información estadística fueron realizados por economistas y trabajadoras sociales para caracterizar la gestión local, los conflictos a los que se enfrentaban y las particularidades en la relación con el Estado, por parte de organizaciones ciudadanas en los departamentos del Magdalena, Valle del Cauca, Cauca, Cundinamarca y Risaralda.

Aunque no se cuenta con suficiente información para definir con precisión la ubicación de las regiones colombianas en donde se concentran el mayor número de organizaciones sociales que prestan el servicio de acueducto, o por lo menos, las más exitosas en su gestión administrativa y operativa, si se puede afirmar que en la zona rural es el modelo de gestión más generalizado mediante el cual la población campesina atiende su necesidad de abastecimiento en agua potable. Al respecto según la Financiera de Desarrollo Territorial en el país existen cerca de cinco mil acueductos veredales administrados por comunidades y, en ámbitos como el riego, son los productores –empresarios o campesinos- los encargados de administrar el recurso (Galán, 1998:67). El gremio de productores del café, agrupados en la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, institución de carácter mixta, invirtió durante casi 40 años en infraestructura y administración de acueductos rurales en regiones con producción cafetera. Pero desde 1989, la quiebra de este sector económico hizo que progresivamente la institución entregara las infraestructuras a las comunidades para su administración.

Un dato más amplio, estima que en Colombia existen más de 25.000 organizaciones que administran sistemas de acueductos en zonas urbanas y asentamientos rurales. De las cuales, el 80% son comunitarias y enfrentan limitaciones en relación con el cumplimiento de las normas gubernamentales y en la obtención de niveles altos de eficiencia y efectividad. Según la Superintendencia de Servicios Públicos, en 1998, del grupo de organizaciones prestadoras de servicios públicos en localidades colombianas con menos de 12.500 usuarios, sólo el 58.6% de ellas se encontraban registradas en la entidad, correspondientes a Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras de Acueductos y Asociaciones de Usuarios (García, 2001:1).

Según Alfonso Avellaneda (2002:58) el control colectivo que realizan los acueductos comunitarios en la conservación del agua y otros recursos naturales (bosque, paisaje natural, biodiversidad, entre otros) es quizá una de las alternativas que se abre la sociedad civil colombiana para salir de la encrucijada en que se encuentra ante la prevalencia de intereses particulares en el manejo y uso de los recursos naturales y el medio ambiente. Pese a esta visión, en Colombia existen agudos conflictos y problemáticas suscitadas por acciones de oposición entre el Estado y el sector privado hacia iniciativas en la administración colectiva de los recursos naturales.

Un estudio coordinado por Francisco Galán (1998), quien analiza cinco experiencias de gestión local por parte de organizaciones ciudadanas en los departamentos del Magdalena, Valle y Cundinamarca, muestra los principales conflictos vividos por las organizaciones sociales alrededor de la gestión del agua. El estudio parte de considerar que las organizaciones ciudadanas constituyen diferentes opciones para abastecer las demandas del agua potable, agrícola y energética, en particular en las zonas rurales y en los barrios marginales de las ciudades. Ofrecen servicios ambientales tales como mantenimiento de la estabilidad ecosistémica en la conservación y protección de nacimientos de agua, investigación, desarrollo de tecnología en producción limpia y, construyen procesos

de educación colectiva que sensibilizan y generan nuevos hábitos en relación con el agua. Cuatro de los cinco casos estudiados son liderados por organizaciones no gubernamentales, y sólo en uno, el liderazgo lo tiene la comunidad directamente afectada por la problemática del agua.

Las principales conclusiones a las que llegó este trabajo son: en primer lugar, los conflictos son generados por la relación distante entre las organizaciones sociales y el Estado, en la medida en que se requiere concertación de esfuerzos y recursos. En segundo lugar, las múltiples dificultades se deben fundamentalmente a la forma clientelista de hacer política, la corrupción y el distanciamiento con respecto a los intereses y necesidades de las comunidades, generando problemas que entorpecen e incluso invalidan los procesos iniciados. En tercer lugar, existen conflictos con las organizaciones no gubernamentales y entre las ONGs y las comunidades por relaciones contradictorias entre autonomía-independencia, cooperación-trabajo conjunto. Las desavenencias se derivan de las tendencias de algunas organizaciones no gubernamentales a suplantar a las comunidades en las decisiones, apropiarse de los procesos de las organizaciones sociales de base, buscar protagonismo opacando la acción de las comunidades, imposición de programas y proyectos incorporados en su estructura sin correspondencia con las características, problemas o necesidades de los grupos que administran acueductos comunitarios. Para finalizar el estudio, sus autores sugieren incorporar en la política del agua actuaciones que dinamicen la relación entre las ciudades y el campo, porque en éste último se reproduce y conserva el agua que se necesita en las concentraciones urbanas e industriales.

El Instituto de Investigación y Desarrollo de Agua Potable, Saneamiento Básico y Conservación del Recurso Hídrico –CINARA⁵-, inicialmente se preocupó por consolidar el acompañamiento

⁵ CINARA es un instituto adscrito a la Universidad del Valle del Cauca, Colombia.

organizativo y la investigación en su componente técnico. Recientemente CINARA ha empezado a producir reportes referidos a las características sociales de los sistemas de abastecimiento a los cuales asesora, aunque sus trabajos sobre la gestión comunal del servicio de acueducto por parte de grupos asociativos en el suroccidente colombiano, forman parte de los informes requeridos por las agencias de cooperación sobre el impacto en la ejecución de recursos destinados al fortalecimiento técnico y administrativo de los sistemas de abastecimiento que acompaña en su gestión.

El CINARA reconoce, entre otros aspectos relevantes, que las mayores limitaciones para lograr el fortalecimiento de la gestión comunitaria en proyectos de saneamiento, aparecen por el inadecuado marco legal e institucional para el reconocimiento jurídico de estas organizaciones como administradoras del servicio de agua potable en pequeños municipios y zonas rurales colombianas. Otro factor que influye negativamente en el fortalecimiento de estas formas de gestión comunitaria es la falta de coherencia en el cumplimiento del papel autónomo y facilitador de los gobiernos municipales (Bastidas, 2001:9).

Los informes del 2001 (Pérez, Gómez, Jiménez y Bastidas) que sistematizan casos de gestión colectiva del agua en los departamentos del Valle⁶ y Cauca⁷, resaltan las siguientes características de estos casos: la autonomía en el esquema administrativo, la escasa presencia del municipio en la atención del saneamiento básico, la participación directa de los usuarios en el sostenimiento del sistema, y un esquema tarifario que varía dependiendo del número de usuarios, estrato socioeconómico y/o continuidad en la actividad económica de la población atendida.

⁶ Asociación de usuarios de acueducto el Hormiguero y Junta de Acción Comunal de la parcelación el Retiro en zona rural del municipio de Cali, Valle del Cauca, Colombia.

⁷ Cooperativa de Acueducto Tinajuela en el municipio de Coconuco, Departamento del Cauca, Colombia.

Para Mario Alejandro Pérez (Pérez, 2001), investigador del CINARA, el esquema de gestión comunal a pequeña escala presenta un balance favorable comparativamente con otros prestadores del servicio público de acueducto, en razón a la mayor cobertura poblacional y continuidad del servicio que logra realizar. Sus frecuentes deficiencias se centran en el escaso cumplimiento del marco normativo, elevado consumo mensual de agua por suscriptor e inexistencia de plantas de tratamiento en la infraestructura que funciona principalmente mediante sistemas por gravedad (Pérez, 2001:26-29).

Bolivia es otro país latinoamericano donde se han estudiado los sistemas de gestión colectiva del servicio de acueducto. Las publicaciones más recientes son el resultado de una serie de intervenciones promovidas por las Universidades y las ONGs, con ayuda internacional, luego del organizado esfuerzo y el protagonismo que tuvieron los comités en Cochabamba durante la guerra por el agua que se llevó a cabo en el 2000. El interés de los investigadores se centra en presentar las potencialidades y debilidades del trabajo que realizan los comités de agua en sectores periurbanos de algunas ciudades bolivianas, las particularidades del apoyo estatal y, las metodologías de intervención que utilizan algunas agencias nacionales e internacionales de cooperación para apoyar tales iniciativas.

Tal es el caso del estudio realizado por Alix Courivaud (2005) que describe la dinámica organizativa en la gestión comunal del agua de países latinoamericanos como Bolivia, Colombia, Perú, Brasil, Venezuela, Ecuador, Honduras, Haití, así como Senegal y Tanzania en África.

En las experiencias estudiadas, mayoritariamente en zonas rurales y periurbanas, la autora concluye que los dos principales motivos por los que se organizan sistemas comunales son la falta de servicios públicos por ausencia de intervención del Estado y la necesidad de construir un servicio más adaptado a las demandas de comunidades

pobres. La población aglutina esfuerzos colectivos para solucionar sus problemas de saneamiento mediante sistemas alternativos y, se organiza además para solucionar carencias en educación y salud.

Los sistemas comunitarios creados por la misma población nacieron con la llegada de la población a las zonas peri-urbanas. En América Latina los más antiguos y continuos en el tiempo se crearon a partir de la urbanización masiva de las ciudades durante las décadas del 60 y 70. Comparativamente, las organizaciones más recientes, con menos de quince años, son las más susceptibles de desaparecer porque son absorbidos por una empresa estatal o privada.

Entre las coincidencias que presentan los diferentes casos estudiados resalta que la mayoría de organizaciones sociales administradoras de servicio de agua fueron creadas por los mismos habitantes, quienes invirtieron en mano de obra, materiales y dinero, con eventual ayuda técnica y/o financiera del municipio. Muchas funcionan de manera informal, sin personería jurídica, y una gran proporción distribuye agua no tratada en razón a la inadecuada infraestructura con que cuentan. Aunque la propiedad sobre la infraestructura garantiza que exista un fuerte sentimiento de apropiación de los usuarios en la vigilancia del sistema de agua potable, generalmente estos grupos tienen usuarios que no pagan las facturas de su consumo.

A nivel económico existe un mantenimiento mínimo para el funcionamiento del sistema, en razón a la existencia de tarifas bajas que no alcanzan a cubrir los costos de operación, ni permiten ahorrar para la reposición de maquinaria e inversiones futuras. Este hecho exige que, en caso de requerirse reparaciones importantes en la infraestructura, deba recurrirse a la recolección de cuotas extraordinarias entre los usuarios.

En los casos estudiados tanto en América Latina como en África, el apoyo en la gestión administrativa y técnica de los sistemas por parte del gobierno local es mínimo, a la vez que es débil el control

estatal para la regulación de los impactos negativos sobre el medio ambiente (Courivaud, 2005:9).

La publicación editada por Centro Agua y la Universidad Mayor de San Simón (2006) que recoge una serie de experiencias institucionales en apoyo al fortalecimiento de la gestión de comités de agua rurales y periurbanos en Bolivia y Colombia, buscó el reconocimiento y recuperación de experiencias metodológicas en capacitación y apoyo a procesos organizativos que son una realidad para miles de familias en América Latina. Debido a que estas organizaciones comunitarias proveen un servicio público a familias de poblados urbanos y periurbanos donde los gobiernos nacionales y locales no tuvieron la capacidad de brindar un servicio de agua potable, y a que muchos comités de agua enfrentan problemas de diversa índole, viéndose imposibilitados para mejorar su gestión a lo largo del tiempo, se sistematizaron los resultados obtenidos, las lecciones aprendidas y posibles alternativas para dar continuidad en el apoyo a la gestión de este tipo de organizaciones sociales. En general, el estudio concluyó que si bien cada institución determina las metodologías para el abordaje de la intervención, las experiencias comparten el enfoque de sostenibilidad de las organizaciones sociales en un sentido integral y de participación en la capacitación como garantía de continuidad de procesos para el fortalecimiento organizativo de los comités de agua. Al respecto el informe señala textualmente que:

“un enfoque participativo implica un mayor involucramiento y compromiso de la población que, en relación al apoyo a la gestión del comité de agua potable, trata en lo posible de fomentar la participación de los miembros de la directiva y la mayoría de los usuarios (ancianos, mujeres y niños)” (Quiroz y otros, 2006:286).

Generalmente, las principales limitaciones para la promoción efectiva de estas formas de gestión colectiva del agua como forma de solucionar las debilidades en saneamiento básico de zonas rurales y periurbanas y de superar los conflictos entre los gobiernos

locales y los comités de agua se deben a la falta de apoyo estatal en la gestión que realizan estas organizaciones sociales. Ello en virtud a la inexistencia de marcos legales adecuados a la realidad de los comités comunitarios y a la inasistencia del Estado para apoyar a este tipo de actores sociales.

En conclusión la década del noventa constituye un período de inquietud investigativa para el desarrollo de estudios referidos al conflicto ambiental y a la gestión colectiva del servicio público de acueducto, en virtud a las consecuencias generadas por la implantación del neoliberalismo que privatizó este sector en los países latinoamericanos.

En diferentes investigaciones se presentan de manera descriptiva los efectos negativos de un modelo de desarrollo que descuida las garantías de vida con calidad para una amplia población pobre que habita los países tercermundistas. Aunque algunas investigaciones detallan las afectaciones sociales específicas a los pueblos, éstas se centran principalmente en analizar el deterioro del esquema de participación de la sociedad civil en decisiones que tocan con el uso, manejo, aprovechamiento y servicios que producen los recursos naturales.

En general se percibe que existe una preocupación de muchos investigadores por explicitar los componentes políticos del conflicto ambiental y en ello se ha avanzado mucho más que en la sistematización de los procesos de consolidación y fortalecimiento de las organizaciones sociales para enfrentar los retos que supone el reacondicionamiento a las nuevas estructuras institucionales y legislativas de mercantilización de la naturaleza y los servicios públicos como el acueducto. En este sentido, las experiencias hasta ahora sistematizadas, constituyen el inicio en la consolidación de una línea de investigación en tal sentido, que permita analizar con mayor detalle las dinámicas, contradicciones, fortalezas y debilidades que el esquema de gestión colectiva de recursos naturales y servicios públicos representa en si mismo, como

potencialidad para la actuación dialéctica de las organizaciones sociales en el marco de los conflictos ambientales.

2.3. CONCEPTOS BÁSICOS Y PERSPECTIVA TEÓRICA DE ESTA INVESTIGACIÓN.

En este apartado se presentan los conceptos básicos que permiten analizar el conflicto ambiental generado en torno a la gestión comunal del servicio de acueducto en Dosquebradas, en su orden se presentan: el conflicto ambiental desde la ecología política, gobernabilidad y clientelismo y, la dinámica de las organizaciones sociales en la gestión colectiva del agua.

2.3.1. El Conflicto ambiental desde la ecología política

La Antropología Política y el Conflicto

Aunque hasta 1940 la antropología política no aparece como un campo específico dentro de esta rama del conocimiento, el interés de los antropólogos por el estudio de la política es tan antiguo como la propia disciplina. Los primeros antropólogos evolucionistas de la segunda mitad del S. XIX pusieron el ámbito de la política en el centro de la disciplina con sus estudios de derecho comparado y sobre las formas de organización social y política como elemento central del esquema evolutivo de las sociedades.

Pero a pesar del temprano interés de la antropología por la política, las diferentes escuelas han concebido el conflicto de modos distintos y han otorgado al conflicto un rol diferente en sus explicaciones sobre los sistemas políticos. Mientras corrientes como el estructural-funcionalismo consideran el conflicto como innecesario y negativo para la estabilidad sistémica de la sociedad, otras teorías de orientación procesual lo consideran como un efecto lógico de la interacción humana.

Los estructural-funcionalistas, como Radcliffe Brown entre otros, consideraban que la sociedad se organiza en una red de relaciones humanas para superar los conflictos, resolver las disputas entre los grupos locales, repartir los recursos equitativamente y utilizar el poder en busca del equilibrio y/o estabilidad de la dinámica social. Los seguidores de esta corriente percibían de manera negativa el conflicto, como un elemento poco apropiado para la estabilidad de las sociedades. Esta visión, otorga legitimidad a las instituciones políticas para utilizar diversos mecanismos, entre ellos los coactivos, en pro de garantizar el orden y equilibrio del poder establecido.

A partir de la década de 1960 se produjo un cambio en el paradigma dominante en antropología política. El interés por los procesos políticos, la acción y el conflicto surgió como reacción al estructural-funcionalismo. Para algunos autores como E. Leach que impulsaron esta perspectiva procesual, la organización política no es un sistema que tiene como fin garantizar el orden social, como pensaban los estructural-funcionalistas, sino que se trata de un ámbito donde los individuos o grupos de individuos desarrollan un conjunto de acciones encaminadas al control del poder y de la toma de decisiones. Esta nueva perspectiva hizo que el conflicto pasara de ser considerado un elemento externo y desestabilizador del sistema político a un elemento central de las explicaciones sobre su dinámica.

El cambio de paradigma epistemológico propició la sustitución de términos como estructura y función, por los de proceso, conflicto, facción, lucha y estrategia manipulativa, entre otros. Se consideró que el equilibrio no es estático ni estable, sino que surge de un proceso dialéctico progresivo en el que "los conflictos de una red de relaciones son absorbidos por otra red de declaraciones, cuyas lealtades entrecruzadas tienden a unir al conjunto de la sociedad, para resolver las disputas entre los grupos locales" (Lewellen, 1994:25). Por tanto, el conflicto es el resultado de las causas que

propician la evolución de la sociedad, entre ellas el crecimiento demográfico, las transformaciones en el hábitat y la tecnología.

Para los antropólogos marxistas (Maurice Godelier, Marc Auge, Emmanuel Terray, Claude Meillassoux, Marc Abeles) que adoptan una perspectiva procesual, contraria a la orientación funcionalista, el conflicto es un proceso dialéctico, progresivo, inherente a la interacción humana que exige a gobernantes y sociedad en general, definir una organización, un poder y la coordinación del trabajo.

La Antropología Ecológica y el estudio de la relación cultura-naturaleza

A pesar de que el interés por el vínculo entre los seres humanos y el medio ambiente, por la relación entre cultura y naturaleza, ha ocupado una parte sustancial del análisis antropológico prácticamente desde los inicios de la disciplina, se ha hecho especialmente significativo en los últimos decenios en virtud al incremento de la preocupación mundial de las ciencias por el estado del medio ambiente (Milton, 1997; Comas d'Argemir, 1998:124). Sin embargo, las explicaciones sobre esta relación y la misma distinción entre naturaleza y cultura a lo largo de la historia de la antropología han sido diversas.

Las teorías antropológicas predominantes hasta las décadas de 1950 y 1960 adoptaron perspectivas deterministas que, partiendo de una visión que contraponía naturaleza y cultura y siguiendo los postulados darwinianos que explicaban la diversidad biológica por la influencia del medio, presentaban la cultura como un producto del entorno (Milton, 1997; Santamarina, 2008). Así, la idea que predominó en antropología ecológica durante este período era que "los rasgos de la sociedad humana y de la cultura pueden explicarse en función del entorno en que se han desarrollado, lo cual equivale a afirmar que los factores medioambientales determinan las manifestaciones humanas sociales y culturales" (Milton, 1997).

Por ejemplo, Mason (1896) exploró los vínculos entre las condiciones naturales y la tecnología. Huntington (1924), por su parte, examinó las correlaciones entre las condiciones naturales, en especial el clima, y las tecnologías humanas en el desarrollo de las civilizaciones, analizando entre otras variables, las creencias, los rituales religiosos y los rasgos de la cultura material (Milton, 1997). Desde este punto de vista, implícitamente, el conflicto resultaba ser una consecuencia de los esquemas de relación sociocultural establecidos entre los seres humanos que, aunque podían no estar referidos necesariamente a las condiciones naturales o tecnológicas del entorno, era necesario evitar mediante el control de los factores medioambientales con influencia negativa y, así cumplir el fin primordial de la vida en sociedad: la adaptabilidad del ser humano.

El propio desarrollo de la teoría antropológica y el aumento de los conocimientos etnográficos condujeron a que, sin abandonar la dicotomía naturaleza-cultura, surgieran posiciones más matizadas que la antropogeografía que había predominado inicialmente. Así, desde una perspectiva que se denominó posibilista, autores como Kroeber (1939) defendieron la idea que el medio ambiente, más que determinar, marca los límites del desarrollo cultural, estableciendo la frontera entre lo que resultaba posible o no (Milton, 1997). Desde esta perspectiva si el medio ambiente es el escenario que permite el desarrollo de ciertos mecanismos de vida cultural, el conflicto ambiental es un aspecto que puede entorpecer la adaptación humana porque desestabiliza las condiciones de la relación; además porque la sociedad delega al medio ambiente una función de control sobre las estrategias culturales de adaptación.

Frente a esta posición posibilista surgió posteriormente una nueva ola más determinista, representada por J. Steward (1955) y la ecología cultural, quienes criticaron el posibilismo por atribuir al entorno un papel pasivo con referencia a la sociedad y la cultura. Para Steward y sus seguidores, la influencia de la naturaleza sobre la cultura debía entenderse a partir de las siguientes premisas: a) los rasgos culturales evolucionan como adaptaciones a su entorno

local; b) hay conjuntos de rasgos culturales se hallan más directamente influidos que otros por los factores ambientales (lo que Steward denominó "núcleo cultural"); y c) algunas condiciones medioambientales tienen un mayor impacto que otras sobre los rasgos culturales (Milton, 1997).

Tanto la antropogeografía, el posibilismo como la ecología cultural, al interesarse por comprender el uso y significado de las prácticas culturales en relación con el entorno, descuidaron el análisis de categorías sociales como el poder, las instituciones políticas y los sistemas de intercambio. Estas variables de carácter sociopolítico propias de la interacción social podrían ser útiles para la comprensión del conflicto ambiental, pero que no se consideraron importantes ya que interesaba más analizar el conflicto por las competencias energéticas y territoriales de la sociedad como un elemento indispensable para suplir demandas biológicas de las especies animales, vegetales y humanas.

A partir de finales de la década de 1960 y los años 1970 aparecen nuevas perspectivas que, siguiendo los planteamientos de Steward, ponen en el centro de su análisis el concepto "adaptación". Se trata del materialismo cultural de Marvin Harris, y la perspectiva ecosistémica de Rappaport.

El materialismo cultural busca demostrar que todos los rasgos culturales son racionales desde el punto de vista de la adaptación a los factores ambientales, tanto los relativos a la tecnología como los ideológicos. Es decir, que todos los rasgos culturales tienen un sentido ecológico (Milton, 1997). Para Harris (1982) las condiciones tecnoecológicas y tecnoeconómicas son los factores responsables de la vida social y cultural. Los constreñimientos infraestructurales son los que determinan los componentes estructurales y superestructurales (Santamarina, 2008:153).

Si bien el materialismo cultural continúa presentando una explicación determinista unidireccional de las relaciones entre

naturaleza y cultura, los planteamientos de Rappaport suponen un giro en este sentido. La perspectiva ecosistémica o neofuncionalista propuesta por Rappaport (1975), pone el énfasis en los conceptos de ecosistema y adaptación. Para este autor, los seres humanos con sus culturas forman parte del ecosistema, entendido éste como "el total de organismos vivientes y sustancias no vivientes ligados por intercambios materiales dentro de cierta porción delimitada de biosfera" (Rappaport, 1975:261). Como señala Milton (1997), este planteamiento supuso romper con la idea que las fuerzas ambientales actúan de modo unidireccional sobre las sociedades humanas. Para Rappaport, todos los componentes de un ecosistema se encuentran ligados por intercambios materiales por lo que, del mismo modo que los seres humanos se encuentran afectados por las fuerzas ambientales también ejercen un impacto sobre sus entornos. Así, la relación entre cultura y naturaleza es una relación dialéctica y no determinista (Rappaport, 1975:270). Desde este punto de vista, los planteamientos de Rappaport también rompen con la dicotomía entre naturaleza y cultura al considerar ambas en un mismo sistema integrado, aunque ello sea a costa de marginar un análisis cultural. (Milton, 1997).

Pero, además, Rappaport introdujo dos ideas básicas más en su análisis. Una, que la relación de los seres humanos con su entorno no es directa, sino que está influida por la percepción cultural que tienen éstos de su propio medio. Esta percepción del medio y de las relaciones de los seres humanos con el medio es lo que Rappaport denominó modelo percibido (Rappaport, 1975:271). Otra, que la cultura es el mecanismo que tienen los seres humanos para adaptarse al medio y les otorga una gran flexibilidad ecológica. La cultura es un elemento independiente de la naturaleza, con procesos propios de creación y transformación. Sin embargo, la cultura debe estar adaptada al entorno con el fin de conseguir un ecosistema equilibrado y autorregulado (Rappaport, 1975:267).

Otro planteamiento diferente que también surgió en los años 1960-70 y que suponía una ruptura con las perspectivas deterministas,

fue la propuesta de la etnoecología. Esta perspectiva centraba su interés en conocer la manera en que la gente comprendía e interactuaba con su entorno, poniendo de manifiesto que en virtud a la gran diversidad de formas como la gente percibe e interpreta el mundo, las tradiciones culturales son válidas sólo en el contexto específico en que se presentan. Según Milton (1997), los antropólogos que seguían esta tendencia estaban más interesados por los objetivos, motivaciones, suposiciones, creencias que motivan la actividad humana y en las consecuencias sociales y culturales de las acciones que en su impacto ecológico.

Este interés por cómo las personas piensan la naturaleza y relacionan en su mente la naturaleza y la cultura, fue desarrollado también desde otras perspectivas como el estructuralismo de Lévi-Strauss y continúa siendo una cuestión fundamental en muchos de los trabajos desarrollados en los últimos decenios. Sin embargo, la cuestión fundamental ha pasado a ser si las categorías naturaleza y cultura son o no universales (Milton, 1997). En este sentido, los trabajos de P. Descola han contribuido al replanteamiento de la dicotomía naturaleza-cultura, ya que han puesto de manifiesto que la distinción entre naturaleza y cultura no es universal y han preconizado la necesidad de incorporar el simbolismo y la ecología dentro de una misma perspectiva dinámica (Santamarina, 2008:167).

La Ecología Política

A partir de la década de 1980 surge una nueva forma de abordar la relación de los seres humanos con su entorno que intenta superar la dicotomía naturaleza-cultura y las explicaciones deterministas de la cultura: la ecología política⁸. Se trata de un enfoque que sitúa en el

⁸ Según Martínez-Alier, la ecología política nació en 1987 con las investigaciones rurales de los geógrafos Blaikie y Brookfield, quienes estudiaron las relaciones cambiantes entre las estructuras sociales y el uso del medio ambiente.

centro del análisis la dimensión política de la naturaleza y la relación entre desarrollo económico y ambiente. El conflicto ambiental es una de las cuestiones fundamentales para la ecología política, como consecuencia de la competencia entre los diversos actores sociales por el acceso y la gestión de los recursos naturales (Vaccaro y Beltran, 2007:19).

Esta perspectiva aparece en un contexto histórico caracterizado por fenómenos que contribuyen a la forma que adopta: el aumento de los problemas ecológicos debido a un modelo económico que usa indiscriminadamente la naturaleza, el surgimiento de los movimientos ambientalistas, la crisis del modelo desarrollista y las limitadas oportunidades de gran parte de la población mundial para acceder a las condiciones básicas de supervivencia, los procesos de globalización, el predominio del neoliberalismo económico que ocasionó la privatización de los servicios públicos y la mercantilización de la naturaleza.

La ecología política introduce un nuevo punto de vista en el estudio de las relaciones entre los seres humanos y el entorno al integrar en el análisis las relaciones entre economía, ecología y poder, subrayando la importancia del contexto histórico, político y social que enmarca y es consecuencia de la gestión del medio ambiente (Santamarina, 2008:169; Vaccaro y Beltran, 2007:15-17). Para ello, se tienen en cuenta las relaciones entre los diferentes niveles políticos y los vínculos entre los discursos, las relaciones de poder y las relaciones materiales. En este sentido se aborda la politización de las representaciones y el papel jugado por los discursos con sus efectos políticos y materiales (Santamarina, 2008:170). Todos estos aspectos se examinan teniendo en cuenta tanto los contextos locales como los sistemas económicos más amplios y la conexión entre ambos. Como señalan Vaccaro y Beltran (2007:19) siguiendo a Bryant y Bayley (1997:13), los problemas ecológicos no pueden ser entendidos sin conectar lugares y procesos de diferentes escalas y la ecología política ofrece medios para vincular opresión social y

problemas ambientales a nivel local con preocupaciones políticas y económicas más amplias.

Como propuesta conceptual, la ecología política recupera de la antropología política el análisis de las relaciones sociales organizativas en el marco de estructuras de poder y, de la antropología ecológica, la manera de comprender los usos, el manejo cultural de los recursos naturales y la intención causal y/o teleológica de las actividades humanas.

En su campo epistemológico específico, la ecología política se fundamenta en dos postulados esenciales que derivan de su denominación. Ecología y política son dos conceptos que parecen denotar aspectos contrapuestos de la realidad, pero en su integración delimitan el análisis de unas condiciones articuladas de la biología y la ciencia social, que se enmarcan en contextos históricos de manejo del poder y decisión para el uso y apropiación de los recursos naturales.

Por un lado, la ecología aspira comprender los modos de vida de los organismos con referencia a los lugares que ocupan en los sistemas mayores de los que forman parte, trata las transacciones entre los sistemas vivientes –organismos, poblaciones, ecosistemas- e intenta explicarlas mediante unos principios. Para ello, “atiende principalmente a las relaciones entre especies diferentes y a los modos en los cuales se organizan los miembros de especies particulares para subsistir dentro de comunidades compuestas de muchas especies” (Rappaport, 1975: 261). Desde este punto de vista, el ambiente, más que un escenario donde se desarrolla la cultura humana, es concebido como una condición de vida, como el conjunto de las condiciones naturales, sociales y construidas que favorecen el desarrollo del ser humano en todas sus formas.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la política está referida a las actividades humanas encaminadas al acceso y control de las posiciones para la toma de decisiones de una sociedad, en esta

corriente teórica se percibe un interés por el estudio de los usos y significados de la naturaleza en contextos de poder, como resultado de múltiples articulaciones entre historia, biología y mediaciones culturales (Escobar, 1999:280). Por tanto, desde la perspectiva de la ecología política los recursos naturales son una construcción sociocultural que se transforma históricamente a través de estrategias de gestión de la sociedad sobre ellos. Su propósito es insistir en el análisis de las relaciones seres humanos-naturaleza y las condiciones tanto subjetivas como objetivas que de ellas se derivan.

La ecología política aboga por la comprensión de los fenómenos ambientales como productos históricos de la dinámica permanente entre naturaleza y actividad humana. Como historia que tiene en cuenta el análisis de la construcción cultural en el manejo del poder y la acción política para el uso, transformación y aprovechamiento de la naturaleza.

Metodológicamente la ecología política desarrolla análisis dialécticos de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza, mediante la construcción de un puente conceptual entre la polaridad estructura-sujeto. Caracterizando procesos de interacción cultural entre la historia y la biología, mediante el análisis de prácticas a través de las cuales el componente biofísico se incorpora a la historia, o aquellas en que los elementos naturales e históricos están mutuamente implicados alrededor de relaciones sociales y de producción, el conocimiento local, la cultura política y la vida orgánica (Escobar, 1999:281).

Para Escobar (1999) el conflicto ambiental se introdujo con el capitalismo moderno en cuatro escenarios distintos:

El primero de ellos corresponde a las nuevas formas de ver la naturaleza, ordenada en perspectiva lineal para que el ser humano la utilizara según sus deseos⁹.

El segundo escenario se refiere a la racionalidad instrumental de dominio sobre la naturaleza, que consideró la escasez como una ley cultural que legitima el incremento de la valoración económica sobre los elementos naturales.

El tercero, corresponde a las nuevas formas de gobierno sobre recursos y poblaciones basadas en el conocimiento de expertos planificadores, estadistas, economistas y demógrafos, entre otros. Como una gobernabilidad de la vida cotidiana apropiada, procesada y transformada por el conocimiento experto y los aparatos administrativos del Estado (Escobar, 1999:288).

Por último, la mercantilización de la naturaleza, que con el capital amenaza las condiciones de producción en tanto busca antes que conservar el recurso natural, reducir costos y aumentar ganancias en el proceso. Lo cual tiene lugar a través del cambio tecnológico y el aseguramiento de materias primas, mano de obra barata y disciplinada. Cambios que requieren la cooperación e intervención estatal.

En el ámbito económico, los estudios de ecología política analizan el valor de uso de los elementos naturales, la actividad humana y los conflictos ecológicos distributivos, entendidos como aquellos patrones sociales, espaciales y temporales de acceso a los beneficios obtenidos de los recursos naturales y a los servicios proporcionados por el ambiente como un sistema que soporta la vida humana (Martínez-Alier y Roca, 2001:41).

Al analizar las consecuencias de los actos humanos sobre la naturaleza que se pide prestada a las generaciones futuras, la ecología política se interesa por el sentido, utilidad, valor de uso de

⁹ Ver la crítica de Heidegger 1977, citado por Escobar, 1999:286.

la actividad humana (Lipietz, 2002: 32) y, por comprender la acción ambientalista que acompaña la reivindicación por un modelo de desarrollo sustentable. Este último entendido como aquel que permite alcanzar el bienestar de la humanidad actual sin deteriorar la base de sustentación natural y sin limitar la posibilidad de bienestar de generaciones futuras (Márquez, 1998:37).

Un campo específico que se vale de los postulados de la ecología política es la economía ecológica, la cual explica el enfrentamiento evolutivo entre la economía y el medio ambiente y, la relación entre los derechos de propiedad y la gestión de los recursos naturales. La economía ecológica considera que los efectos nocivos que el ser humano ciñe sobre el medio ambiente y que afectan la sustentabilidad del desarrollo, son producto de la primacía y valoración que otorga al consumo la economía neoclásica. Lo cual significa que no es el ser humano quien depreda a su voluntad el entorno y la naturaleza, sino que el deterioro se debe a la forma como la sociedad hace uso de los servicios ofrecidos por el medio ambiente en forma de bienes materiales (Martínez-Alier y Roca, 2001:43).

Tampoco son los más pobres quienes depredan en mayor medida el medio ambiente, ya que poseen menor capacidad económica para consumir bienes materiales y son quienes maximizan o aprovechan en mayor cantidad las calorías consumidas. Por este motivo, los conflictos ambientales a nivel local, regional, nacional y global son causados por el crecimiento económico y la desigualdad social, tal como en los casos del uso por el agua y el acceso a los bosques, entre otros.

En conclusión, tanto la visión de Escobar como la de Martínez-Alier se sustentan en argumentos de carácter estructural, para aceptar la existencia del conflicto ambiental como resultado de los efectos devastadores de la economía capitalista y la implementación homogeneizante del proyecto político de la modernidad en contra de las prácticas y percepciones locales.

El conflicto ambiental

Definimos conflicto ambiental como aquella situación en la que un actor social se encuentra en oposición consciente con otra persona, grupo, organización o institución, en razón a las divergencias suscitadas en el proceso de apropiación y transformación de la naturaleza y los sistemas tecnológicos que sobre ella intervienen. Esta dinámica ubica a los actores sociales que participan en posiciones antagónicas o en situaciones de confrontación y lucha en un doble sentido. Por un lado, como choque de intereses entre quienes causan un problema ecológico y quienes reciben las consecuencias o impactos dañinos de dichos problemas. Y, por el otro, como desacuerdo o disputa por la distribución y uso de los recursos naturales entre los pobladores de un territorio determinado. En este caso, el conflicto aparece alrededor de la propiedad o posesión sobre los recursos naturales que necesitan las personas, comunidad y naciones para producir bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población (Corantioquia, 2001:7).

El análisis de la ecología política se centra justamente en este último efecto, la aparición de conflictos en las relaciones cultura-naturaleza como resultado de las contradicciones que suscita la dinámica estructural de la sociedad por la apropiación, uso y aprovechamiento de la naturaleza. A nivel estructural, desde la ecología política el conflicto tiene una connotación socioambiental porque se constituye en una consecuencia de la inequitativa distribución material de las utilidades en la producción de bienes y servicios ambientales, como efecto de la marginalidad que propicia el mercado en un modelo de desarrollo económico basado en la maximización de ganancias del capital (Martínez-Alier y Roca, 2001). Ello significa que el conflicto ambiental es una consecuencia de la visión modernizante del desarrollo que no permite la construcción de opciones alternativas en la relación naturaleza-sociedad (Escobar, 1999:50). Esta

percepción objetivista del conflicto, con algunas diferencias en su denominación, es compartida en lo sustancial por autores como James O'Connor¹⁰ (1989) quien los llama conflictos ecológicos, Folchi (2001) quien prefiere llamarlos conflictos de contenido ambiental, Sabatini (2002) conflictos ambientales y, Fontaine (2004) conflictos socioambientales.

En esencia estos autores analizan tres aspectos que intervienen en el conflicto ambiental: en primer lugar, los conflictos surgen en razón a las contradicciones que se dan entre el modo de producción capitalista y sus condiciones específicas, las cuales abarcan a la naturaleza, a las personas y a las relaciones sociales construidas en torno al medio ambiente. Estas contradicciones se generan porque el capital no asume las externalidades negativas, es decir los costos derivados del proceso de producción, tales como la contaminación atmosférica, el calentamiento de la tierra, las enfermedades provocadas por el desequilibrio natural, entre otras. Según Sabatini (2002:54), la fase actual de acumulación capitalista facilita la presencia de conflictos en razón a que la agudización de presiones sobre los recursos naturales provoca degradación, escasez, privaciones sociales y penetración del capital en nuevos sectores de la actividad económica, como es el caso de los servicios públicos, entre otros.

En segundo lugar, los investigadores citados señalan que los conflictos ambientales son procesos sociales porque involucran a las sociedades y oponen a los actores institucionales como el Estado y las empresas, con las comunidades directamente afectadas por un proyecto de extracción, afectación o apropiación de un recurso natural en su entorno. Las disputas causadas por el acceso y control de los recursos del medio ambiente, especialmente la tierra, el agua y los minerales entre otros, cobran sentido cuando la sociedad civil se implica en el conflicto e irrumpe en el campo del poder (Fontaine, 2004:506).

¹⁰ Citado por Bedoya y Martínez (1999).

Para Folchi (2001,81), un conflicto es de contenido ambiental cuando se produce una tensión en la estabilidad histórica de una comunidad en su hábitat de vida. Situación que sucede como consecuencia de la acción de algún agente extraño que altera o pretende alterar las relaciones preexistentes entre una comunidad y su entorno, o a la inversa, cuando una comunidad decide cambiar la vinculación con el ambiente afectando los intereses de alguien más. Para este autor existe una diferencia radical entre el conflicto que aparece entre dos actores por el medio ambiente y el conflicto de intereses entre dos actores en un medio ambiente específico, es decir una tensión entre intereses incompatibles con el medio ambiente de por medio, ya que puede suceder que ninguno de los involucrados tenga una conciencia ética en defensa del medio ambiente. Por tanto, para Folchi, los conflictos de contenido ambiental son en la práctica disputas por el ambiente que cada uno necesita para subsistir, de acuerdo a las condiciones de vida que aspira para sí. El hecho de que estos conflictos se desarrollen in situ es una señal de que resultan del estrecho vínculo entre las personas y su hábitat, y de los valores e ideas que tengan del espacio donde viven (2001:83).

En tercer lugar, los conflictos socio-ambientales son mucho más que disputas por la propiedad de un recurso natural, ya que en ellos se enfrentan cosmovisiones ambientales y esquemas de vida humana, en contextos que se encuentran bajo estructuras de dominación política. Por ello, mientras que para unos actores sociales el ambiente se percibe como un recurso económico o sistema de recursos naturales, para otros equivale a espacios o escenarios de vida.

En conclusión, no todos los conflictos en torno a la temática ambiental son considerados prioritarios por parte de la población afectada, ya que otras necesidades apremian su resolución, como es el caso del hambre, el empleo, la salud, la educación, entre otros; así todos ellos tengan una base territorial y, en última instancia su causa resida en la decadencia y desestabilización del ambiente.

El conflicto como proceso social es inmanente a la vida humana, es decir como efecto de la sociabilidad siempre existe, más su atributo ambiental está determinado por una condición y limitación de la orientación del desarrollo en la modernidad, que impone un esquema tecnológico sin considerar los efectos sobre la naturaleza. Se trata de un modelo productivo que prioriza la industrialización aún en contravía de la vocación particular de cada territorio. En donde el interés de los gobernantes por instaurar condiciones homogeneizantes de vida humana articuladas al mercado, genera prácticas de exclusión entre la sociedad civil para la toma de decisiones, acción y control sobre el desarrollo colectivo.

El conflicto ambiental es ecológico y ambiental porque parte de una confrontación entre individuos, organizaciones sociales o instituciones, en virtud a los dilemas no resueltos de la influencia tecnológica sobre la naturaleza en una economía mercantil. Es socioambiental porque los actores sociales implicados en un problema del entorno o habitabilidad participan en defensa de sus intereses identitarios y, se aglutinan en posiciones para reivindicar derechos del Estado, de los actores privados o de la sociedad civil en torno a la visión específica que tengan del desarrollo. Y sólo en algunos casos existe conciencia ambientalista sobre los problemas de la naturaleza y el entorno, por parte de los actores sociales más afectados. De hecho, cuando en sociedades con primacía del desarrollo capitalista, el movimiento ambientalista manifiesta inconformidad, lo hace como expresión del rechazo de la sociedad civil hacia decisiones gubernamentales.

2.3.2. Gobernabilidad y clientelismo

Para el análisis del conflicto en torno a la gestión colectiva del agua en Dosquebradas hay otros dos conceptos que son de utilidad: gobernabilidad y clientelismo. Se trata de dos términos que nos permitirán comprender los factores que favorecen la actuación

política de los ciudadanos en el ejercicio de sus responsabilidades para el desarrollo de la sociedad, por una parte en labores de gobierno desde las instituciones y, por otra, en los escenarios de participación de la sociedad civil. Los procesos políticos de la gobernabilidad y el clientelismo determinan en la práctica la manera como los individuos, grupos o instituciones favorecen, sostienen o agudizan el desarrollo de los conflictos ambientales mediante su participación social, implicación y ejercicio de roles específicos. Igualmente, permiten ver la forma como una acción individual puede causar efectos contundentes en las acciones colectivas e institucionales de la sociedad.

Los seres humanos, en su ejercicio político individual o colectivo, ponen a prueba su fuerza de resistencia y capacidad para orientar la dinámica del proceso y decisiones en juego, con el fin de evadir, resistir, persistir, manejar o superar el conflicto. El conflicto ambiental es una expresión dinámica de actores sociales que buscan el reconocimiento, apertura de espacios de participación y/o legitimación de las verdades por ellos construidas.

Los actores sociales utilizan el poder para gobernar o para dinamizar prácticas clientelares en forma de relaciones sociales que condicionan los esquemas de gobierno en la sociedad. Ello porque la gobernabilidad concreta el ejercicio del poder e institucionalización de prácticas de gobierno, y el clientelismo, visto como una práctica fundada en la reciprocidad que se establece principalmente entre gobernantes y gobernados, busca favorecer intereses económicos y políticos de un grupo de actores.

La gobernabilidad se refiere a la institucionalización del gobierno en el ejercicio del poder mediante la utilización de instrumentos tales como los establecimientos, las normas, las prácticas y los rituales de la democracia, de manera que se crean unas condiciones favorables a la acción gubernamental. En el contexto político de los estados democráticos, la gobernabilidad supone además un fuerte papel de la sociedad civil, la integración de amplios sectores sociales al

sistema productivo y, el manejo transparente, institucionalizado y legal del poder por parte de aquellas personas y grupos que lo detentan (Alcántara, 2004:29).

La gobernabilidad, por tanto, tiene una doble dimensión: uno, el esquema institucional e instrumental para la aplicación legal de la política pública en estructuras gubernamentales que superan incluso los límites territoriales de las naciones; y dos, la habilitación de escenarios para la participación de la sociedad civil. En cada uno de ellos, los actores asumen posiciones en forma de campo de fuerzas para defender los intereses propios, que explican discursivamente como mecanismo para imponer una verdad, normalizando la acción y desarrollando prácticas consecuentes para resguardar sus bienes, mediante alianzas, formas de dominación y/o resistencia.

La alineación a un grupo social con miras a compartir visión, posición e intereses comunes, es la manifestación de alianzas para la defensa de ciertas versiones de la realidad que resultan contradictorias para los demás grupos de individuos. Por este motivo, cada grupo de actores en el marco de un conflicto ambiental pone en juego la riqueza económica, el acceso a la información, la autoridad política desde un cargo, puesto, papel reconocido en una institución, costumbres locales, habilidad para utilizar la fuerza o amenaza de violencia, entre otros medios (Chevalier, 2004:4).

Cuando un individuo o grupo social consigue bloquear un campo de relaciones de poder haciéndolas inmóviles o fijas y previene cualquier reversibilidad de movimiento mediante medios económicos, militares o políticos, se presenta el estado de dominación a través de estructuras normativas y legislativas. Ante este estado de dominación, la sociedad civil resiste de manera organizada generalmente a través de la acción directa, de organizaciones o de movimientos sociales. La resistencia se convierte entonces en una manifestación de inconformidad frente al discurso homogeneizador en la sociedad.

Los actores sociales adquieren legitimidad en el ejercicio de la gobernabilidad cuando son aceptados por otros individuos quienes, luego de observar que ejercen con determinación las responsabilidades referidas a su cargo, los ubican en una posición de credibilidad. En tal sentido, la legitimidad para el actor institucional y para la sociedad civil depende de la coherencia y eficacia en el desempeño de sus funciones de gobernabilidad.

Por su parte, las manifestaciones de ingobernabilidad resultan por un desequilibrio en el desempeño de funciones e incumplimiento a las demandas de la sociedad. Estas acciones aparecen en virtud a las prácticas irresueltas de los actores sociales por negociaciones personales que los conducen a distribuir inequitativamente los beneficios de sus acciones y a favorecer los intereses de ciertos grupos en detrimento de una mayoría, mediante prácticas clientelistas.

De acuerdo con los planteamientos de Solanes y Jouravlev (2005:8), el concepto de gobernabilidad aplicado al agua se refiere a la capacidad que tiene la sociedad para movilizar las energías en pro del desarrollo sustentable de los recursos hídricos. Esta definición incluye la capacidad de diseño de políticas públicas socialmente aceptadas y efectivamente implementadas por los diferentes actores involucrados. Así, el nivel de gobernabilidad del agua en una sociedad lo determina el acuerdo social implícito o explícito respecto de la relación agua-sociedad, de la existencia de propósitos comunes en torno a las políticas públicas que expresan dicha relación, y la disponibilidad de sistemas de gestión que posibiliten efectivamente, en un marco de sustentabilidad, la implementación de dichas políticas.

Una de las principales causas de ingobernabilidad radica en el clientelismo, en razón a que limita el ejercicio de las responsabilidades de planificación, formulación, ejecución de la política pública y participación social en las decisiones de orientación colectiva.

El clientelismo político es un término evolucionado del concepto de patronazgo que desarrolla una lógica interior de la vida social fundada en la reciprocidad, en el que con argumentos morales se acepta la inferioridad entre los actores sociales implicados en una red de relaciones políticas (Silverman, 1986:32). Es una correspondencia más o menos personalizada, afectiva y recíproca entre agentes dotados de recursos desiguales, a través de transacciones mutuamente ventajosas en una relación política que supera la actuación interpersonal (Weingrod, 1986:64).

La dependencia en la relación patrono-cliente está determinada por un lado por la necesidad de legitimación de los gobiernos, y por otro, por la necesidad que tienen los habitantes de garantizar elementos básicos para la subsistencia. La red social del clientelismo se establece a partir de vínculos personales, con amigos de conocidos y amigos de los amigos. En ella los clientes están dispuestos a velar por los intereses del patrono, generalmente un actor político, a cambio de compensaciones que surgen como una especie de pago aplazado a percibir en el futuro. Los patronos son poderosos porque pueden obtener y distribuir bienes tangibles representados en contratos gubernamentales, empleos y préstamos, entre otros (Weingrod, 1986:70-71). Es por este motivo que, en un Estado con débil presencia para cubrir las demandas de la población, el clientelismo se mantiene en razón al prestigio que adquieren los líderes de organizaciones sociales implicados en la red clientelar y, al cumplimiento de los favores por parte de los patronos para con sus clientes.

El clientelismo corresponde a una ideología de la inequidad, en la cual la base del intercambio entre cliente y patrono se origina y refleja en la disparidad de su riqueza, poder y estatus relativos. Esto porque el patrono está generalmente en la posición de suministrar unilateralmente bienes y servicios que el cliente y su familia potencialmente necesitan para la supervivencia y bienestar.

Aunque internacionalmente el clientelismo presenta actualmente similares características al clientelismo tradicional, en donde la estructura normativa reza que todos los actores sociales son independientes y libres para participar en redes de reciprocidad, en la práctica no existe libertad efectiva para integrarse a la red (González, 1997:68).

2.3.3. Las Organizaciones Sociales y la Gestión Colectiva del Agua

La sociedad civil es uno de los principales ámbitos donde se desarrolla el conflicto ambiental. La falta de acuerdos mínimos entre el Estado y la sociedad civil para consolidar el desarrollo sustentable y el uso de los recursos naturales es la principal causa en la presencia de conflictos ambientales. La sociedad civil se organiza para reclamar al Estado que cubra sus necesidades de desarrollo y ante la falta de respuesta estatal surgen una serie de dinámicas organizativas en torno al uso y gestión de bienes y servicios ambientales. Por ello, a continuación se presentan los conceptos de sociedad civil y de organizaciones sociales.

En este trabajo se entiende sociedad civil como el espacio de la experiencia social para el desarrollo de una forma de vida colectiva, de solidaridad y relaciones sociales de cooperación y trabajo. Como espacio de vida, según Jean Cohen (2000), la sociedad civil traspasa las relaciones de clase e incluye grupos vecinales, redes de ayuda mutua y estructuras con base local que proporcionan servicios colectivos.

Como sujeto histórico que representa a varias colectividades, la sociedad civil se encuentra constituida entre otras, por organizaciones sociales. Se trata de entidades que constituyen una red de interdependencia y acción social, en donde las personas que las integran trascienden su interés individual o lo comparte con otros, para formarse ciudadano del Estado. Esto sucede según

Touraine (1969:71) porque la acción social determina que el ser humano se reconozca a sí mismo, a partir de la sociabilidad y relación con el prójimo en un grupo o colectividad.

Por sociabilidad se entiende la orientación del sujeto hacia el prójimo en un doble sentido: por un lado el individuo se identifica a un grupo o sujeto colectivo para superar su individualidad, compartir sentimientos y normas. Por otro lado, enriquece su personalidad afirmándose en su relación al prójimo, como sujeto personal.

Touraine (1969:71) explica que las organizaciones sociales son un sistema de medios para la consecución de fines, con una función definida a partir del proyecto colectivo que desarrollan alrededor del trabajo humano y sus productos. Las organizaciones sociales son entidades que marcan el tránsito hacia la conformación de una voluntad política colectiva, ya que constituyen una red de interdependencia y acción social que a diferencia del mercado, no se le imponen al individuo, sino que son asumidas espontáneamente por él.

Como actores sociales cuya voluntad política aspira cogobernar paralelamente con el Estado, las organizaciones sociales buscan que la sociedad reconozca su aporte al desarrollo asumiendo la denominación de organizaciones no gubernamentales, porque son alternas al Estado y porque su autonomía política y económica así lo designa, aunque en la práctica sus actuaciones no necesariamente contraríen las posturas de quienes administran las instituciones estatales. Como actores independientes se definen a partir de la autonomía y los valores compartidos que identifican a los colectivos sociales, considerándolo diferente a todo lo gubernamental o empresarial, ya que su independencia combina la flexibilidad del mercado con la producción de bienes públicos.

Dentro de la estructura socioeconómica de un Estado democrático, las organizaciones sociales se constituyen en actores sociales

independientes porque su fortaleza radica en la capacidad de sostenimiento económico e institucional de grupos que desafían al Estado y a sus interrelaciones mercantilistas con el sector empresarial, superando los confines del continuo izquierda-derecha (Fisher, 1988:33). Por ello resulta equívoco ubicar a las organizaciones sociales en el denominado tercer sector, ya que ello acentúa la caracterización residual de su ubicación en comparación con el gobierno como primero y la empresa privada como segundo.

Por otra parte, asignar a las organizaciones sociales el término no lucrativo es excluyente, ya que tanto las cooperativas como las asociaciones de consumidores de agua comparten un trabajo basado en aportaciones económicas, promueven proyectos que benefician a toda una comunidad asociada, además de generar beneficios para sus miembros. Entre las organizaciones sociales la lógica del lucro o del beneficio económico es la lógica de la exclusividad para el acceso a los bienes. El reparto de los beneficios está condicionado por la propiedad o por la participación en asunción de costes, y su consumo está sujeto a condiciones de rivalidad a medida que "el consumo de una persona disminuye la capacidad disponible para el consumo de otros" (Revilla, 2002:21). Así pues, las organizaciones sociales que desarrollan acciones lucrativas tienen como objetivo la búsqueda de beneficios exclusivos y excluyentes. En la acción colectiva son organizaciones que persiguen la producción de bienes públicos, es decir aquellos que de estar disponibles para alguien, deben estarlo para todos los ciudadanos. Lo cual implica que cuando apelan a su carácter no lucrativo pretenden diferenciarse de la lógica empresarial, ya que no reparten beneficios económicos, sino que los reinvierten como capital de trabajo o, dedican una parte de sus beneficios a la financiación de proyectos con fines sociales.

La ventaja que ofrece un proveedor sin fines de lucro es que la disciplina que provee el mercado es suplementada por la protección adicional que nace del compromiso legal de la organización a dedicar sus ganancias enteramente a la producción del servicio. Sin embargo más importante que el compromiso legal o la falta de

estímulos para falsear la información, es el compromiso ideológico que vincula a los miembros de la organización (Revilla, 2002:22).

Al parecer lo único que distingue a ambas lógicas de acción está determinado por la ventaja que ofrece el proveedor sin fines de lucro al basar su labor empresarial en un compromiso ideológico de bienestar social para sus miembros. Lo que significa que para entender la lógica del lucro en las organizaciones sociales es preciso identificar la forma de propiedad sobre la que se sustenta su estrategia de acción en la gestión del bien público administrado, y las formas de distribución de los beneficios o utilidades generadas en la operación comercial.

De lo que se deduce que en las organizaciones sociales, existe también una identidad económica, porque además del intercambio humano de beneficios en la interacción existe un servicio con cálculo económico. Tal como dice Godelier, es económica toda acción que combina medios escasos para alcanzar del mejor modo posible un objetivo, incluso aquella referida al intercambio de sentimientos y manifestaciones de afecto; porque aunque no se orienten hacia la producción, distribución o el consumo de bienes son motivadas por la relación medios-finalidad. Lo que sucede es que la racionalidad mercantil y monetaria del capitalismo deformó el objetivo natural de la economía, presentándose sólo como una actividad fundada en la ganancia y el cálculo racional (Godelier, 1967:13).

Es por ello que aunque generalmente su intención es esencialmente cooperante, las organizaciones sociales presentan alienaciones tecnicistas, burocráticas y políticas que pueden superar la razón fundamental de su existencia, para actuar en función de exigencias internas del grupo, con primacía de las orientaciones del sujeto individual, relacionadas principalmente con la concentración del poder económico.

Además de su carácter económico, las organizaciones sociales pueden identificarse por la internalización de la racionalidad ambiental en sus prácticas productivas y en las acciones sociopolíticas. Según Enrique Leff (1994), del mismo modo como el ser humano construye su identidad alrededor de la integración que logra en un colectivo mediante la interacción recíproca con otros individuos, también descubre formas de expresión y acción en sus relaciones con la naturaleza y los elementos construidos. Y como el producto de esta interacción es justamente la acción social para el desarrollo ambiental, las organizaciones sociales forman políticamente a los individuos mediante la recuperación o refuerzo de valores, saberes y comportamientos.

En el ámbito ambiental las organizaciones sociales no tienen la propiedad sobre los recursos naturales, realizan una gestión caracterizada principalmente por el acceso regulado a la naturaleza y la apropiación tecnológica para la adaptación de infraestructura necesaria para la transformación de la misma en un bien o servicio público.

La propiedad comunal funciona como tal para todos los miembros afiliados a ella, o comunidad de usuarios, a la vez que, para los extraños a la misma, hace el papel de propiedad privada en buena parte de los casos (Fernández, 1993:31). De tal forma que, como ideal o como solución económica, dos elementos de la propiedad comunal deben resaltarse. Por un lado, la propiedad comunal no siempre implica iguales obligaciones para con la comunidad; por el otro, tampoco significa exacta igualdad en el acceso a los bienes comunitarios para todos los usuarios del común, ya que a su interior pueden aparecer niveles jerárquicos diferenciados de autoridad, prestigio y acceso a los recursos. Esto sucede porque aunque lo comunal evoque en la mente de la gente, la reciprocidad y la ayuda mutua, no siempre las experiencias prácticas de gestión colectiva reflejan la aplicación de los ideales de solidaridad igualitaria, cooperación, armonía y unión grupal, frente al comportamiento

individualista y la aspiración de maximizar riquezas asociadas al sistema liberal de mercado (Fernández, 1993:172).

Tipos de organizaciones sociales

La primera forma de acción colectiva es aquella que se expresa a través de la asociación espontánea de los individuos en grupos de interés común, que incluyen la recreación, el arte, la religión o los recursos naturales, entre otros. Estos grupos de interés habitualmente pequeños se convierten en una instancia importante de socialización, que dependiendo del nivel de coherencia, cobertura y número de acciones pueden ser de primero, segundo o tercer grado (Restrepo, 1994: 16-26). Las del primer nivel son aquellas que realizan trabajos de gestión local, en un territorio y con una población específica. Buscan resolver y cubrir las principales necesidades comunitarias y, superar a través de proyectos los problemas que afectan fundamentalmente al grupo que representan.

Las organizaciones sociales de segundo nivel se refieren a aquellas entidades sociales que aglutinan a más de una organización social de primer orden, buscando que la cohesión y fuerza en número de miembros, necesidades, problemáticas y expectativas comunes permitan la negociación colectiva de recursos, peticiones ante el Estado, ejecución de proyectos o inversión de recursos económicos. Estas organizaciones establecen redes básicas de comunicación, fundamentalmente a través de los líderes de cada una de las entidades locales, mediante medios alternativos de comunicación.

Finalmente, para el autor citado, como consolidación de la utopía organizativa se encuentran las organizaciones sociales de tercer nivel, asociadas a un movimiento social. Como formas de acción social que existen colectivamente al involucrar un gran número de personas, son capaces de hacerse visibles en el espacio público y afectar de alguna manera a toda una sociedad, sea ésta local,

regional, nacional o mundial. El movimiento social tiene permanencia en el tiempo y generalmente no requiere acción continua, porque tienen largos períodos de latencia incluso años, para revivir nuevamente de acuerdo a la necesidad de cambios estructurales y urgencias de presión coyuntural (Restrepo, 1994:16-26).

HISTORIA DEL POBLAMIENTO Y DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA EN DOSQUEBRADAS

En este capítulo se responde a la pregunta: ¿cuáles son las características de poblamiento del territorio de Dosquebradas que inciden en la consolidación y presencia del modelo de gestión colectiva del agua? Para ello se examinan elementos históricos de la dinámica local, regional y colombiana, la forma como se gestaron los primeros sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano a nivel individual en Dosquebradas, y el modelo de urbanización por particulares sin intervención estatal que presionó para que los pobladores resolvieran la necesidad de acueducto mediante gestión colectiva.

El presente análisis de la historia del poblamiento en Dosquebradas se inicia a mediados del siglo XIX, ya que es a partir de este periodo cuando encontramos asentamientos permanentes en el territorio del actual municipio. No hay acuerdo entre los historiadores sobre cómo era la ocupación en periodos anteriores y, mientras algunos cronistas locales como William Franco (1982) afirman que los Quimbayas habitaron este territorio, otros historiadores (Gómez, 1994) consideran que esta población sólo fue transeúnte en la zona.

El proceso de urbanización de Dosquebradas puede dividirse en cuatro periodos, que se corresponden con la dinámica económica y política de la región sur occidental de Colombia. El primero, entre 1844 y 1924, época en la cual el territorio fue colonizado por pobladores procedentes del sur de Antioquia, quienes llegaron con el objetivo de roturar la montaña para cultivarla y hacerla habitable. Las características de esta colonización antioqueña configuraron un

modelo cultural de vida social y política transmitido de generación en generación. Este modelo tuvo una gran influencia en la forma en que se gobernará el territorio y gestionará el abastecimiento del agua para el municipio en los periodos posteriores.

El segundo correspondió al período comprendido entre los años 1925 y 1957, época en la cual las oportunidades de empleo que se generaron en razón al auge de la economía del café y la posterior industrialización, hicieron de Dosquebradas territorio atractivo para el asentamiento. Esta etapa culminó con un proceso político caracterizado por la violencia que generó el enfrentamiento bipartidista en todo el territorio nacional, el cual expulsó habitantes de la zona centro del país hacia el suroccidente de la región andina, entre ellos Dosquebradas.

En este período, Dosquebradas, que formaba parte del corregimiento de Santa Rosa de Cabal, constituía un territorio con amplias posibilidades de desarrollo rural, lo que fomentó una intensa inmigración compuesta principalmente por campesinos caldenses, caucanos, vallunos y tolimenses. El aumento de la población provocado por la llegada inmigrantes exigió un cambio en el modelo de urbanización, obligando a los habitantes a ubicarse en un conglomerado menos disperso, en torno al sector de la Capilla y más tarde en San Fernando, el cual estaba creciendo con la incipiente industrialización. La construcción de los primeros sistemas de abastecimiento de agua de manera colectiva fue decisiva en el desarrollo de la zona.

Entre 1958 y 1982 Dosquebradas vivió el tercer período que al igual que todo el territorio colombiano, se caracterizó por una intensa urbanización. Esta situación se propició además por la autonomía administrativa que le garantizó su rango municipal y, la inversión que realizó la Federación de Cafeteros en infraestructura vial y acueductos en zona rural.

En esta etapa se presentó un auge en la construcción de viviendas mediante loteos a cargo de propietarios o urbanizadores particulares, invasiones y urbanizaciones sin control ni regulación estatal alguna. Además, como manera de compensar la ausencia del Estado en inversión para servicios públicos, los habitantes de Dosquebradas construyeron la mayor cantidad de acueductos comunitarios en el oriente y occidente de la ciudad.

La última fase, de 1983 hasta el presente, se caracteriza por una redensificación urbana del territorio a causa de la llegada de población desplazada por el conflicto armado en otras zonas del país, la crisis cafetera en la zona rural de la región, la fuerte presencia del narcotráfico en la economía y en la dinámica de seguridad en la ciudad. En este período, la expansión urbana se da en la zona norte y suroriente del municipio, en donde los pobladores ahora ubicados en el área periurbana de la ciudad continúan construyendo sus propios sistemas de abastecimiento comunal, ante la inasistencia del Estado para garantizar los servicios de acueducto y alcantarillado.

3.1. PRIMERA ETAPA ENTRE 1844 Y 1924, COLONIZACIÓN DE SANTA ROSA DE CABAL

Esta etapa inicia en 1844 con la llegada a tierras de Santa Rosa de Cabal, de las primeras familias colonizadoras antioqueñas y termina con la instalación de la primera familia campesina caldense, con quienes se inició un modelo de explotación de la tierra basado en el sistema de la aparcería. Durante este período de ochenta años pueden diferenciarse dos grandes momentos en la consolidación del territorio biquebradense: el primero, que va desde la llegada e instalación de los primeros colonos antioqueños al territorio de Santa Rosa de Cabal en 1844 hasta 1882; y, el segundo, desde 1882 hasta la construcción del primer acueducto comunitario el año 1925.

El primer momento se caracterizó por la apropiación del territorio por parte de los primeros pobladores, su transformación para uso agrícola y ganadero y la instauración del primer sistema de gobierno con fuerte influencia eclesial¹. El poblamiento del hoy territorio biquebradense se produjo con población procedente de Antioquia, en el contexto del movimiento migratorio conocido con el nombre de "colonización antioqueña" que se desarrolló a lo largo del siglo XIX y que tuvo importantes consecuencias sociales y económicas para el conjunto de Colombia. Los colonos antioqueños, en razón a la falta de empleo por la decadencia de la minería y agricultura en sus provincias y la persecución que sufrieron por parte de terratenientes que impedían la fundación de nuevos poblados, se dirigieron hacia el sur del país, a tierras de la provincia caucana. Es así como, en 1838, llegaron a Santa Rosa de Cabal, territorio caldense para la época, siete familias lideradas por el expedicionario antioqueño Fermín López.

El maíz y el fríjol fueron los productos agrícolas principales para la alimentación de las primeras familias colonizadoras, además de la guadua que sirvió para la construcción de las viviendas. En 1844 habitaban permanentemente entre los ríos San Eugenio y Chinchiná 40 o 50 personas que además de la agricultura se dedicaron a la crianza de ganado vacuno, porcino y avícola.

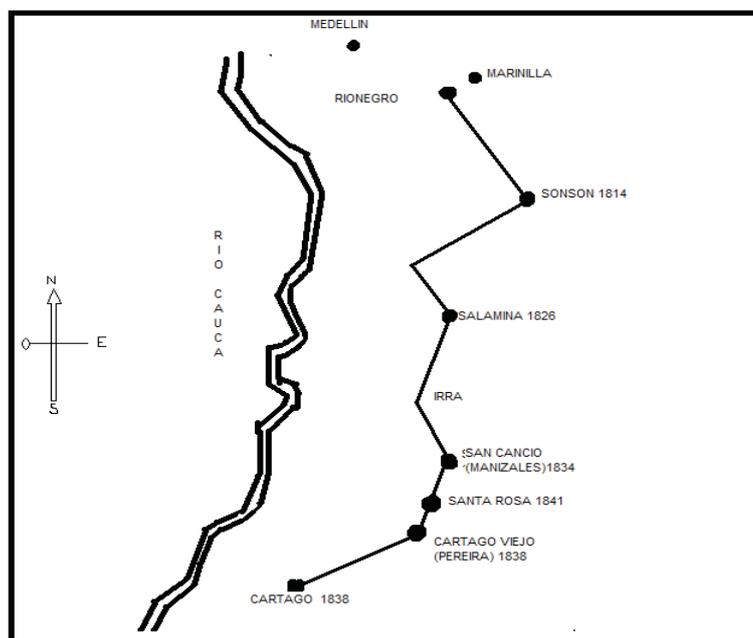
Según Gómez (1994), en 1844 los primeros colonos recibieron permiso oficial para ocupar las tierras baldías del territorio de Santa Rosa de Cabal y Dosquebradas, mediante la entrega de un lote de 12 fanegadas de tierra² que les hizo el presidente de la entonces República de Nueva Granada, Pedro Alcántara Herrán.

¹ Las investigaciones históricas relativas a Dosquebradas sobre este periodo son escasas. Por tal motivo, la referencia que se realiza a continuación procede de datos ofrecidos por el historiador Gómez Valderrama (1994) respecto a la historia de Santa Rosa de Cabal, municipio al que perteneció el territorio de Dosquebradas hasta su segregación en 1972.

² Una fanegada colombiana es equivalente aproximadamente a unos 6.400 metros cuadrados.

Mapa 2. LA RUTA DE LA COLONIZACIÓN ANTIOQUEÑA

LA RUTA DE LA COLONIZACION ANTIOQUEÑA



Fuente: Gómez Valderrama (1994).

Entre las principales características sociopolíticas de los primeros pobladores del territorio de Santa Rosa de Cabal y Dosquebradas se encuentran que eran campesinos independientes pobres que no empleaban jornaleros, ni se empleaban como tales. Eran personas arraigadas al pedazo de tierra conquistado. En el primer censo de 1851, la población de Santa Rosa de Cabal era de 671 habitantes, llegando hasta 3.000 en 1867.

Un elemento importante para comprender el desarrollo político de Dosquebradas es la ideología política conservadora dominante en la región, debido a la influencia de la Iglesia católica. Ello se traducía en un gobierno elitista que defendió el poder centralista del ejecutivo nacional en el contexto de los conflictos políticos surgidos en lo que actualmente es Colombia durante el siglo XIX. Frente al predominio de los políticos conservadores en Caldas, algunos dirigentes liberales promovieron años más tarde la autonomía administrativa de Dosquebradas, y la anexión de todo el territorio santarrosano al departamento de Risaralda.

Las viviendas construidas por los primeros habitantes de Santa Rosa de Cabal se caracterizaban por ser ranchos espaciosos con adaptaciones para el abastecimiento de agua. Así lo describe Gómez Valderrama en su monografía: "trajeron el agua limpísima y fresca en canoas hasta el patio de la casa que era un descuaje de troncos y de maderas tumbadas; amarrando estacones con bejucos atacorral e hicieron un gran pozo rodeando el rancho" (1994:45). Luis Enrique Valencia, en su libro sobre historia de Santa Rosa, describe con mayor precisión cómo eran los caseríos y el abastecimiento de agua en la época:

"Por decenas de años los habitantes utilizaron las aguas de los nacimientos que proliferaban por todas partes, o de la que se acumulaba en los aljibes construidos en el patio o trascorral de las casas. En la parte inferior de la plaza, había un abundante manantial al que acudían los muchachos del vecindario con ollas y tarros de guadua (...) Los pobladores no tenían, pues, problema por carencia de agua en toda época del año. El lavado de ropas lo hacían en casa, en bateas de madera o acudían a orillas del San Eugenio o a las quebradas del Paraíso y la Paz, a pocas cuadras de la plaza. Con el correr de los años, el Cabildo fue resolviendo poco a poco el problema de suministro de agua a cada una de las viviendas de la aldea. A pesar de la escasez de recursos, la administración contó con la contribución legal, gratuita y personal de los vecinos. El agua se condujo desde el río San Eugenio por una acequia estrecha (...) distribuyendo ramificaciones a otras calles y a las casas en donde caía en una alberca de unos cincuenta centímetros de profundidad, labrada en tierra, recubierta en ocasiones de ladrillo pegado con cal." (Valencia, 1984:277).

El segundo momento de este período se inició en 1882, con la parcelación de la tierra motivada por el crecimiento demográfico y la división de las parcelas por la transmisión hereditaria. Siguiendo la tradición hereditaria antioqueña, los colonos fueron dividiendo sus parcelas entre los hijos, a medida que estos se casaban. Ello garantizó el sostenimiento de la finca, porque el terreno cultivado por cada nuevo grupo familiar ofrecía el sustento de la prole y evitaba la migración de los miembros hacia otras regiones.

Para la época, el territorio que actualmente comprende el municipio de Dosquebradas era de carácter rural y se caracterizó por un poblamiento espontáneo y de carácter legal ligado a las características del sistema agropecuario de finales del siglo XIX y principios del XX y de los contratos de aparecía.

La ganadería y la agricultura eran las principales actividades productivas entre los habitantes en este período. Esta última con cultivos principalmente de maíz, frijol, plátano, yuca, arracacha y caña procesada en los trapiches para la producción de panela. La producción cafetera, que posteriormente tomó una gran importancia, no existía aún en esta época según testimonios de algunos entrevistados³.

Los guaduales, además de tipificar un paisaje natural propio de la zona, continuó constituyéndose materia prima esencial para la construcción de viviendas y canalización del agua.

En este período la aparcería fue el sistema utilizado por los propietarios para cultivar las tierras incultas de las grandes haciendas. Esta situación atrajo a Dosquebradas un gran número de familias campesinas, lo que hizo que el número de aparceros superara la cantidad de propietarios en la zona. De la siguiente manera relata esta dinámica José Holguín:

“A Dosquebradas (...) la gente vino con un modo de producción muy específico que fue lo que llamaban la aparcería. Había tierras muy grandes, fértiles para explotar, pero como había poca gente, era necesario traer gente de otros lados y entregarles mediante el sistema de aparcería un lote de la grande hacienda para que lo explotara. Y a su vez ellos tenían una parcelita, donde vivían y donde la familia se iba agrandando.

Entonces se enriquecían de varias maneras, crecía el número de la familia y también crecía el sentido económico porque la gente iba ahorrando e iba comprando más territas. Ese fue el proceso que siguió mi bisabuelo que vino con la familia Henao. El era uno de

³ José Holguín. 15 de febrero del 2006.

los grandes hacendados y mi bisabuelo le compró por una cantidad muy pequeña, irrisoria en este momento (...). Aquí hubo tres grandes propietarios que fueron la familia Castaño, la familia Henao y la familia Holguín”⁴.

El sistema de aparcería familiar como institución social de la época se confirma con el siguiente relato:

“En 1882 la zona correspondiente al hoy territorio de Dosquebradas, era tierra baldía que había sido tomada por Emiliano Henao, Joaquín Castaño y Ramón Londoño. Emiliano Henao trajo a la familia de Jesús Holguín y Sebastiana Ríos, con sus 15 hijos (...). Luego de la muerte de Emiliano Henao, la tierra se dividió entre los herederos Valerio, Gonzalo, Clementina y Luisa”⁵.

La economía de Santa Rosa se vio impulsada a partir de principios del siglo XX por la construcción de infraestructuras como el puente sobre el río Otún en 1905, que comunicaba a Pereira con el resto de Caldas, y el ferrocarril de Caldas, que fue fundamental para la economía del café. El ferrocarril cuya primera etapa de construcción finalizó en 1923, llegó a Dosquebradas en 1926 con la inauguración de la estación de la Capilla (Gómez, 1994: 240-241).

Entre 1910 y 1924 el auge del cultivo del café y la ganadería constituyeron la base del desarrollo agrícola de Santa Rosa de Cabal. Según Monseñor Gómez, citado por Gómez (1994: 249), durante las primeras décadas del siglo XX, este municipio se convirtió en el más cafetero de Caldas, con una producción que superó los 3.585.000 de árboles a principios de 1924. Los ingresos proporcionados por estas actividades incentivaron a su vez el desarrollo del sector comercial. Además, las necesidades de mano de obra para el cultivo del café y la construcción de las infraestructuras comportaron una nueva llegada a Dosquebradas de pobladores procedentes de Antioquia, Caldas y Santander.

En ésta época, dependiendo de las posibilidades económicas de cada familia, existían dos formas para abastecerse de agua: una,

⁴ José Holguín. 15 de febrero del 2006.

⁵ Mariano Holguín y José Holguín. 25 de febrero del 2006.

mediante acueductos privados un poco tecnificados en fincas de las familias más pudientes a quienes el gobierno de Santa Rosa les asignaba pajas de agua⁶ y otro, el de mayoría de familias campesinas, que se abastecían en fuentes y quebradas.

Respecto al primer caso Mariano Holguín recuerda que “las Tabarez, se modernizaron en cuestión de acueducto. Cuando yo conocí ya la casa de ellas había muy buena provisión de agua, tubería así gruesa, metálica, de dos pulgadas para la sola casa de ellas, agua pura y gratis”⁷.

Según el historiador Valencia (1984):

“Un servicio más o menos organizado de acueducto estableció la administración municipal de Santa Rosa de Cabal en la última década del siglo pasado. El concejo en 1890 estableció normas para la prestación y administración del servicio. La primera paja de agua, le fue adjudicada en propiedad al señor Emiliano Henao; en el acta respectiva consta que el valor recibido por tal concepto se invirtió en la continuación de la obra de la conducción de la misma agua a la plaza pública.

De la esquina del palacio municipal se tendió tubería de barro para alimentar pequeños surtidores en el centro y parte baja de la plaza. De paso (...) allí se proveían los vecinos que no habían comprado aún la *paja de agua...*” (1984:278).

Los datos referentes al primer acueducto construido por la familia Henao en Santa Rosa de Cabal concuerdan con la información ofrecida por Ángel Libardo Herreño (2002), quien señala que el primer período que se conoce en Colombia en relación con la prestación de servicios públicos se dio entre 1875 y 1930. En esta época, la bonanza cafetera y el relativo crecimiento de los centros poblados incrementaron la demanda de servicios, básicamente abastecimiento de agua, los cuales se gestaron de manera rudimentaria y con acceso limitado a las élites sociales. Los

⁶ Una “paja de agua” era una concesión que otorgaba el Estado a particulares para el abastecimiento de agua para uso doméstico.

⁷ Mariano Holguín. 25 de febrero de 2006.

prestadores eran empresas privadas o terratenientes que obtenían concesiones para su funcionamiento. Hasta ése momento el sector público no intervenía en la prestación de servicios, que eran vistos como bienes costosos y de restringido acceso.

Por su parte, las familias campesinas se encargaban individualmente del abastecimiento de agua, desde la recolección en la quebrada hasta el transporte a la parcela. La fuente de agua constituía un espacio de encuentro entre los miembros de las diferentes familias. La población se congregaba en torno a la recolección del agua para el abastecimiento de las fincas y el lavado de ropa por parte de las mujeres. Así lo relata José Holguín:

“La gente se reunía allí en la quebrada Milán los domingos para los efectos de lavado de ropa y baño general de las personas, cada uno tenía su piedra, una piedra específica donde ir a lavar su ropa, una piedra grande. Se reunían además a ponerse al día, con todos los comentarios familiares, a contarse todas las anécdotas, o los cuentos, o los chismes, o lo que tuvieran que decirse...”⁸.

Según Holguín la manera de transportar el agua hasta la casa era muy sencilla:

“Se utilizaba un trozo de guadua de más o menos uno con veinte centímetros, una guadua grande, que las había muy buenas en la región, en esa época. Más o menos de uno con veinte y entonces destapaban hasta el fondo y dejaban una tapita allá en el fondo. A la parte de arriba le hacían un huequito, no de todo el tamaño del canuto sino más o menos por donde podían pasar la media caña, con lo que hacían el hueco. Para cargar el agua llenaban todo el tarro de guadua y luego... simplemente cubrían la parte de encima con una frazadita húmeda. La tapaban como ponerse una pañoleta, entonces caía sobre la guaduita y luego la traían de forma horizontal, sobre el hombro y el agua no se derramaba.

Pa llevarla pa la casa, para surtir la casa de agua pal día se llevaban varios tarrados, allá había cocos de lata grandes, uno llevaba el tarro allá y lo vaciaba ahí y

⁸ José Holguín. 25 de febrero de 2006.

volvía por otro, hasta surtir el agua pal día en cocos de lata que habían en la casa, eran los tarros donde venía la manteca antiguamente, esa era la forma en esa época”⁹.

3.2. SEGUNDA ETAPA ENTRE 1925 Y 1957: DOSQUEBRADAS PASA DE LA RURALIDAD A LA INDUSTRIALIZACIÓN.

Esta etapa se delimita a partir de 1925, año en que se instaló el primer acueducto comunitario en la Capilla, y termina en 1957 con la construcción del segundo sistema de abastecimiento de agua mediante el modelo de gestión colectiva en el barrio San Fernando, habitado en su mayoría por los primeros obreros de las fábricas *la Rosa y Paños Omnes* de Dosquebradas. Se trata de un período de contraste entre el asentamiento rural en fincas familiares y la incipiente industrialización a mediados del siglo XX. El poblamiento en Dosquebradas aparece en dos sectores: la zona centro en la Capilla como principal asentamiento un poco más nucleado y la Badea al sur de la ciudad a partir de 1928.

Las familias campesinas que habían llegado de diversos departamentos entre ellos Antioquia, Valle, Tolima y Cauca se ubicaron de manera más concentrada en la Capilla y construyeron el primer sistema de abastecimiento de agua mediante gestión colectiva.

Desde 1882, el eje de la actuación administrativa de este territorio era el barrio la Capilla, que actuaba como cabecera del corregimiento de Dosquebradas del municipio Santa Rosa de Cabal. Este territorio fue incorporado como zona urbana del municipio de Santa Rosa en 1955 debido a una polémica suscitada con Pereira, por el intento de anexión de esta zona a su jurisdicción.

En este período las principales actividades productivas se centraron en el cultivo de caña, café, producción panelera en trapiches y elaboración de ladrillos en tejares.

⁹ José Holguín. 25 de febrero de 2006.

En 1925 se construyó el primer acueducto comunitario en Dosquebradas en el sector de la Capilla. Según José Holguín, el acueducto fue construido por 16 familias que habitaban en el barrio y recogían el agua de la quebrada Manizales. Este es el relato de los hechos:

“Corría el año de 1925, las familias habían crecido, todos se congregaban en las orillas de la quebrada Manizales, donde cada una tenía una piedra y un espacio para el lavado de la ropa y el baño corporal.

Un domingo Don Jesús María Holguín tuvo la idea de que el agua debía llegar a las casas para el consumo y el uso en general, llegaron a la conclusión después de varios intentos que el sitio ideal estaba ubicado en la parte baja de la vereda Roca verde bañada por la quebrada Manizales, en ese tiempo llamada Juncos.

Todos recorrieron el camino viejo (hoy la carrera 20) que va desde Puntabrava hasta la finca de Pastor López, sitio donde actualmente se encuentran los tanques y la planta de tratamiento. Al pasar por las casas que se encontraban al lado del camino invitaron a sus moradores a ser parte del proyecto, los que a su vez acogieron la idea y comprometieron su ayuda. En total fueron 16 familias las que iniciaron el trabajo de construcción del sistema de abastecimiento.

Empezaron el trazado y excavaciones de las zanjas cuando el terreno lo permitía, o si no recurrían a canoas de guadua y palma. Con ayuda de todos se inició el trabajo desde la quebrada Juncos por la orilla izquierda en linderos por la finca de Pastor López, aprovechando la ley de gravedad fueron abriendo el canal que poco a poco les entregó el agua hasta las viviendas a los primeros 124 moradores del sector...

E aquí el primer acto comunitario desarrollado con éxito en Dosquebradas, pionero además de los acueductos comunitarios. Después, por las exigencias propias del crecimiento poblacional y las condiciones de salubridad vinieron nuevos ensanches y montajes con técnicas apropiadas hasta llegar hasta lo que hoy tenemos y que sirve como modelo y ejemplo para otras comunidades.

Otras consideraciones para tener en cuenta en su administración y mantenimiento estuvieron a cargo de todas las familias usuarias, las que se turnaron por semanas el trabajo, pero cuando ocurrieron daños graves por la creciente de la quebrada todas las familias

se desplazaban y se ocupaban de la restauración del servicio.

Luego con el tiempo se dio el aumento de la población y a la par el crecimiento del servicio de acueducto, lo que llevó a la creación de una junta administradora que nombró como primer fontanero a don Jorge Cardona que devengaba en ese tiempo \$20 mensuales que a veces no se alcanzaban a recoger. Ya en el año 1957 contábamos con un tanque de distribución del agua ubicado en un potrero entre la casa de don Pastor López y la entrada a Camilo Torres (carrera 20 con calle 68), desde allí se conducía el agua con tubería galvanizada a cada casa del barrio. Sucedió al primer fontanero Antonio Delgado apodado Toño hueso, Juan Bautista Holguín a quien se le llamaba Tista"¹⁰.

La urbanización del sector de la Badea se produjo en 1928 con la llegada de cinco familias, lideradas por el señor Antonio Hurtado. Esta zona ubicada al sur de la ciudad, en límites con la ciudad de Pereira cubría una gran extensión de tierra, en lo que hoy corresponde a los barrios Pedregales, la Esneda, las Vegas y Minuto de Dios.

Durante este periodo también se concretaron actuaciones municipales en relación al servicio público de acueducto. Así, el gobierno de Santa Rosa de Cabal construyó en 1926 una red de acueducto, que posteriormente debió adecuar mediante un contrato otorgado a una empresa americana para subsanar las deficiencias por contaminación que presentaba. Para ello, contó con recursos provenientes del municipio, el Departamento y la Nación (Valencia, 1984:280):

"El acueducto metálico inaugurado en 1926 fue calculado para un período de 40 años. Pero no cumplido el plazo, se creó la necesidad de reemplazarlo teniendo en cuenta estos factores: la tubería de distribución aparecía notablemente oxidada y su capacidad deficiente debido al rápido crecimiento de la población dentro del perímetro urbano. Por otra parte era muy alto el grado de contaminación de las aguas por la presencia de bacterias en proporción de 50 por centímetro cúbico, según lo certificó el Ministerio de Salud. Esta

¹⁰ José Holguín. 15 de febrero de 2006.

contaminación era producida particularmente por los residuos del balneario de Termas y las heces del ganado que pacía en la ladera, y que eran arrastradas por la lluvia hasta la acequia, destapada en trayecto de ocho kilómetros". (Valencia, 1984:280).

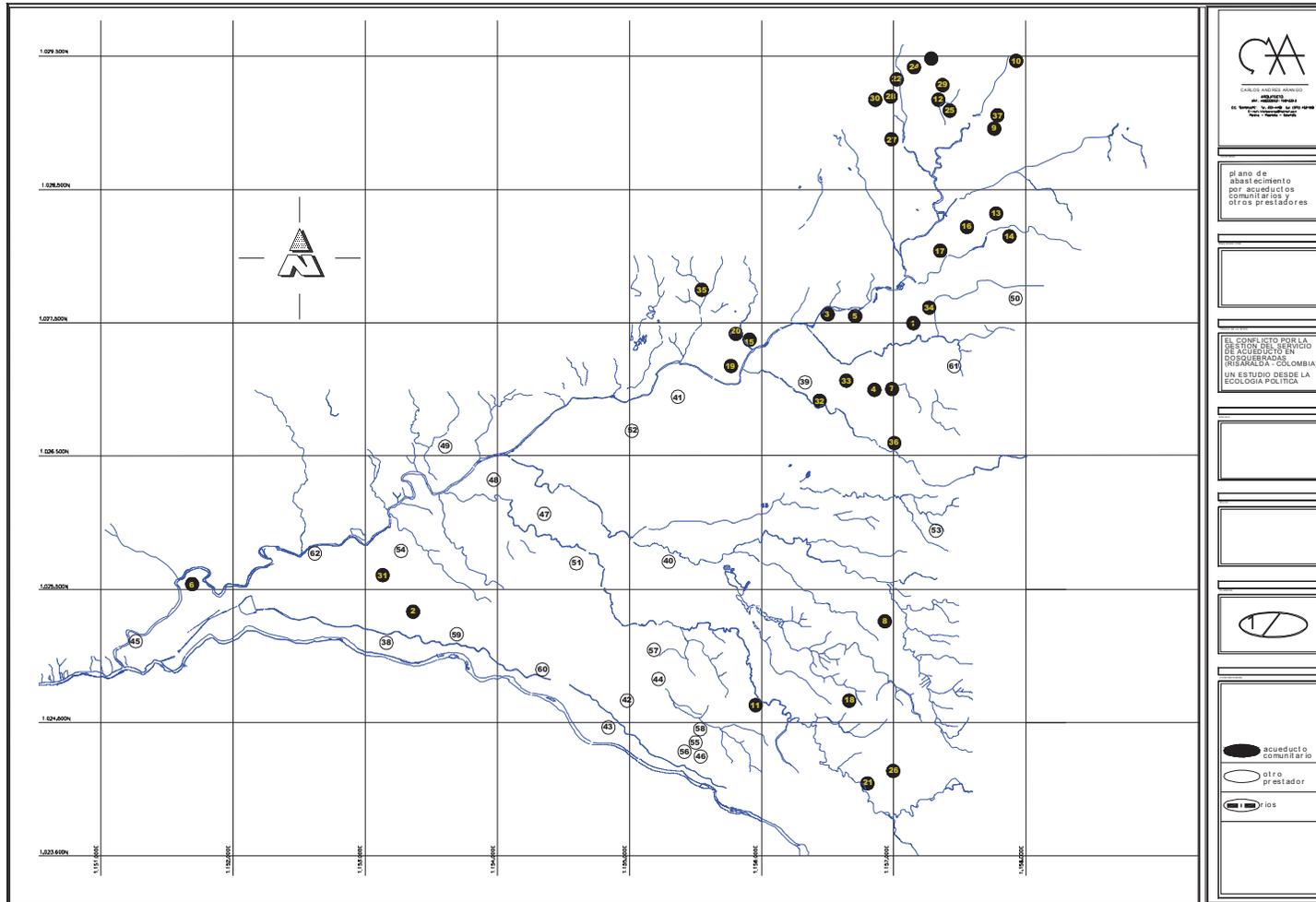
La industrialización de Dosquebradas comenzó a mitad del siglo XX con la instalación de las fábricas de Comestibles la Rosa en 1948, filial de una similar holandesa-americana, y Paños Omnes de origen francés en 1950. Esta instalación de fábricas se dio como parte de la dinámica de industrialización latinoamericana que siguió a la crisis económica internacional de los años 1930. Ello sucedió en razón a que la zona se ubicaba estratégicamente en el paso de ejes económicos de relevancia nacional como el ferrocarril, la arteria vial del occidente y, contaba además con una favorable aptitud del suelo y topografía para la construcción. (Arango, 1996:25). La llegada de las dos industrias favoreció el asentamiento en Dosquebradas de muchas personas del centro y sur del país que huían de la violencia bipartidista desatada desde 1948 con la muerte del líder popular Jorge Eliécer Gaitán.

Justamente en 1948, el modelo de poblamiento disperso en parcelas campesinas familiares en Dosquebradas se empezó a transformar hacia un asentamiento concentrado orientado por urbanizadores privados sin regularización estatal.

A partir de la segunda mitad del siglo XX la construcción de viviendas en los sectores abastecidos por acueductos comunitarios (ver Mapa 2.) se desarrolló mediante cinco tipos de urbanización, dependiendo de la legalidad del proceso y de los actores involucrados:

- 1) Construcción por urbanizador privado,
- 2) Invasión,
- 3) Loteo y venta por parte del propietario,
- 4) Autoconstrucción en lote donado o con venta financiada y,
- 5) Programas institucionales de vivienda de interés social.

Mapa 3. BARRIOS DE DOSQUEBRADAS



Mapa 3. Barrios de Dosquebradas

1	La Capilla	32	San Fernando
2	La Badea	33	La Playita
3	Siete de Agosto	34	El Diamante
4	San Diego	35	Villa Diana
5	Santa Teresita	36	Esmeralda
6	Las Vegas	37	Lara Bonilla
7	Guadualito	38	La Esneda
8	Violetas	39	Los Naranjos
9	La Romelia	40	La Pradera
10	Villa Carola	41	Santa Isabel I Etapa
11	San Rafael	42	Japón
12	La Floresta	43	Balso
13	Divino Niño	44	La Aurora
14	Libertadores	45	Pedregales
15	Guayacanes	46	San Gregorio
16	La Mariana	47	Los Olivos
17	Puerto Nuevo	48	Campestre B
18	Frailes	49	Campestre C
19	Playa Rica	50	Pueblo Sol
20	Primavera	51	Refugio
21	Santiago Londoño	52	Santa Isabel II Etapa
22	Bocacanoa	53	Limonar
23	Guamos	54	Minuto de Dios
24	Pinos	55	Héroes
25	Galaxia	56	Paraíso
26	Camilo Mejía Duque	57	La Cabaña
27	Las Acacias	58	Altos del Edén
28	Nueva Colombia	59	La Popa
29	Laureles I	60	Nueva Granada
30	La Rivera	61	La Soledad
31	La Graciela	62	Inquilinos

La diversidad de sistemas de urbanización apareció progresivamente a medida que existían oportunidades para quienes poseían tierra en la zona o, dinero para comprarla.

Inicialmente, en 1948, se empezó a construir en sectores aledaños a las dos fábricas, con los barrios San Diego¹¹ en el centro y Otún/San Judas¹² en inmediaciones a la Badea. Estos primeros asentamientos

¹¹ San Diego fue inicialmente un caserío de la vereda Sabanitas. El urbanizador Roberto Gutiérrez entregó cuatro parcelas e igual número de viviendas a los primeros habitantes en un terreno de la finca llamada el Porvenir.

¹² Las primeras cuatro familias que habitaron el asentamiento Otún/San Judas fueron los Quintero Osorio, Sánchez Montoya, Escobar y Gildardo Montoya, quienes emprendieron la consecución de los servicios públicos básicos de agua y energía.

estuvieron liderados por Roberto Gutiérrez y Alfonso Giraldo Arango respectivamente (Franco, 1982:12) y fueron del tipo “construcción por urbanizador privado”.

El sistema de construcción por urbanizador privado consiste en que un particular, sin seguimiento ni control estatal, compra un terreno, lo divide y vende lotes a familias de escasos recursos. Los compradores se encargan de la construcción de la vivienda mediante el sistema de autoconstrucción; es decir con recursos económicos propios y mano de obra familiar. En algunos casos, el urbanizador entregó las escrituras correspondientes al predio, pero no ofreció ninguna garantía para la instalación de servicios públicos básicos de acueducto y alcantarillado. En otros, el urbanizador no legalizó siquiera la propiedad sobre el lote. Para la época no existía regulación estatal alguna para este sistema de urbanización.

En el barrio San Diego, el aprovisionamiento de agua se hacía mediante canoas de guadua hasta un punto equidistante de las viviendas (hoy calle 53 con cr. 23), desde donde cada familia debía transportarla en ollas y recipientes hasta sus casas. El acueducto comunitario fue construido en 1961, 13 años después de la llegada de los primeros pobladores.

Hacia 1955 aproximadamente, Giovanni Diziti promovió la construcción del barrio San Fernando en terrenos que antes eran de la familia Guarín y vendió lotes a familias de escasos recursos¹³, quienes construyeron su vivienda de acuerdo a la capacidad económica que poseían.

En el barrio San Fernando, el agua se conducía a través de tubos de barro que llegaban a tres tanques de almacenamiento, desde donde cada grupo familiar recolectaba el agua para sus necesidades. Los conflictos que se generaron por la falta de organización en la

¹³ Según diversos testimonios de habitantes (2004), Giovanni Diziti vendió lotes de 10 varas de frente por 40 de centro, a un costo de \$400 el metro.

recolección del agua, fueron superados con la construcción del acueducto comunitario en 1957.

Este modelo de asentamiento descrito, sin planeamiento y ni control urbanístico por parte de ninguna institución municipal, departamental o nacional, está en la base de dos situaciones características que presenta el municipio de Dosquebradas. La primera, que el 38% de los barrios se encuentran ubicados en zonas que presentan riesgo de inundación, erosión y hundimiento¹⁴. La segunda, la constitución de un modelo de gestión colectiva del agua mediante la construcción de acueductos comunitarios, que resuelven el desabastecimiento de agua en muchos asentamientos de la ciudad donde el Estado no garantizó el acceso al servicio de acueducto.

3.3. TERCERA ETAPA ENTRE 1958 Y 1982: AUGES DE LA URBANIZACIÓN EN DOSQUEBRADAS.

Esta etapa comienza a partir de 1958, año en que se incrementaron los asentamientos construidos por urbanizadores privados en Dosquebradas, y termina en 1982, cuando se construyó el primer barrio de viviendas de interés social gestionado por una institución estatal.

Un aspecto importante a destacar de este período es que, en 1967, Santa Rosa de Cabal se segregó del Departamento de Caldas y con once municipios más constituyeron el Departamento de Risaralda, como consecuencia de un movimiento político liderado por el liberalismo pereirano. El interés por la creación del nuevo departamento de Risaralda estuvo puesto en el manejo autónomo de las regalías provenientes del fondo de la Federación de Cafeteros fundamentalmente, y en las posibilidades de administrar recursos

¹⁴ Información referida al año 2005.

crediticios de la Corporación Financiera de Occidente para proyectar el turismo ambiental y el fortalecimiento del sector industrial.

El mismo movimiento político liberal que promovió la creación del Departamento de Risaralda, lideró también el proceso que llevó a Dosquebradas a constituirse como municipio separado de Santa Rosa de Cabal en 1972, gracias al impulso económico y urbano de la ciudad. En aquel entonces, Dosquebradas contaba con 48.000 habitantes. Entre los argumentos esgrimidos para justificar su segregación del municipio de Santa Rosa consta el que un 73% de la población, que habitaba 11 de los 15 barrios existentes, contaba con servicio de acueducto mediante una red de sistemas comunitarios de abastecimiento de agua.

Entre 1950 y 1972, la principal actividad económica de la zona conocida como "Viejo Caldas"¹⁵ era la agricultura, en especial el cultivo del café, seguido de la caña panelera, maíz, arroz, algodón, cebada, trigo y plátano (DANE, 1978).

El segundo renglón productivo lo constituyeron las industrias manufactureras de alimentos, textiles, cuero, madera, sustancias químicas, caucho, vidrio y fabricación de maquinaria y suministros eléctricos. Durante este período, en Dosquebradas se instalaron nuevas industrias como la Molinera de Caldas en 1964, la fábrica de grecas Beduinos en 1966 y T.P.L. S.A. en 1969. Este desarrollo industrial favoreció la inmigración desde el campo y desde otros departamentos que vieron en la zona una oportunidad para su desarrollo.

El fuerte crecimiento demográfico y urbanístico de Dosquebradas coincidió con el proceso de urbanización general en el que se encontraba Colombia durante este periodo. Así, mientras que a finales de la década de 1950 más de la mitad de la población colombiana vivía en el campo, para la década de 1970 esta

¹⁵ El "Viejo Caldas" o "Gran Caldas" integra los actuales departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda, cuyos territorios formaban un único departamento hasta que se dividieron en 1967.

proporción se redujo a un 30%. En este proceso migratorio, la violencia política generada desde 1950 tuvo un fuerte impacto.

Tabla 1. Evolución de la población entre 1851 y 2005

Año	Santa Rosa de Cabal			Dosquebradas			Capilla
	Total	Cabecera	Rural	Total	Cabecera	Rural	
1851	671						
1867	3.000						
1925							124
1938	17.328	4.020	13.308				
1951	49.627	13.413	36.214				
1972				48.000			
1973				45.306	37.679	7.627	
1979				65.000			
1983				85.000			
1984				114.688			
1985				101.480	93.565	7.915	
1986				112.000			
1993				139.839	129.572	10.267	
1997				177.000			
1998				168.240	156.041	12.199	
1999				171.630	159.363	12.267	
2000				174.960	162.636	12.324	
2001				178.334	165.958	12.376	
2002				181.738	169.314	12.424	
2003				185.150	172.684	12.466	
2004				188.547	176.048	12.499	
2004				156.991			
2005				173.452	164.437	9.015	

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes¹⁶.

El acelerado crecimiento de Dosquebradas desde finales de la década de 1950 y durante 1960 consolidó las áreas periurbanas al norte, oriente, occidente y suroccidente del municipio. Además del tipo "construcción por urbanizador privado", aparecieron cuatro nuevos tipos de urbanización: la invasión, loteo por parte de propietario, autoconstrucción en lote donado o con venta financiada y construcción auspiciada por la institucionalidad.

Según estudio realizado por la Alcaldía de Dosquebradas (2004), los urbanizadores Elías y Ernesto Botero Gutiérrez construyeron el barrio la Esneda (1958); Jaime Giraldo García el barrio Santa

¹⁶ 1851, 1867 y 1972 (Gómez, 1994); 1925 (entrevista a José Holguín, 25 de febrero de 2006); 1938, 1951, 1973, 1985, 1993 y 2005 (DANE); 1979 y 1984 (Emporis, 1979); 1983 y 1986 (Gobernación de Risaralda); 1997 (Alcaldía de Dosquebradas, 2004); 1998 a 2004 (Proyección DANE); 2004 (Recuento de Hogares).

Teresita (1961), los Naranjos (1962), la Pradera (1969) y primera etapa de Santa Isabel (1976); Néstor Posada Pareja urbanizó el barrio Diamante (1970); Alfonso Giraldo Arango el Japón (1971); y Fabio Maldonado las Vegas (1979).

Los barrios construidos entre 1958 y 1979 presentaron muchas inconsistencias porque, en ocasiones, los urbanizadores vendían un mismo lote a más de un propietario. El caso más irregular en la construcción de viviendas mediante el sistema de construcción por urbanizador privado lo constituyó el barrio las Vegas en 1979. El urbanizador vendió tres veces el mismo lote, entregándolos a familias de escasos recursos por medio de cuotas mensuales, sin ningún servicio público.

Joaquín Arbeláez, fundador del barrio, comenta que cuando llegó a vivir a la zona:

“Esto era una cafetera en rastrojo, era un camino de herradura. La construcción de las casas se inició en bahareque y guadua (...) los lotes fueron vendidos a las familias por Fabio Maldonado, quien le había comprado el terreno a Pablo Velásquez Urdinola. El Sr. Maldonado trazó las calles, separó lotes de 6x13 m² y, los vendió a siete mil pesos (\$7.000). Este señor vendía a tres personas a la vez, todavía hay problemas por eso (...). Hace 12 años no había luz, la basura la echábamos al río o a las fincas, ahora hay basurero, en convites se hizo el acueducto (...) En el barrio la gente se ha hecho sola, casi todos son propietarios de sus casas” (Betancourt, 1998:92).

Según otro fundador, Augusto Sánchez, el barrio las Vegas fue declarado invasión por la administración municipal porque el propietario no entregó ningún documento legal que acreditara la propiedad sobre el mismo. Además, el urbanizador modificó la estructura inicial del barrio al vender hasta los lotes correspondientes a calles y áreas comunes. Estas irregularidades las relata en los siguientes términos:

“En octubre-noviembre de 1979 empezaron las inscripciones para el barrio las Vegas. Antes se llamaba las Palmas No.2 porque (...) como el urbanizador había

fundado el barrio las Palmas No. 1 le puso las Palmas No. 2 con ése propósito, precisamente de respaldarlo con esa personería jurídica (...). Pero resulta que dicho señor Maldonado nos salió muy vivo porque fue el responsable directo por la cual el barrio las Vegas no fuera denunciado ante las autoridades competentes y pues, debido a eso acá hubo la posibilidad de que el barrio se declarara en invasión, después de nosotros haberle cancelado la totalidad de la plata por estos lotes. El vendía las calles peatonales, por eso hay manzanas largas y otras pequeñas porque no respetaba los terrenos. Tuvo el descaro de vender la caseta comunal, donde hoy estudian los niños, no dejamos que nos la quitaran (...). Mucha gente perdió plata aquí, el dinero nunca se supo a donde llegó porque el dueño de la tierra, el señor Pablo Velásquez Urdinola, decía que no lo había recibido. Nosotros calculamos que en ese entonces el señor Fabio Maldonado recibió más de siete millones de pesos (\$7.000.000), más plata de lo que costaba el terreno en su totalidad" (Betancourt, 1998:92).

En otro sistema, *la invasión*, el asentamiento es realizado por un grupo de familias quienes, de manera espontánea o auspiciadas por un político, se apropian violenta o pacíficamente de un terreno para construir sus viviendas. Generalmente en zona de ladera, porque "la zona plana es la que más vale y la zona alta es la que menos cuesta y es donde más se facilitan las invasiones"¹⁷.

El material que utilizan las familias para construir viviendas de invasión varía a medida que los ingresos permiten mejorar las condiciones de habitabilidad. Inicialmente se construye con cartón y paja, luego bahareque, por último ladrillo y cemento. La consistencia del material en que se construye o mejora la edificación garantiza la seguridad sobre la propiedad.

Según Eisenhower Zapata, juez de paz municipal en Dosquebradas, este sistema de urbanización conduce a un incremento en los niveles de inseguridad, debido a las características marginales de la población que invade. En los siguientes términos expresa dichas consecuencias:

¹⁷ Eisenhower Zapata. 21 de Agosto de 2006.

“Cuando se invade automáticamente llega de todo: mujeres cabeza de hogar, jóvenes con problemas de droga, tráfico de armas, tráfico de drogas, prostitución. La delincuencia juvenil auspiciada por grupos armados al margen de la ley, financiados por el narcotráfico, es el principal problema de seguridad ciudadana y convivencia que presentan actualmente estos barrios”¹⁸.

La población de los siguientes barrios se asentó mediante el sistema de invasión: Guadualito¹⁹ en 1970, el Balso²⁰, la Popa y Nueva Granada²¹ en 1972, Siete de Agosto en 1979 y las Violetas en 1983.

Según Oscar Arango (1996:35), las instituciones encargadas de la planeación y el desarrollo urbanístico en Dosquebradas no entraron a resolver la invasión de predios hasta que ya existía una fuerte dinámica organizativa y apropiación sobre el terreno, lo cual hacía difícil que las autoridades detuvieran el proceso.

El tercer sistema utilizado para la urbanización fue el de *loteo a cargo del propietario del terreno*. Este, por iniciativa propia, dividía el terreno en lotes que vendía baratos a familias de escasos recursos. Sin embargo, los lotes se entregaron sin legalización alguna de la propiedad y, como en los casos anteriores, no se garantizó la conexión a servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. Mediante este sistema se construyeron los barrios de la Romelia (1960), la Soledad (1962), la

¹⁸ Eisenhower Zapata. 21 de Agosto de 2006.

¹⁹ Guadualito es un asentamiento de invasión que en 1970 inició su proceso de legalización. Este sector perteneció al barrio San Diego y sus habitantes tomaron la decisión de gestionar su independencia, para lo cual se organizaron y diligenciaron los papeles de compraventa. Actualmente tiene acueducto comunitario propio (Alcaldía de Dosquebradas, 2004a).

²⁰ El Balso surgió como una sola invasión junto con Nueva Granada, Otún/San Judas y la Popa. Luego se independizaron. La primera familia que habitó el barrio, fue la de Emilio Monroy. Su nombre se debe a que en la entrada de la calle primera se hallaba un árbol de balso, cuando éstos se independizaron del Otún para construir la vía derribaron el árbol y en mención a este se tomó el nombre.

²¹ Las primeras familias en habitar el barrio Nueva Granada fueron la familia Echeverri y la de Luz Elvira Espinosa. En la actualidad son en total 19 hogares.

Floresta (1963), la Aurora (1972), Pedregales (1974) y el Ensueño (1977) (Alcaldía de Dosquebradas, 2004).

Al igual que en el sistema de construcción a cargo de urbanizador, la falta de control estatal presentó irregularidades por entrega de un mismo lote a múltiples familias.

El cuarto sistema de urbanización, el más frecuente en las áreas peri-urbanas de Dosquebradas, fue la *autoconstrucción en lote donado o vendido por una comunidad religiosa o un político*. Este modelo funcionó entre 1975 y 1989 en el oriente y occidente de la ciudad, a través de aportes que hicieron comunidades religiosas o políticos a grupos familiares de bajos ingresos en el municipio.

En algunos casos, la comunidad religiosa o el político entregaron como donación a cada grupo de familias un lote escriturado para que éstas se encargaran de la construcción de sus propias viviendas. En otros, vendían los lotes financiando su pago. Eventualmente subsidiaron y/o financiaron también la adquisición de los materiales para la construcción. Los habitantes del nuevo asentamiento se debían encargar de conseguir los materiales para la construcción y proveerse de servicios públicos básicos, entre ellos el acueducto. Este fue el caso de los barrios San Gregorio²² en 1975, Divino Niño y Libertadores en 1978, Guayacanes²³ y la Mariana en 1979, San Rafael²⁴ en 1980, los Olivos²⁵ en 1981. Nótese la prevalencia del nombre religioso de los barrios.

²² La comunidad Eudista vendió los lotes a cuarenta familias, luego de comprar el terreno a Joaquín Morales y Gilma Gil.

²³ La Sociedad de Beneficencia de Dosquebradas construyó el barrio Guayacanes en 1979. César Henao y Colismar Moreno vendieron los lotes que tenían un valor de \$3.500 con un área de 90 metros cuadrados, los cuales se pagaron en cuotas. Las viviendas se construyeron por medio de convites.

²⁴ San Rafael fue construido por el sacerdote Pedro J. Damián, quien vendió el terreno loteado a unas enfermeras. Las cuatro primeras familias construyeron las viviendas en lotes de 5 metros de frente por 15 de fondo, sin servicios públicos.

²⁵ Los Olivos empezó como iniciativa de la Unión Misionera Cristiana en 1981, como alternativa para sus seguidores. Para ello compraron unas

Por ejemplo, las urbanizaciones que conforman el sector denominado Barrios Unidos de Oriente se originaron como parte de una iniciativa filantrópica eclesial. Así lo dejan conocer relatos de algunos dirigentes comunales sobre la fundación de la Mariana, Puerto Nuevo y Divino Niño:

“La Mariana era un lote que donó la señora María Giraldo a la Sociedad San Vicente de Paúl hace aproximadamente 25 años, para que fuera repartido entre familias que requerían vivienda.

La sociedad San Vicente de Paúl donaba los lotes para que cada uno construyera y los habitantes debían aportar los materiales. La sociedad San Vicente de Paúl les dijo que cada uno le hiciera una ramada, así fuera en esterilla en la parte de atrás, eso hizo que la gente fuera organizando la vivienda poco a poco de atrás para adelante”²⁶.

Un ejemplo de urbanización en lotes entregados por un político es el barrio Libertadores:

“Un político amigo de un concejal nos llamó a un grupo de personas del sindicato de balastreros²⁷ de Risaralda, nos dijo que nos iba a dar unos lotes. Una vez que ya estábamos viviendo allí nos llamó planeación y ya viendo todo construido les tocó aprobar. Fueron a la CHEC²⁸ y les dijeron que les daban la energía eléctrica, pero tenían que comprar postes y red. (...) Para la instalar la red eléctrica, una parte la puso la gobernación de Risaralda, otra la CHEC y otra la comunidad con aporte de \$1.000 por habitante. Para poder hacer el puente sobre la quebrada Manizales nos robamos unos rieles del ferrocarril, y así pudimos comunicar al barrio Libertadores con el resto del sector”²⁹.

fincas en sucesión. Esta comunidad entregó cada lote a razón de \$25.000, los cuales tenían 5 metros y medio de frente por 11 metros de fondo. Inicialmente eran 160 viviendas, hoy suman 172. Los Olivos se legalizó como barrio en 1995. (Alcaldía de Dosquebradas, 2004a).

²⁶ Javier Humberto Ayala y Consuelo Restrepo. 10 de diciembre de 2004.

²⁷ Balastreros: personas que se dedican a la extracción de arena en los lechos de ríos y quebradas.

²⁸ CHEC: Central Hidroeléctrica de Caldas.

²⁹ Testimonio de Francisco _____. 11 de diciembre de 2004.

Como se puede observar, una premisa común a los cuatro sistemas de urbanización presentados hasta ahora es la ausencia de conexión a los servicios públicos básicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, por parte de los urbanizadores o donantes de lotes para urbanizar. Ello supuso que los habitantes tuvieran que buscar alguna solución por su cuenta para cubrir estos servicios básicos y condujo a la construcción de acueductos comunitarios en el municipio de Dosquebradas.

En la mayoría de los barrios enunciados, mientras se realizó la construcción del acueducto comunitario, la población utilizó un sistema artesanal de distribución mediante canales de guadua que llevaron el agua hasta una caneca ubicada en lugar equidistante a las viviendas, desde donde cada familia debía tomar el agua necesaria para el consumo diario familiar. Ante la necesidad del líquido en el domicilio, allí donde se generaba el asentamiento de la población con la urbanización de predios, la gente empezaba a construir sus propios sistemas para abastecerse de agua potable. Los acueductos comunitarios ofrecieron agua posteriormente a barrios vecinos que se iban construyendo.

Así, el barrio Santa Teresita, urbanizado en 1961, construyó su acueducto en 1964, los barrios San Diego en 1948, Puerto Nuevo y Frailes-Naranjales edificados en 1939 construyeron los suyos en 1965. El acueducto de la Romelia se construyó en 1967, siete años después de la urbanización del barrio, y Guadualito, urbanizado en 1970, construyó su acueducto en 1972. Los habitantes del barrio la Badea construyeron su acueducto en 1968, cuarenta años después de su urbanización, y el de Playa Rica se construyó en 1975. En 1979 se inició el poblamiento del barrio la Mariana y simultáneamente fueron construyendo el acueducto comunitario. En 1980 construyeron su sistema de abastecimiento comunal los barrios Guayacanes y Primavera, en 1982 lo hicieron los pobladores del barrio Divino Niño luego de su fundación en 1978.

La tabla 2 que aparece a continuación contiene los datos de fundación de los barrios y de los acueductos comunitarios señalados en diferentes años de consolidación histórica del asentamiento en Dosquebradas.

Tabla 2. Fundación de Barrios y Acueductos Comunitarios

Nombre del Barrio	Creación del barrio	Prestador del servicio	Construcción del Acueducto
La Capilla	1882	A. C. La Capilla	1925
La Badea	1928	A. C. La Badea	1968
Puerto Nuevo	1939	A. C. Puerto Nuevo	1965
Frailes	1939	A. C. Frailes-Naranjales	1965
San Diego	1948	A. C. San Diego	1965
San Fernando	1955	A. C. San Fernando	1957
La Esneda	1958	Aguas y Aguas de Pereira	
La Romelia	1960	A. C. La Romelia	1967
Villa Carola	1960		
Santa Teresita	1961	A. C. Santa Teresita	1964
Los Naranjos	1962	Serviciudad	
La Soledad	1962	Serviciudad	
La Floresta	1963	A. C. Los Pinos-La Floresta	1983
Playa Rica	1968	A. C. Playa Rica	1975
La Pradera	1969	Serviciudad	
La Rivera	1970	A. C. La Rivera	1990
Guadualito	1970	A. C. Guadualito	1972
Diamante	1970	A C Diamante	
Japón	1971	Serviciudad	
Balso	1972	Aguas y Aguas	
La Popa	1972	Serviciudad	
Nueva Granada	1972	Aguas y Aguas	
La Aurora	1972	Serviciudad	
Pedregales	1974	Aguas y Aguas	
San Gregorio	1975	Serviciudad	
Primavera	1975	A. C. Guayacanes Primavera	1980
La Floresta	1975	A. C. La Floresta	1985
Santa Isabel (I etapa)	1976	Serviciudad	
Ensueño	1977	Serviciudad	
Divino Niño	1978	A. C. Divino Niño	1982
Libertadores	1973	A. C. Libertadores	1975
Guayacanes	1979	A. C. Guayacanes- Primavera	1980
La Mariana	1979	A. C. La Mariana	1979
Las Vegas	1979	A. C. Las Vegas	1985
Siete de Agosto	1979	A. C. Santa Teresita	1964
Las Acacias	1980	A. C. Las Acacias	1985
Galaxia	1980	A. C. Galaxia	1985
San Rafael	1980	A. C. San Fernando	1957
Los Olivos	1981	Serviciudad	
Santiago Londoño	1982	A. C. Santiago Londoño	1985
Guamos	1982	A. C. Los Guamos	1985
Violetas	1983	A. C. Rosales Violetas	1990
Héroes	1983	Serviciudad	
Paraíso	1983	Serviciudad	
Pinos	1984	A. C. Los Pinos	1985
Camilo Mejía Duque	1980	A. C. Camilo Mejía Duque	1985
Campestre B	1984	Serviciudad	
Campestre C	1984	Serviciudad	
Pueblo Sol	1985	Serviciudad	
La Cabaña	1985	Serviciudad	
La Graciela	1987	A. C. La Badea	1968
Inquilinos	1987	Serviciudad	
Minuto de Dios	1989	Serviciudad	
Laureles I	1990	A. C. Laureles I	1995
Miraflores	1990	Serviciudad	

Nueva Colombia	1990	A. C. Nueva Colombia	2000
Refugio	1990	Serviciudad	
Bocacanoa	1991	A. C. Bocacanoa	1999
Altos del Edén	1993	Serviciudad	
Santa Isabel (II etapa)	1994	Serviciudad	
Lara Bonilla	1994	A. C. Barrios Unidos de Frailes	1997
Villa Diana	1998	A. C. Playa Rica	1975
Playita	1999	A. C. Gaitán La Playa	2004
Esmeralda	2000	A. C. San Fernando	1957
Limonar	2002	Serviciudad	

En 1966, el incremento de los asentamientos en el territorio de Dosquebradas provocó el desabastecimiento de agua en una gran parte de la población. Ante este hecho, las autoridades locales constituyeron un ente encargado de administrar la prestación el servicio de acueducto a la población que no alcanzaba a ser abastecida con el agua de los acueductos comunitarios. Para tal efecto compraron agua en bloque a las poblaciones vecinas de Pereira y Santa Rosa e instalaron de éste última una conducción (la núm. 1) con capacidad para 100 litros/segundo. Esta acción no interfirió para que los acueductos comunitarios que existían en la época, continuaran con el abastecimiento de agua a un amplio sector de la ciudad.

Finalmente, el quinto sistema de urbanización, *la construcción de viviendas auspiciada por instituciones públicas*, se dio con la construcción del barrio Santiago Londoño en 1982, mediante el sistema de viviendas de interés social liderado por instituciones de carácter público regional y nacional, como la central Nacional de Provivienda y el INURBE³⁰.

El acompañamiento institucional a las familias pobres se dio tanto en la construcción de las viviendas, subsidios, financiación para el pago de las mismas y, eventualmente la legalización de algunas urbanizaciones construidas con anterioridad. Las viviendas que construyeron estas instituciones contaron con conexión a la red de servicio de acueducto.

3.4 CUARTA ETAPA DE 1983 EN ADELANTE: CRISIS CAFETERA, REDENSIFICACIÓN Y EXPANSIÓN URBANA HACIA EL NORTE Y SURORIENTE DE LA CIUDAD

A partir de 1983 se inicia la última etapa en el desarrollo urbano de Dosquebradas, en la que se construyeron la mayor cantidad de acueductos comunitarios. Se trata de un periodo en que Dosquebradas configuró una conurbación junto con Pereira debido a la proximidad y al fuerte crecimiento urbanístico y demográfico de ambos municipios.

A pesar de que el crecimiento total de la población de Dosquebradas durante esta etapa es considerable, el aumento del número de habitantes se estabilizó durante la década de 1990 en comparación con el fuerte crecimiento demográfico que llevaba en años anteriores (ver tabla 1).

Desde la década de 1990, la industria manufacturera de alimentos es la principal actividad económica de la zona metropolitana que engloba los municipios de Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Pereira. Le siguen en importancia la fabricación de calzado, papel, productos químicos, vidrio, metal para uso estructural, carrocería para vehículos automotores y fabricación de muebles principalmente (DANE). Sin embargo, aunque estas actividades económicas generaron empleo a una parte importante de la población, en este período se pasó de una economía cafetera a una que dinamizó el narcotráfico.

La crisis en la economía del café y el conflicto armado que se presentó en regiones vecinas, propició la llegada masiva a Dosquebradas de población desplazada por la violencia procedente de municipios cercanos, desde la década de 1980. Los inmigrantes se asentaron en las zonas norte, suroccidente y suroriente del municipio.

³⁰ INURBE: Instituto Nacional de Urbanización Subsidiada.

Esta llegada masiva de población ocasionó que la ciudad continuara creciendo a nivel urbanístico durante esta etapa. Así, se redensificaron las áreas sin construir localizadas entre barrios, se incrementó el desarrollo de programas de viviendas de interés social, y se construyeron bloques de apartamentos y urbanizaciones en condominios o conjuntos cerrados.

En concreto, las instituciones estatales como la Central Nacional de Provienda, el INURBE³¹ y el FOREC³² continuaron la construcción de viviendas de interés social: Se construyeron viviendas en los barrios Campestre B y C durante 1984, Pueblo Sol en 1985 y Bocacanoa en 1991, entre otros proyectos.

Sin embargo, pese a las construcciones promovidas por instituciones públicas, la población inmigrante continuó asentándose mediante los mismos sistemas de urbanización no regulados por el Estado referidos para períodos anteriores.

- Invasión: Los barrio las Violetas (1983), Miraflores (1990), la Playita (1999) y la Esmeralda (2000) (Alcaldía de Dosquebradas, 2004).
- Venta de lotes por urbanizadores privados: Bernardino Ramírez construyó el barrio la Graciela e Inquilinos en 1987, una constructora de Agustín Torres el Refugio durante 1990, Hernando Jaramillo y Jaime Giraldo García en 1994 concluyeron la segunda etapa del barrio Santa Isabel. En 1998 otros urbanizadores construyeron Villa Diana y en el 2002 el Limonar.
- Promoción por instituciones religiosas: El barrio Minuto de Dios (1989) construido por iniciativa del Padre Rafael García Herreros y el alcalde del municipio Germán Aguirre, y financiado por el

³¹ INURBE: Instituto Nacional de Urbanización Subsidiada.

³² FOREC: Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero. Entidad estatal que se constituyó después del terremoto de 1999, para atender a la población marginada por pérdida o deterioro de la vivienda durante el evento sísmico.

Fondo de Vivienda Popular. Las viviendas se entregaron con servicios públicos.

- Venta directa de lotes por parte de los propietarios de la tierra: Los barrios los Guamos (1982), los Héroes y el Paraíso (1983), los Pinos (1984), la Cabaña (1985), Lara Bonilla (1991) y Altos del Edén (1993).

En los Guamos, Ramón Londoño, quien había cedido gran parte de su propiedad a la construcción del ferrocarril de Caldas, vendió el resto de sus tierras mediante loteo a familias de escasos recursos, con persistencia de irregularidades en el proceso. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en momentos anteriores, las instituciones públicas municipales y regionales para la vivienda mediaron en la resolución de las inconsistencias. Así lo narra uno de los fundadores del barrio:

“Antes de urbanizarse este predio estaba cultivado en café. Ramón Londoño vendió los lotes a más de una persona, porque con lo único que entregaba el predio era con una promesa de compra-venta (...). La legalización de los lotes nos ayudó a resolverla el gerente del Fondo Popular de vivienda el Sr. Edilberto Ríos, ya que el dueño del terreno decía que para legalizar tenían que pagarle el valor total de los lotes.

Por este motivo el Fondo Popular de Vivienda le canceló a Don Ramón la deuda de los usuarios por concepto de lotes, y éstos luego le pagaron al Fondo. Sólo de esta manera se pudo legalizar el barrio (...). Lo que sucedía es que había un comité que le ayudaba a don Ramón para que la gente pagara los lotes, estaba a favor de don Ramón, porque él le pasaba dinero a la presidenta Evelmi Duque para que le ayudara con eso...”³³.

Como se puede observar, las formas irregulares de urbanización continuaron teniendo una gran importancia durante este período, debido a la falta de intervención de las instituciones públicas. Estas irregularidades se producían tanto con relación a las normas urbanísticas como a la legislación ambiental. En este sentido, en un

³³ Omar Osorio. Agosto 14 de 2006.

informe de la Contraloría Municipal de Dosquebradas en 1988 se afirmaba que la urbanización en el municipio ignoraba la legislación ambiental vigente ya que “las empresas urbanizadoras eluden todo trámite relacionado con el manejo ambiental, el cual es el único que permite prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos” (Contraloría Municipal de Dosquebradas, 1998).

La Administración municipal justificaba la falta de la regulación de asentamientos urbanos y planeación territorial por la existencia de procesos políticos al margen del sistema, que interferían en las actuaciones de la Administración y hacían que fueran inoperantes:

“Las instituciones responsables del planeamiento urbanístico, continuamente están actualizando las exigencias que debe tener un asentamiento subnormal para ser anexado a la ciudad como sector formal y la prestación de servicios en aquellas áreas de invasión que no cumplan las mínimas condiciones; como son vías de acceso aprobadas por la secretaría de Ordenamiento Urbanístico y la declaratoria de bajo riesgo del Departamento de Planeación Municipal.

Una de las limitantes que tienen las instituciones es la imposibilidad de invertir recursos en zonas ilegales. Sin embargo, en ocasiones los intereses políticos y la capacidad de liderazgo de las comunidades son tan fuertes que se logra el aval de urbanización sin cumplir los requisitos mínimos” (Informe del Instituto Municipal de Desarrollo, 2002).

A partir del año 2000, se produjo un cambio en la orientación urbanística del municipio y el gobierno local prohibió la construcción de más viviendas de interés social. En opinión de Eisenhower Zapata ello respondía al objetivo de frenar el asentamiento de población desplazada ya que, según los mandatarios locales, si no se detenía el proceso, Dosquebradas se convertiría en un “tugurio completo”³⁴. Como consecuencia de ello el desarrollo urbanístico tomó un sentido elitista al proyectar el incremento de construcción de viviendas para los estratos 3, 4 y 5.

³⁴ Eisenhower Zapata. 21 de agosto de 2006.

En relación con el servicio público de acueducto, durante este período se mantuvo la diversidad de sistemas de aprovisionamiento de agua, a través de diferentes empresas públicas y privadas y los acueductos comunitarios.

En 1986, Dosquebradas contaba con dos captaciones de agua proveniente de los ríos San Eugenio y Campoalegrito del municipio de Santa Rosa de Cabal, una captación del río San José, un sistema de bombeo proveniente de la red de distribución del río Otún en el municipio de Pereira y 16 sistemas de abastecimiento comunal. Sin embargo, todo este entramado era insuficiente y el municipio debió afrontar una severa crisis de suministro de agua, ya que la cobertura del servicio público de acueducto fue limitada y la oferta de agua no alcanzó a cubrir la demanda total³⁵.

Ante la falta de actuación de la administración pública, muchos barrios ya existentes y de nueva creación optaron por la construcción de acueductos comunitarios, siendo la década de 1980 cuando se hicieron la mayoría de ellos. Así, en el año 2005 existían en el municipio de Dosquebradas 57 sistemas de abastecimiento comunitario, 31 localizados en zona urbana y 26 en área rural.

Las administraciones públicas local y regional hicieron frente a esta situación de escasez de agua mediante la elaboración de un *Plan de Emergencia* y un *Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado* para Dosquebradas. La necesidad de la elaboración de estos planes también se argumentó por parte de la Gobernación de Risaralda mediante un informe de 1986 en el que se señalaba que la mayoría de sistemas de acueducto existentes en Dosquebradas no tenían

³⁵ Los reportes de la empresa estatal para los años 1979 y 1986 registraron un faltante promedio de 304 litros por segundo de disponibilidad de agua, para abastecer a la totalidad de los habitantes de Dosquebradas. Proporción que se mantuvo durante los siguientes años, porque frente a la situación de carencia e insostenibilidad para el abastecimiento del líquido, el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado proyectó cubrir a treinta años la demanda total, estimada para el 2003 en 600 litros por segundo y, para el 2018 en 954 litros/seg.

sistema de tratamiento del agua y presentaban deficiencias en infraestructura.

Con el *Plan de Emergencia*, los gobiernos municipal y departamental buscaban ampliar la dotación de 200 a 480 litros/segundo para superar la crisis a corto plazo y abastecer de agua a un 83% de la población en Dosquebradas, que en 1988 ascendía a 112.000 habitantes. Para ello, entre 1987 y 1988, la Alcaldía municipal de Dosquebradas instaló las conducciones núm. 2 del acueducto desde Santa Rosa de Cabal con una capacidad para 260 litros/segundo, la conducción núm. 3 desde Pereira con capacidad para 115 litros/segundo.

Por su parte, el *Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado* se planteó para orientar las acciones de las entidades públicas para mejorar la cobertura, calidad y cantidad del servicio de acueducto y alcantarillado durante un lapso comprendido entre 1988 y 2018 (Gobernación de Risaralda, 1998:2).

Con este fin, se presentó la construcción de una planta de tratamiento metropolitana en Villasantana con líquido proveniente del río Otún como alternativa más viable para superar las deficiencias de sostenibilidad en abastecimiento de agua para el municipio de Dosquebradas. El agua se conduciría hasta los tanques de almacenamiento en la Giralda y luego, por gravedad y bombeo, a los diferentes sectores de la población biquebradense. Sin embargo, según Guillermo Arredondo, uno de los fundadores de la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (AMAC), el informe técnico³⁶ descartó la captación de agua desde la quebrada San José, debido a los intereses económicos de Pereira sobre el proyecto Villasantana y a que no se tuvo en cuenta las irregularidades y resultados desventajosos para el

³⁶ El informe fue elaborado por el consorcio Hidrosan-Siete Ltda.

municipio de los convenios anteriores suscritos entre estas dos instancias administrativas³⁷.

La gestión de recursos para ejecutar el *Plan de Acueducto y Alcantarillado* se prolongó hasta el 2004, año en que los gobiernos municipales de Pereira y Dosquebradas iniciaron la construcción de la planta de tratamiento Villasantana.

Tabla 3. Relación crecimiento poblacional y demanda y oferta de agua en Dosquebradas

Año	Población			Viv.	Susc.	Oferta agua (litros por segundo)					Demanda	Falta
	Total	At.	Sin At.			S.R.	Per.	San J.	A.C.	Total		
1979(a)	65.000	21.581 33.2%	43.419 66.8%	9.285	3.083	135				135	407 l/s (9 l/h/d)	272 l/s
1983(a)	85.000					60	110			170		
1984(a)	114.688			7.107								
1986(a)	112.000					100	100	60	60	320	580 l/s	336 l/s
2003(b)	210.000										600 l/s	
2018(b)											924 l/s	

Fuente: Elaboración propia a partir de (a) Informe de EMPORIS (Empresa de Servicios Públicos de Risaralda) y (b) Proyección del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado.

Leyenda: (At.) Atendida; (Sin at.) Sin atender; (Viv.) Vivienda; (Susc.) Suscriptor; (S.R) Santa Rosa; (Per) Pereira; (San J.) San José; (AC.) Acueducto Comunitario.

Según la Contraloría municipal el suministro de agua había aumentado en el año 2000 en un 119,56% con respecto a la oferta anterior. Con ello, las aproximadamente 59.600 personas que consumían agua de regular y mala calidad proveniente de los

³⁷ "Ha habido políticamente una dependencia permanente en la provisión de servicios públicos con Pereira, tanto para agua como para telefonía y energía eléctrica. Cuando se pensó en construir para Dosquebradas la planta con agua de la quebrada San José, una de las fuentes más viables para que el municipio tuviera su propio acueducto, la administración municipal de Pereira se opuso a tal proyecto por temor a ver disminuida su capacidad hídrica ya que la quebrada San José es afluente del río Otún (...). Además, la fase Nuevo Libaré, construida con transferencia de recursos que hiciera Dosquebradas a Pereira, permitió la construcción de una nueva bocatoma en el acueducto de Pereira para venderle agua a Dosquebradas, cuya administración actualmente está a cargo de Serviciudad. Cuando el Concejo Municipal de Dosquebradas del 2002 reclamó la autonomía en el manejo de esta propiedad, la empresa Aguas y Aguas de Pereira le respondió que esta infraestructura ya era de ellos..."³⁷. (Guillermo Arredondo. Febrero 20 y 28 del 2004).

acueductos comunitarios, tenían la posibilidad de conectarse a la red de acueducto Municipal, disminuyendo de este modo los riesgos para la salud por ingestión de agua no potabilizada (Ver tabla 3).

Según el *Informe para la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial* (Arango, 2004), la demanda de agua del municipio entre 2000 y 2005 se cubrió mediante el líquido proveniente de la red de drenaje y el agua del subsuelo. Estas fuentes no alcanzaron a cubrir la demanda de agua que presentó el municipio, debido a la profundización de un volumen considerable de agua. La escasez del líquido obligó a ciertas comunidades a utilizar alternamente aguas superficiales y subterráneas, como sucedió en los sectores de la Badea, Valher, Frailes, la Pradera y Santa Mónica, que se sirven de ellas sin el tratamiento requerido. En la zona rural se aprovechó el recurso hídrico de forma inadecuada debido a las infraestructuras obsoletas y a un suministro de agua de mala calidad.

Durante este periodo, la estructura para la prestación del servicio de acueducto a los habitantes de Dosquebradas se fue transformando con la aparición de nuevas empresas mixtas y privadas. En 1988 se constituyó la Empresa Municipal de Servicios Públicos de Dosquebradas que, en substitución de la empresa departamental EMPORIS, se encargó de prestar los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, recolección de basura y mantenimiento de alumbrado público³⁸. Esta empresa municipal se transformó en 1996 en empresa industrial y comercial del Estado y, a partir de 2003, pasó a denominarse Serviciudad.

Posteriormente, en 1992, como respuesta a la necesidad de servicio de acueducto para las viviendas construidas en el sector noroccidental de la ciudad, se constituyó la empresa privada de servicio de acueducto Acuaseo. Igualmente, una pequeña parte de la población cubrió su necesidad de agua a través de la empresa Aguas y Aguas de Pereira.

³⁸ Acuerdo núm. 22 de 1988 del Concejo Municipal de Dosquebradas.

Para el 2004, de una población total de 188.547 habitantes, la administración municipal estimó que los usuarios atendidos por los tres modelos de atención en servicio de abastecimiento de agua, el estatal, el comunal y el privado, se distribuyeron de la siguiente manera: el 77% de la población total de Dosquebradas (145.181 hab.) fue abastecido a través de la empresa estatal Serviciudad. El restante 23% de sus habitantes asentados en zona urbana y rural (43.366 hab.) solucionaron su abastecimiento a través de acueductos particulares: el 21 % (39.595 hab.) mediante sistemas administrados comunitariamente y 2% (3.771 hab.) a través de acueductos construidos por urbanizadores privados, empresas privadas de servicios públicos como Acuaseo y la empresa de Acueducto y alcantarillado de Pereira Aguas y Aguas. La tabla 4, elaborada por la Alcaldía municipal, agrupa los datos referidos a la conexión para agua potable en los años 2000 y 2003:

Tabla 4. Prestadores del servicio público de acueducto en Dosquebradas. 2000-2003

Empresa	2000		2003	
	Usuarios	%	Usuarios	%
Serviciudad	24.704	74.35	28.141	70.1
Acuaseo	1.448	4.35	2.600	6.5
Comunitarios	6.092	18.33	8.248	20.5
Aguas y Aguas	980	2.9	1.162	2.9
Total	33.224	100.0	40.151	100.0

Fuente: Plan de Desarrollo de Dosquebradas. 2004-2007

Ninguna de estas empresas u organizaciones sociales contó para el 2004 con disponibilidad suficiente para cubrir la demanda actual y proyectada, ya que no existe una sola fuente abastecedora que logre abastecer la totalidad del municipio, aún cuando se cuenta con una red hídrica abundante.

Diversos problemas se presentan en el suministro de agua procedente de los municipios de Santa Rosa de Cabal y Pereira. En el primer caso los problemas se deben a la ocurrencia de fenómenos de remoción en masa y deslizamientos que afectan la infraestructura de conducción y, en el segundo caso las

problemáticas se manifiestan en virtud a los altos costos que implica el bombeo del agua desde el municipio de Pereira, lo que impacta en el incremento de tarifas asumidas por los usuarios biquebradenses. (Alcaldía de Dosquebradas, 2004:32)

En conclusión, el asentamiento y el abastecimiento de agua en Dosquebradas es, desde mediados del siglo XIX, un proceso caracterizado por la configuración urbanística de un territorio a partir de múltiples dinámicas. La primera de ellas caracterizada por la colonización antioqueña entre 1844 y 1924, la segunda referida al acelerado proceso de urbanización hasta 1982 debido a la instalación de un considerable número de industrias en la región y, de 1983 en adelante una redensificación urbana motivada por el flujo de población proveniente de municipios y departamentos cercanos en razón a la crisis cafetera y a la agudización de la violencia por conflicto armado en Colombia.

Las necesidades de vivienda y agua referidas por los habitantes biquebradenses fueron atendidas mediante esquemas de gestión privada y colectiva, con ausencia del Estado para atender los requerimientos en los sectores periurbanos de la ciudad principalmente. Cuatro de los cinco tipos de urbanización mediante los cuales se poblaron los sectores abastecidos por acueductos comunitarios muestran tal relación: la construcción por urbanizador privado, la invasión, urbanización mediante loteo por parte de propietario y el sistema de autoconstrucción en lote donado o con venta financiada.

La orientación que tomó la construcción de los diferentes acueductos comunitarios en Dosquebradas indica la manera como la zona rural y periurbana de la ciudad se incorporó al perímetro urbano, con una deficiente planificación en el ordenamiento del territorio y en la definición de las zonas de expansión y atención de la demanda en servicio público de acueducto por parte de los organismos del Estado.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA LEGISLACIÓN SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO

La gobernabilidad, entendida como la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas, depende de la existencia de condiciones democráticas favorables para el fortalecimiento de la sociedad civil, la cultura política, la orientación de la economía y la integración de todos los sectores de la sociedad al sistema productivo. Así como de las pretensiones de transparencia y legalidad en el ejercicio del poder de quienes gobiernan (Solanes y Jouravlev, 2005:8).

En el ámbito de la gestión del agua, la gobernabilidad se refiere a la capacidad de la sociedad para desarrollar propuestas sustentables en el manejo de los recursos hídricos. Esta posibilidad se concreta a medida que la política pública del agua demuestra, entre otros aspectos, que se orienta hacia el desarrollo sustentable del recurso hídrico, a la capacidad de los gobernantes que la diseñan, y a la aceptación social e implementación efectiva por parte de los diferentes actores involucrados. Por ello, la gobernabilidad en la gestión del agua depende de tres factores esenciales: uno, el grado de aceptación social implícito o explícito de una relación recíproca entre agua y desarrollo de la sociedad. Dos, la existencia de consensos sobre las políticas públicas que expresan dicha relación y, tres la disponibilidad de sistemas de gestión que posibiliten la implementación de dichas políticas.

Las políticas públicas y la legislación constituyen los dos principales instrumentos a través de los cuales es posible analizar el impacto y las transformaciones en la gestión del recurso hídrico que realizan

los gobiernos locales, regionales y nacionales como parte de su responsabilidad en el ejercicio de gobernabilidad.

El objetivo de este capítulo es presentar y analizar la legislación y las políticas públicas colombianas relativas a la prestación del servicio de acueducto, con el fin de construir el contexto legal en el que se origina y desarrolla el conflicto ambiental en torno a la gestión colectiva del agua en Dosquebradas.

De manera general se identifican las transformaciones en la política pública de suministro de agua potable a nivel internacional y, de forma más detallada la evolución de la legislación y los planes de desarrollo en Colombia, el departamento de Risaralda y el municipio de Dosquebradas durante los últimos 70 años. Este análisis permite identificar cómo la tendencia mundial de privatización del agua, de la que hablan entre otros Barlow y Clarke (2004), incidió en los cambios progresivos que realizó el gobierno nacional para la inversión en el sector acueducto mediante la figura de la descentralización administrativa, limitando cada vez más la transferencia de recursos a las regiones y municipios, posibilitando el ingreso del capital privado en la gestión del servicio de agua y, transformando las instituciones encargadas de la gestión del servicio público.

Con tal propósito en este capítulo se realiza una descripción y análisis de los lineamientos definidos por los diferentes planes nacionales de desarrollo y la legislación en torno a la orientación del servicio público de acueducto en Colombia, los departamentos de Caldas, Risaralda y el municipio de Dosquebradas, entre 1936 y 2006. Definiendo para cada período tres aspectos básicos: la estructura y gestión del servicio, la financiación y las formas de regulación.

4.1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA

El agua como bien es un elemento ligado a la vida humana que se encuentra presente en todas las sociedades, desde la alimentación hasta la conformación de asentamientos. El acceso a ella es generalmente mediado por la dinámica económica y política de los grupos humanos, a medida que su utilidad principal de garantizar vida pierde importancia y prevalece el interés de mercantilización como servicio.

Los individuos o grupos sociales haciendo uso de la potestad que les otorga la propiedad sobre el recurso, se organizan para su gestión, adecuando las estructuras sociales en la administración de los recursos. En general, en la mayoría de las sociedades la distribución y control para la gestión del servicio era exclusivamente responsabilidad estatal hasta el siglo XIX, aunque en muchos casos el encargo para la prestación del servicio público lo compartían actores privados y el Estado de manera simultánea o alternada.

El neoliberalismo, mediante la globalización económica, extendió la lógica del mercado a todas las actividades humanas y redistribuyó las funciones y atribuciones entre el Estado y el capital, precisando la privatización del agua como recurso natural y como servicio. En este modelo de desarrollo, el Estado se limitó cada vez más a las funciones de control y a la adopción de medidas que pretenden promover la competitividad de sus territorios (Rosenberger, 2003:23). Según Rosenberger (2003:25), la reforma sustancial de la política del agua impulsada por la retórica liberal significó el paso de una concepción de garantía colectiva de gratuidad para los que no pueden pagar por el agua, a una estrategia de mercantilización que sólo reconoce individuos competidores. En este esquema, es imprescindible que capital, bienes y servicios circulen libremente a través de un mundo sin fronteras, sin intervención o regulación de los gobiernos, ya que las instituciones estatales se sustituyen por empresas privadas que mercantilizan el agua, apoyadas por el capital extranjero. Estas empresas abastecen de agua a una

población a cambio de un beneficio económico, porque mientras exista la disponibilidad a pagar, el servicio de acueducto es asequible, permanente y de calidad.

La privatización casi siempre aparece determinada por algún proceso de renegociación de la deuda del país tercermundista, y el deseo del gobierno nacional de conseguir un nuevo préstamo o aplazamiento del pago al Banco Mundial u otros organismos de desarrollo. A continuación, las trasnacionales después de identificar alguna red pública de abastecimiento, la más rentable en la mayoría de los casos, buscan uno o varios aliados locales con influencias suficientes para garantizarles una contratación o venta favorable (Rosenberger, 2003:44).

Según Barlow y Clarke (2004:37), actualmente se presentan tres modelos de privatización de las empresas de servicios públicos de acueducto: el primero implica la venta pura y simple por parte de los gobiernos a empresas privadas de los servicios de tratamiento y suministro del agua pública. El segundo consiste en la concesión de licencias de explotación del suministro público de agua a empresas concesionarias que se encargan de la puesta en marcha, el mantenimiento y el cobro a los ciudadanos por el servicio. En el tercer modelo, los gobiernos contratan a una empresa para que gestione el servicio del agua a cambio de un precio administrativo. De los tres, el modelo que se aplica con más frecuencia en los países del tercer mundo es el segundo, al que a menudo se hace referencia con la etiqueta de sociedades público-privadas.

Para que el actual modelo de privatización del servicio de agua pueda sostenerse en el tiempo, es necesaria la innovación en cuatro aspectos básicos: las instituciones ejecutoras de la política, los escenarios de gestión, la tecnología y la imposición de formas de regulación.

En primer lugar, en el ámbito internacional, la determinación del tipo de instituciones que debió encargarse de administrar el sector

acueducto, recayó en el sistema financiero. La creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial al final de la segunda guerra mundial marcó el inicio de la institucionalidad encargada de crear un comercio mundial sin fronteras, con drástica reducción de las barreras arancelarias. Esta tendencia se reforzó en 1955 la Organización Mundial del Comercio (OMC). Según Barlow y Clarke, estas instituciones se encargan de exigir a los países no industrializados programas de ajuste estructural como respuesta al peso de su deuda creciente, que incluyen cambios radicales en sus políticas económicas y sociales de acuerdo con las prioridades del libre mercado global. Los cambios más impactantes de la globalización económica, tienen lugar en la industria de servicios, donde empresas con ánimo de lucro controlan sectores que antes dependían directamente de los gobiernos y sus organismos, como la atención sanitaria, la educación y el acueducto. Es el caso de las transnacionales francesas Vivendi y Suez, que controlan el negocio del agua en más de 130 países de los cinco continentes, para más de cien millones de personas (Barlow y Clarke, 2004:139-142).

En relación con los **escenarios de gestión**, las instituciones financieras y las empresas de servicio a nivel mundial plasmaron la nueva estrategia de consenso mediante la creación de organismos como el Consejo Mundial del Agua, fundado en 1996 por el Banco Mundial. Este consejo conformado por 175 grupos afiliados, tiene como fin elaborar una visión global y conjunta de la gestión del agua que tenga influencia en la política internacional del recurso hídrico.

Las principales plataformas de divulgación del Consejo Mundial del Agua son los Foros Mundiales del Agua. El primero de ellos se llevó a cabo en Marruecos en 1997. En el segundo, que se celebró en La Haya (Países Bajos) durante el año 2000, se impuso la visión del acceso al agua como necesidad más que como un derecho, lo que significó ratificar la concepción mercantilista de este recurso natural: si el acceso al agua era consagrado como derecho se podía clasificar como elemento vital humano, por tanto de acceso universal, sin importar la capacidad de pago de las personas, lo cual iba contra los

intereses económicos de las multinacionales interesadas en el sector. En el tercer foro mundial del agua, que se realizó en marzo del 2003 en Kyoto-Shiga y Osaka (Japón), los países participantes manifestaron la necesidad de implementar medidas gubernamentales más efectivas para garantizar un mayor financiamiento de los programas de abastecimiento de agua potable, ante la urgencia de balancear los requerimientos humanos de agua y mejoras en salud y sanidad con las necesidades de producción de alimentos, transporte, energía y servicios ambientales (Medellín, 2003). En México, durante el cuarto foro mundial del agua que se celebró en marzo del 2006, se discutió sobre la necesidad de mejorar la gobernabilidad de los recursos hídricos a partir del financiamiento de los sistemas de abastecimiento y saneamiento, el seguimiento de la asistencia oficial en el sector y la fijación de precios al recurso, como una forma de lograr la gerencia sostenible en el uso del agua.

Un brazo ejecutor de las estrategias de mercantilización del agua es Global Water Partnership (GWP) creada en 1996 por casi todos los actores que conforman el Consejo Mundial del Agua. Su principal actividad es asesorar a los gobiernos de países del sur, tanto en su manejo práctico como en las modificaciones de los marcos legales necesarios, con el fin de hacer económicamente viables las privatizaciones.

A **nivel tecnológico**, el primer efecto de la privatización del recurso hídrico lo sufrieron los campesinos con la revolución verde en la década de los setenta, ya que la mecanización de la agricultura destruyó los métodos tradicionales de acceso y gestión del agua. Se construyeron gigantescos proyectos hidráulicos con el objeto de generar electricidad y tierras de regadío, cuya construcción formaba parte de las condiciones para acceder a préstamos. Aparte de la destrucción de la economía de subsistencia y de los métodos tradicionales de gestión del agua, estos proyectos condujeron a la destrucción de la biodiversidad, la salinización de los suelos y el agotamiento del recurso hídrico.

El segundo gran efecto tecnológico de la privatización sobre los recursos hídricos del sur fue la perforación de los suelos para buscar agua durante la década de los 80. Las multinacionales del agua despreciaron las técnicas tradicionales de captación del agua y utilizaron tecnología occidental. En África por ejemplo, la demostración de superioridad de la tecnología occidental, al sacar aguas de profundidades insospechadas para el fomento de la ganadería, la erradicación del nomadismo y la trashumancia, fue un fracaso. La densidad de ganado en terrenos áridos agravó la desertización y propició la hambruna en animales y humanos. (Rosenberger, 2003: 75)

De igual forma, para reducir el incremento del consumo en el sector agrícola, la privatización del agua va asociada a la expansión del uso de cultivos transgénicos, fundamentada en la idea que éstas especies demandan menor cantidad del líquido.

A nivel administrativo, se han implementado fórmulas para el cobro del costo total del servicio de agua sin importar el destinatario y propósito del consumo. Ello esconde una estrategia para otorgar el líquido a quien gasta más, por ende quien tiene capacidad de pago. Esta situación genera inequidad en la distribución del agua por parte de las empresas privadas y desequilibrio en las rentas públicas, ya que las primeras entregan a los gobiernos la responsabilidad de conceder subvenciones a la gente que no puede pagar el agua del grifo.

Finalmente, en relación con las formas de **regulación**, las empresas privadas que ofertan servicio de agua perciben la normatividad que protege el medio ambiente como un obstáculo a su intención de competitividad a nivel internacional. Por ello, establecen condiciones a los gobiernos para permanecer en el mercado del agua por un largo período de tiempo, con el fin de obtener la garantía que su inversión y beneficio no se verán afectados por decisiones o presiones sociales.

Una vez firmados los contratos de privatización, el control de las autoridades públicas se hace menos estricto, incluso en casos donde los entes públicos aportan para pagar las garantías financieras. Además, la mayor parte de las privatizaciones de los servicios de agua se han hecho con contratos de concesión a largo plazo, para períodos que pueden ir de los veinte a los treinta años, que son difíciles de anular, aunque los gobiernos demuestren que su cumplimiento no es satisfactorio. Algunos casos en que las autoridades públicas intentan anular los contratos, las transnacionales del agua amenazan o llevan a cabo demandas a los municipios por daños y perjuicios, haciendo así costosa la cancelación, como en Valencia-España, Tucumán-Argentina, Szeged-Hungría y Cochabamba-Bolivia (Barlow y Clarke,2004).

4.2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA EN TORNO AL SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO.

Una vez presentado el proceso general de privatización en el ámbito internacional, a continuación se examinarán las características de la evolución de la política pública y la legislación colombiana del servicio público de acueducto. Con este análisis se aspira comprender la incidencia de la política pública en la aparición y/o permanencia del conflicto ambiental en torno a la gestión colectiva del agua, la relación entre las decisiones del gobierno central y, la gestión de las instituciones encargadas de los programas de saneamiento, el recurso hídrico en el departamento de Risaralda y el municipio de Dosquebradas.

El análisis de las características y evolución de la política pública colombiana en el servicio de acueducto, así como la revisión de algunas circunstancias históricas y del contexto nacional que dieron origen a estas políticas, se harán a partir de la revisión de los planes de desarrollo y la legislación desde 1936 hasta el 2006. Durante este período se diferencian tres etapas de evolución de la política y

gestión de los servicios públicos en Colombia, en función de la forma de concentración y/o delegación del poder para tomar decisiones, la participación del sector público, privado y las organizaciones sociales en la gestión del servicio, la forma de financiación y regulación del mismo.

En cada una de las tres etapas identificadas, tanto las reformas legislativas como las decisiones públicas dejan en evidencia que el tema del agua visto como elemento natural y como servicio público se encuentra interrelacionado con diversos componentes del desarrollo nacional, entre ellos la salud, el ambiente, las obras de infraestructura y la administración pública. Por tanto, el agua más que un sector independiente posee un carácter transversal en la política pública en los niveles decisorios, desde el internacional y nacional, hasta el departamental y municipal.

En términos generales, la política para el sector servicios públicos se caracterizó en los últimos setenta años por una dinámica que fluctúa, por un lado, entre la centralización-descentralización del poder decisorio y de gestión estatal y, por otro, entre el clientelismo político y las reformas económicas que progresivamente favorecieron en mayor medida la participación del sector privado en detrimento del sector público.

La *primera etapa* comprendida entre 1936 y 1974 marcó el comienzo en la definición de la política de servicios públicos en general. Para ello, el gobierno nacional formalizó la acción a través de normas, leyes y decretos que definieron las estructuras institucionales y las estrategias de financiación para la inversión en materia de servicios públicos. En este lapso, según Cuervo (1987), el Estado asumió la responsabilidad con la inversión en acueducto.

La *segunda etapa* que se inició a mediados de la década de 1970 y continuó en la década de 1980, entre 1975 y 1985, se caracterizó por una crisis institucional y económica en la inversión para servicios públicos. Esta crisis fue ocasionada, entre otros motivos, por el

acelerado proceso de urbanización y la fuerte interferencia política externa en las decisiones públicas del Estado colombiano, en razón a la dependencia macroeconómica de la Nación con los fondos de financiamiento internacional, principalmente el Banco Mundial.

La *tercera etapa* inició en 1986 hasta el presente y ha tenido dos momentos. El primero apareció con la implantación del proceso de la descentralización político-administrativa y financiera municipal y, el segundo, con la promulgación de la Constitución de 1991 y Ley 142 de 1994 que se concretó en privatización para la prestación de los servicios públicos.

4.2.1. Primer período: 1936-1974. Modelo centralista de gestión y regulación en servicios públicos.

Los primeros años del siglo XX hasta 1930 presentan en Colombia una dinámica política bipartidista compleja. Por un lado, la hegemonía de gobierno entre liberales y conservadores se encausó principalmente a impulsar el desarrollo económico del país, a garantizar el escenario administrativo para el mantenimiento en el poder de los partidos políticos tradicionales y a establecer la forma de relación con los Estados Unidos de América, como potencia financiera.

El auge de la economía del café desde principios de siglo y hasta finales de la década del 30 marcó la pauta para un movimiento de capital a nivel interno, con inversiones principalmente en industrias manufactureras del ramo textil. En ellas, los gobernantes orientaron la inversión en infraestructura vial y de transporte, con el propósito de garantizar la comercialización de productos industriales y agrícolas, principalmente café y banano.

Además, la llegada de las multinacionales del petróleo y frutícolas para exportación bananera trajeron consigo el ingreso de capital extranjero que luego se amplió hacia el sector financiero. Las bananeras, las industrias manufactureras y las multinacionales del

petróleo, contrataban a los profesionales extranjeros con excelentes salarios y a los pobladores locales les ofrecían empleo a bajos ingresos y en condiciones precarias. Según Bushnell (2005), hombres y mujeres provenientes de zonas rurales apartadas o urbanas deprimidas se emplearon en las industrias manufactureras, sometidos a extensas jornadas a cambio de una baja remuneración.

El incremento de la industrialización conllevó una migración a las ciudades por parte de una porción de la población campesina, que pronto se sintió afectada por las inequidades de la política laboral y las deficiencias en las condiciones de vida en las zonas urbanas. El descontento de la población obrera condujo a la conformación de una organización sindical que demandó a través de huelgas y paros cívicos, mejores condiciones laborales en las fábricas y exigió al gobierno nacional servicios educativos y de salubridad en las ciudades.

A ello se le sumó, a mediados de la década de 1930, el descontento de los campesinos por la inequitativa distribución de la tierra. El conflicto entre propietarios y arrendatarios posicionó en un extremo a los grandes latifundistas con propiedades sin cultivar o dedicados a la agricultura extensiva; y en el otro, a una amplia cantidad de pequeños campesinos con parcelas cuya extensión era insuficiente para suministrar el sustento familiar.

En resumen, a medida que los gobiernos centraron su labor en el desarrollo económico descuidaron su responsabilidad en inversión social. En tal sentido, la dinámica demográfica y urbanística motivada por la industrialización manufacturera, la construcción de infraestructura y la exportación del café no fue controlada por los gobernantes, lo que dio paso a una serie de afectaciones a la población que desembocaron en reclamaciones organizadas de la sociedad civil, a través del movimiento campesino y sindical obrero.

El partido liberal y el conservador más preocupados por la legitimidad y el mantenimiento en el gobierno de sus respectivas

colectividades, que por realizar una lectura de la realidad nacional, vieron cómo a finales de la década del 30 las reclamaciones de la población civil se centraron en solicitar garantías de salubridad y mejores condiciones de vida. Esta situación presionó al gobierno de López Pumarejo en 1936 a expedir leyes que, por un lado, atendieran la demanda campesina a través de la primera reforma agraria en el país y, por otro, garantizaran la inversión estatal para cubrir las demandas urbanas en servicios públicos. Además, las industrias instaladas en el país presionaron al gobierno en materia de atención a su requerimiento de energía eléctrica para el proceso productivo. Por todo ello, a mediados de la década de 1930 se empezó a modificar la prestación de un servicio público de acueducto elitista y privado, que funcionaba desde 1875 a través de concesiones a empresas privadas otorgadas por el Estado.

La promulgación de las leyes 65 y 109 en 1936 marcaron el inicio de una política pública de salubridad, en relación con el abastecimiento de agua, en la que el gobierno nacional determinaba la estructura institucional, el financiamiento y la regulación tarifaria. Esta política de salubridad se articuló a la de obras públicas, debido a los beneficios económicos más inmediatos que ésta última ofrecía en comparación con las inversiones en salud o educación. Ello tenía la ventaja adicional, según Bushnell (2005), que los costos en infraestructura de servicios traían beneficios a los contratistas y se podían cubrir en buena parte con los fondos de indemnización o con créditos externos. En este sentido, si antes de 1950 el gobierno nacional buscó compensar las demandas sociales de campesinos y obreros con la intervención en el sector reglamentando una política de prestación del servicio público de acueducto, después de este año se preocupó por ampliar la cobertura del servicio de acueducto a través de auxilios y préstamos para inversión en infraestructura. Asimismo, después de 1950, luego que el país se declaró en conmoción interior con el asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán el 19 de Abril de 1948, el gobierno implantó medidas legislativas orientadas a atender las emergencias sanitarias que se

presentaron en varias zonas del país, a garantizar eficiencia administrativa y extender el servicio de acueducto a varias regiones del territorio nacional.

La estructura institucional del sector servicio público de acueducto entre 1936-1974

A principios del siglo XX la visión desarrollista del sector acueducto implantada por el gobierno nacional tuvo como propósito garantizar la infraestructura necesaria para el desarrollo de la vida económica del país. Para ello, las acciones del gobierno se encaminaron a crear un marco institucional y normativo que permitiera el desarrollo de esta infraestructura. Veamos, pues, cuales fueron las líneas generales de dicho proceso.

La primera medida que encontramos en este proceso es la promulgación de la Ley 65 de 1936. En esta Ley se establecía "el abastecimiento de agua como un servicio público fundamental, en el que cooperarán, para los fines de su organización y desarrollo, los departamentos y la Nación"¹. Con esta Ley, además de definirse el abastecimiento de agua como servicio público fundamental, se establecía como elemento central de la política en acueducto el desarrollo físico e infraestructura del sector, y se instituía la responsabilidad de los distintos niveles de la administración pública en la prestación del servicio. En este sentido, el Ministerio de Obras Públicas se encargaba de la coordinación y vigilancia de la inversión a nivel nacional, mientras que los concejos municipales se responsabilizaban de la función directa de instalar infraestructura para acueductos en los centros urbanos con categoría de cabecera municipal².

¹ Art. 1, Ley 65 de 1936.

² Es decir, "... cuando la población de éste pase de 3.000 habitantes y sea inferior a 20.000" (Art. 13, Ley 65 de 1936).

Un segundo paso en este proceso de institucionalización fue la creación en 1940 del Fondo de Fomento Municipal, al que inicialmente se le asignaron funciones administrativas y de financiación de las acciones desarrolladas por los municipios³. En 1950 el Fondo de Fomento Municipal se convirtió en Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL)⁴ pasando de una función administrativa y financiera a tener un carácter técnico para la construcción de obras en servicios públicos de acueductos, alcantarillado, hospitales y plantas eléctricas en municipios y regiones que lo requerían⁵.

A partir de 1968 el INSFOPAL se especializó en labores exclusivamente técnicas de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado a poblaciones con más de 2.500 habitantes, dejando de lado las responsabilidades de inversión en hospitales e instituciones educativas que antes tenía. Este mismo año el gobierno nacional delegó al Instituto Nacional para Programas Especiales de Salud (INPES) la responsabilidad de ejecutar las partidas económicas para construir obras sanitarias en poblaciones menores de 2.500 habitantes.

La acción del INSFOPAL se concretaba mediante la colaboración con empresas municipales ya existentes y a través de la creación de sociedades anónimas llamadas ACUAS. Así, para 1972, existían en el país un total de 21 Empresas Públicas Municipales y el INSFOPAL había ejecutado programas de inversión en 751 localidades

³ Decreto 503 de 1940.

⁴ Decreto 289 de 1950.

⁵ Con el Decreto 837 de 1952, el Gobierno nacional aclaró que el INSFOPAL era una entidad de servicio público descentralizada, cuyas funciones en orden de prioridad eran la dotación a poblaciones y zonas rurales del país en suministro de agua, energía eléctrica, alcantarillado, escuelas rurales, escuelas urbanas, puestos de salud, hospitales y obras complementarias municipales como mataderos y pequeños canales de riego, entre otros.

operando sistemas de acueducto a través de 10 sociedades anónimas llamadas ACUAS⁶.

En el Departamento de Caldas, al cual pertenecía territorialmente el corregimiento de Dosquebradas en este periodo, la estructura institucional para aplicar la política pública en servicio de acueducto se concretó entre 1933 y 1940 siguiendo la dinámica nacional. El gobierno nacional otorgó facultades al gobernador del departamento para celebrar contratos con la Nación y los municipios interesados en la construcción de acueductos. La dependencia creada para tal fin en la Secretaría de Obras Públicas fue la oficina Técnica de Fomento Municipal, la cual debía trabajar en colaboración con el departamento de ingeniería sanitaria del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social.

Por su parte, aunque el casco urbano del municipio de Santa Rosa de Cabal contaba desde 1926 con acueducto propio, para 1960 en el corregimiento de Dosquebradas no existía este servicio. Por lo que en 1966 ante el problema de desabastecimiento en agua que padecía una gran proporción de la población debido al incremento progresivo del asentamiento humano en este territorio, las autoridades locales decidieron comprar agua en bloque a los municipios de Santa Rosa y Pereira. Para tal fin se instaló la conducción No.1 desde Santa Rosa de Cabal con capacidad para 100 litros/segundo, se inició la conformación de un ente para la administración y prestación del servicio y, se dejó a los acueductos comunitarios existentes en la época que continuaran administrando de manera autónoma la oferta de agua.

Por lo que respecta a la regulación del sistema de acueducto, las funciones se encontraban distribuidas en distintas instituciones. Por un lado, el Ministerio de Obras Públicas se encargaba de la regulación tarifaria. Por otro lado, desde 1936 la legislación

⁶ Según el balance de la gestión en política pública formulado en el Primer Plan Nacional de Desarrollo realizado por el Gobierno de Misael Pastrana Borrero *Las Cuatro Estrategias* (1972-1975).

determinó como función estatal el control a la calidad del agua suministrada por los acueductos, a través de la Dirección Nacional de Higiene⁷. Este control consistía, entre otros procedimientos, en realizar seguimiento a la contaminación mediante la realización anual de un examen bacteriológico del agua. Finalmente, la regulación de la conservación y racionalización en el uso del recurso hídrico se encontraba en manos de la Policía, por lo menos en lo que se refiere al departamento de Caldas a donde pertenecía administrativamente Dosquebradas para esta época. Así, en el Código de Policía que regía desde 1933 para este departamento se establecían funciones de vigilancia y control de la utilización del agua por parte de los pobladores de la región. Este reglamento definía la acción de la policía en caso de conflictos o desavenencias entre los habitantes de la zona por el uso del agua, mediante multas por contaminación⁸, distribución del agua⁹, áreas de conservación¹⁰

⁷ "Por lo menos una vez al año, el gobierno, por medio de la Dirección Nacional de Higiene y de las dependencias de ella, hará que se practiquen exámenes bacteriológicos de las aguas que suministran las empresas de acueducto destinadas al servicio público y obligará a las empresas cuyas aguas resulten contaminadas a eliminar las causas de la contaminación inmediatamente que sea descubierta". (Art. 4, Ley 109/36. CUERVO, 1987).

⁸ -"El que arrojar a los acueductos públicos o particulares o a las corrientes de donde se provea de agua la población, sustancias inmundas o nocivas a la salud, pagará una multa de uno a cien pesos". (Art. 335, Código de policía de 1933).

-"Será obligatorio sacar la pulpa del café del lecho de la aguas en los establecimientos cafeteros, cuando se cause perjuicio a terceros, como en los casos en que las corrientes de agua respectivas no sean capaces de arrastrarla. Se entiende que se causa perjuicio a terceros, cuando las aguas son potables y están destinadas al servicio de una población, o a menesteres domésticos". (Art. 336, Código de policía de 1933).

-"El dueño de o encargado de un animal que muera cerca de las aguas que se provea una población o una o varias familias, será obligado a conducirlo a un lugar donde no cause perjuicio a dichas aguas, y a incinerarlos totalmente o a enterrarlos a una profundidad no menor de dos metros. El que no observe lo dispuesto en este artículo incurrirá en una multa de cinco a cincuenta pesos". (Art. 344, Código de policía de 1933).

⁹ "El agua de acequias o acueductos formados en común para el uso de varios predios, se distribuirá según se hubiere acordado en los respectivos títulos, y en defecto de éstos o de acuerdo entre los interesados, en proporción a las necesidades que de ella tengan los predios. El que quitare a alguno de los interesados el agua que le corresponda, indemnizará el

y construcción de obras de infraestructura sobre el cauce o al margen de los ríos¹¹.

A mediados de la década de 1970 se produjo el avance más significativo a nivel nacional en el tema de regulación ambiental, con la promulgación del Decreto 2811 de 1974, denominado Código de los Recursos Naturales. En este decreto se declaró el ambiente patrimonio común y se encargó al Estado y a los particulares participar en su preservación y manejo. El Código de los recursos naturales definió tres propósitos centrales: uno, lograr la preservación, la conservación y utilización racional de los recursos naturales renovables. Dos, prevenir los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables. Y tres, regular la conducta humana y de la administración pública respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Este decreto, aún vigente, estableció que el agua en Colombia es de dominio público¹², inalienable¹³ e imprescriptible. Para lo cual,

daño que causare, pagará una multa de uno a veinte pesos y devolverá el agua al cauce que tenía". (Art. 341, Código de policía de 1933).

¹⁰ "Prohíbanse los desmontes en una zona de sesenta metros de ancho en las fuentes o cabeceras de aguas que provean las poblaciones. El dueño del terreno puede exigir del municipio beneficiado por dichas aguas, que se le indemnice el lucro cesante del terreno cuyo desmonte, no se le permite". (Art. 343, Código de policía de 1933).

¹¹ "Cuando una corriente de agua sirve de límite a dos predios fronterizos, cada interesado puede ejecutar las obras de defensa que estime convenientes, siempre que no tiendan a dirigir la corriente sobre el predio opuesto, o a causarle necesariamente otro perjuicio. En caso necesario el jefe de policía, oído el parecer de peritos, decidirá cuáles obras pueden hacerse y cuáles no". (Art. 330, Código de policía de 1933).

"Cuando un río cambie de curso con perjuicio de uno o más ribereños, pueden éstos ejecutar las obras necesarias para restablecerlo a su antiguo cauce. Si ocurriere controversia en el particular, el jefe de policía la dirimirá y determinará las obras que deben ejecutarse y la forma que debe dárseles" (Art. 334, Código de policía de 1933).

¹² "Pertenece a la Nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos". (Art. 42, Decreto 2811 de 1974).

"El derecho de propiedad privada sobre recursos naturales renovables deberá ejercerse como función social, en los términos establecidos por la

clasificó en dos categorías la propiedad sobre el agua superficial y reguló el uso a través de concesiones a particulares. En relación con la propiedad sobre el recurso hídrico, el código determinó que existen dos tipos de aguas: de dominio público y de dominio privado. Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Nación, de uso público en los respectivos territorios sobre los cuales el Estado puede otorgar concesiones¹⁴, autorizaciones y permisos¹⁵. No están incluidas en esta clasificación las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad, su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con éstos a los herederos y demás sucesores de los dueños¹⁶.

En conclusión, el manejo privado que hasta 1936 caracterizó el otorgamiento de concesiones para la instalación exclusiva de acueductos domiciliarios en las grandes haciendas culminó en este período con la definición del agua como un bien público y la institucionalización de la gestión estatal del servicio de acueducto. En este período, el Estado centralizó el manejo del sector servicios

Constitución Nacional y sujeto a las limitaciones y demás disposiciones establecidas en este Código y otras leyes pertinentes". (Art. 43, Decreto 2811 de 1974).

¹³"Todos los habitantes del territorio nacional, sin que necesiten permiso, tienen derecho de usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ello no se violen disposiciones legales o derechos de terceros". (Art. 53, Decreto 2811 de 1974).

¹⁴ "La duración de una concesión será fijada teniendo en cuenta la naturaleza y duración de la actividad económica para cuyo ejercicio se otorga, y la necesidad de que el concesionario disponga del recurso por un tiempo suficiente para que la respectiva explotación resulte económicamente rentable y socialmente benéfica". (Art. 60, Decreto 2811 de 1974).

¹⁵ "Podrá concederse permiso para el uso temporal de partes delimitadas de recursos naturales renovables de dominio público". (Art. 54, Decreto 2811 de 1974).

"La duración del permiso será fijada de acuerdo con la naturaleza del recurso, de su disponibilidad, de la necesidad de restricciones o limitaciones para su conservación y de la cuantía y clase de las inversiones, sin exceder de diez años. Los permisos por lapsos menores de diez años serán prorrogables siempre que no sobrepasen en total, el referido máximo". (Art. 55, Decreto 2811 de 1974).

¹⁶ Decreto 2811 de 1974 y Art. 677 C.C. (Citado por AMAYA, 2003).

públicos en los Ministerios de Obras Públicas y Trabajo, Higiene y Previsión Social, a través de la creación de organismos que procedieran a regular el uso, financiar y construir obras de infraestructura para instalación de acueductos en los departamentos y municipios colombianos de manera subsidiada hasta 1968 y, en adelante, mediante créditos que otorgó el Fondo de Fomento Municipal.

La importancia de la gestión estatal en el ramo se materializó con la constitución del INSFOPAL, cuya función a partir de 1950 se centralizó en la construcción de acueductos y alcantarillados en diferentes municipios y regiones del país. Y la estructura para la gestión, regulación y financiación subsidiada de la política pública en acueducto se articuló al desarrollo vial y de transporte en el país, a través de los Ministerios de Obras Públicas y Salud.

Aunque en esta etapa la política en servicio público de acueducto se definió como resultado de la presión ejercida por el movimiento campesino ante el Gobierno nacional, éste lo consideró estratégico para potenciar el desarrollo de la economía cafetera y la incipiente industria manufacturera. Por ello el sector se desarrolló principalmente en sus infraestructuras más que en su componente de salubridad.

Financiación del servicio entre 1936-1974

Entre 1936 y 1950 la inversión estatal en el sector servicio público de acueducto se realizó mediante un sistema subsidiado a través de auxilios, con participación de recursos de la Nación y las regiones. Inicialmente, el gobierno nacional y los departamentos o regiones aportaban cada uno el 50% para la construcción de los acueductos municipales. Después de la inversión inicial para su construcción, el funcionamiento de los sistemas de abastecimiento de agua potable

debía sostenerse mediante un sistema tarifario revisado por el Ministerio de Obras Públicas¹⁷.

Desde su creación en 1940, el Fondo de Fomento Municipal fue el ente encargado del manejo de los recursos públicos con los cuales el gobierno nacional contribuía al costo de la construcción de nuevos acueductos, municipalización, ampliación o mejora de los ya existentes para los centros poblados que contaban con un mínimo de 1.500 habitantes.

Esta estructura financiera se concretó en el Departamento de Caldas con la Ordenanza n°6 del 31 de mayo de 1937 en la que el Gobierno nacional facultaba a la Gobernación para construir acueductos en municipios que contaran con poblaciones entre 3.000 y 20.000 habitantes según datos del censo de 1918. En tal caso, si la Nación aportaba el 50%, según lo estipulaba la Ley 65 de 1936, entre el departamento y el municipio beneficiado con la construcción del acueducto, se debían distribuir el aporte restante¹⁸. A cambio de la inversión, las instalaciones públicas tenían derecho al servicio gratuito de acueducto.

A partir de 1950, los diferentes gobiernos introdujeron cambios importantes en la financiación de las obras de acueductos, tanto en

¹⁷ "Las tarifas y reglamentos de las empresas de servicios públicos serán sometidas a la aprobación del gobierno y no podrán regir sin ella. Esta aprobación tendrá como finalidad garantizar que en ningún caso tales empresas puedan imponer condiciones y cobrar tasas que excedan los justos límites de la conveniencia colectiva y de la moral comercial" (Art. 2, Ley 109 de 1936). "Las tarifas no sean tan altas que perjudiquen los intereses de los consumidores, ni tan bajas que no den los productos necesarios para el sostenimiento, reparación, conservación y mejora de las obras" (Art.10, Ley 65 de 1936. CUERVO, 1987).

¹⁸ "El aporte que debe hacer el Departamento, en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, y el municipio beneficiado, siempre que la Nación contribuya con el cincuenta por ciento como lo dispone la ley 65 de 1936, será el siguiente: cuando el municipio tenga un presupuesto efectivo que no pase de sesenta mil pesos (\$60.000), éste contribuirá con el veinte por ciento (20%) y el departamento con el treinta por ciento (30%) del valor de la obra; cuando el presupuesto efectivo del municipio pase de sesenta mil pesos (\$60.000), éste contribuirá con el treinta por ciento (30%) y el departamento con el veinte por ciento (20%) del valor de la obra". (Art. 2, Ordenanza 6 de 1937).

lo que respecta a la procedencia de los recursos como al modo de asignarlos a los municipios.

Por un lado, se redujeron progresivamente las fuentes con las que el INSFOPAL contaba desde su creación para financiar el funcionamiento y las obras de acueductos. Así, en 1950 el gobierno fijó como fuentes principales de financiación del Instituto las siguientes: los productos de las rentas nacionales, las aportaciones de las entidades de derecho público, los fondos asignados en los presupuestos anuales, las cantidades que se le asignasen en leyes posteriores, el impuesto del 3% del traspaso de acciones de compañías anónimas, el incremento del impuesto predial, el producto de las operaciones de crédito que celebrase el Instituto y las rentas de los bienes que éste poseía¹⁹. A esta primera reducción de los fondos con que contaba el INSFOPAL se le añadió una nueva en 1968, de modo que la financiación de la institución se concretó en: las partidas asignadas en los presupuestos nacional, departamental, intendencial, comisarial y municipal, los bienes, las rentas y crédito a su favor; el producto de las operaciones que realizase; el valor de las multas recaudadas y, los bienes e ingresos adquiridos por concepto de servicios. En relación con este último aspecto, es importante destacar que la política tarifaria dictada conllevó a una disminución en la asignación de recursos públicos para la inversión en el sector acueducto y asignó a las empresas prestadoras la responsabilidad de recuperar las inversiones mediante tarifas²⁰.

¹⁹ Art. 4, Decreto 289 de 1950.

²⁰ Así, en los ámbitos urbanos, existía un cupo mínimo mensual que era cobrado por debajo de su costo de producción y, las tarifas que oscilaban entre \$1.30 en las grandes ciudades, \$1.00 y \$0.50 en las pequeñas, se fijaban en función de la capacidad de pago de los consumidores, según el valor catastral de la propiedad y el tipo de consumo (industrial, comercial o residencial). En las zonas rurales, el cobro se hacía en forma de cuotas familiares mensuales fijadas antes de la construcción de los sistemas de abastecimiento. (*Las Cuatro Estrategias*. Plan Nacional de Desarrollo, 1971-1975).

Por otro lado, y de acuerdo con esta reducción en las fuentes de financiación del INSFOPAL, las políticas de los sucesivos gobiernos también introdujeron importantes modificaciones en los modos de asignación de recursos a los municipios para la construcción de acueductos. Estos cambios no sólo repercutían en los recursos aportados por el Estado sino en la misma concepción del papel que éste debía desempeñar. Así, aunque se mantenía la inversión en forma de auxilios, mediante el Decreto 2604 de 1950 se introdujo la modalidad de préstamos para la financiación de la construcción de obras de fomento, entre ellas alcantarillado y acueducto. El INSFOPAL podía prestar a los municipios entre el 10% y el 40% del valor total de las obras, según la capacidad económica de éstos, los cuales debían amortizar los préstamos en períodos de hasta cinco años y con unos intereses no superiores al 6%²¹. A este criterio para la asignación de los recursos, en 1952 se añadieron otros dos: la cobertura poblacional de las obras y la eficiencia en la administración de las mismas²².

La tabla que aparece a continuación detalla de manera resumida las competencias de las instituciones encargadas de la gestión del servicio de acueducto entre 1936 y 1974, en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

²¹ El Gobierno nacional entregó préstamos hasta el 10% de los fondos disponibles en municipios de primera y segunda categoría, es decir los que contaban con ingresos menores. Y hasta el 40%, a los de tercera, cuarta y quinta categoría.

²² "Se destinará el 90% del presupuesto para adelantar obras en cada uno de los distintos departamentos, en proporción inversa al índice que resulte de dividir el presupuesto de cada departamento por el número de sus habitantes" (Art. 3, Decreto 837 de 1952).

Tabla 5. Resumen: Instituciones encargadas de la gestión del servicio de acueducto en Colombia entre 1936-1974

Ámbito	Instituciones implicadas en servicio de acueducto	Competencias que asume cada institución	Forma de financiación del servicio de acueducto.
Nacional	Ministerio de Obras Públicas	-Coordinar y vigilar a nivel nacional la inversión para construcción de obras de infraestructuras necesarias para el funcionamiento del sector servicios públicos.	El sector servicio público de acueducto se financia con auxilios provenientes de la Nación y las regiones así: 50% aportes del gobierno nacional y el 50% aportes de los departamentos y municipios para construcción inicial. Luego el funcionamiento debía sostenerse mediante tarifas revisadas por el Ministerio de Obras Públicas. En 1968 el Gobierno Nacional disminuyó la asignación de recursos públicos para el sector acueducto y asignó a las empresas prestadoras la responsabilidad de recuperar las inversiones mediante tarifas. Además, a partir de este mismo año se introdujo la modalidad de préstamos para financiar la construcción de obras de acueducto y alcantarillado a través del INSFOPAL. A través del Fondo de Fomento Municipal, entre 1940 y 1950 el gobierno nacional manejó los recursos públicos.
	Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL)	- Entre 1950 y 1968: Construir obras de servicios públicos de acueductos, alcantarillados, hospitales y plantas eléctricas en municipios y regiones.- De 1968 en adelante: labor técnica exclusivamente de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en poblaciones con más de 2500 habitantes.	
	Instituto Nacional para Programas especiales de salud (INPES)	-Ejecutar partidas económicas para construir obras sanitarias en poblaciones menores de 2500 habitantes.	
	Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social	-Colaborar con las Secretarías de Obras Públicas Departamentales en el área técnica para la construcción de acueductos en los departamentos.	
	Dirección Nacional de Higiene	-Controlar la calidad del agua que ofrecen los prestadores del servicio de acueducto en el país.	
	Policía Nacional	-Vigilar y controlar el uso, contaminación del agua y conservación de las cuencas hidrográficas.	
Departamental	Gobernación de Caldas	-Celebrar contratos con la Nación y los municipios interesados en la construcción de acueductos.	
	Secretaría de Obras Públicas –Oficina Técnica de Fomento Municipal de la Gobernación de Caldas.	-Construir los acueductos requeridos en los municipios del departamento.	
Municipal	Concejos Municipales	-Instalar infraestructura de acueductos en los centros urbanos con categoría de cabecera municipal	
	Empresa Acueducto y Alcantarillado Santa Rosa de Cabal S.A. ACUAROSA S.A.	-Prestar el Servicio de Acueducto y Alcantarillado en el municipio de Santa Rosa de Cabal, a donde territorialmente pertenecía Dosquebradas hasta 1972.	
	Municipio de Pereira	-Desde 1966 vender agua en bloque a Dosquebradas	
	Acueductos Comunitarios	-Prestar el servicio de acueducto en el corregimiento de Dosquebradas, municipio de Santa Rosa de Cabal.	

4.2.2. Segundo período: 1975-1985. Dependencia financiera externa y debilitamiento de la presencia estatal.

El período 1975-1985 estuvo marcado por un fuerte proceso de urbanización e industrialización. De una sociedad que en la década de 1950 se caracterizaba por ser predominantemente agrícola, a partir de 1970 se pasó a una sociedad con una creciente diversificación en fuentes de empleo urbano y relaciones laborales de corte capitalista.

Los datos muestran un leve mejoramiento en saneamiento básico, ya que del 73% de los habitantes urbanos que en 1975 disponían del servicio de agua potable se pasó a un 81% en 1983. Y en la zona rural del 29% en 1975 se aumentó al 31% para 1983. En los planes de desarrollo formulados durante los gobiernos de López (1975), Turbay (1979) y Betancur (1983) se diagnosticó que entre 1975 y 1985 hubo precariedad del servicio de acueducto en zonas urbanas y ausencia del mismo en algunas regiones principalmente rurales, lo que incrementó la mortalidad infantil provocada por patologías como la gastroenteritis y las diarreas. Corroborando lo anterior, Tirado (1989: 400) afirma que en los años setenta, una de cada cinco viviendas del país no disponía de servicios básicos, ya que mientras el 40% más pobre de los hogares en las áreas urbanas sólo percibía el 13% de los ingresos generados en ellas, el 10% más rico recibía el 36%.

Igualmente, durante la década de 1980 el Estado colombiano perdió el monopolio del poder coercitivo que caracteriza teóricamente a los Estados modernos, lo que llevó a la quiebra del aparato de justicia. El poder estatal se ejerció fragmentadamente, ya que perdió el control de territorios que pasaron a ser dominio territorial de la guerrilla o de los grupos paramilitares denominados autodefensas. Ante la impotencia por el control territorial y de seguridad, las gentes se acogieron a otras protecciones y a métodos más expeditos, así fueran violentos. Según Tirado (1989:406), el Estado se convirtió en negociador de intereses particulares más que en el representante del interés general. Los

gremios industriales, comerciantes, terratenientes y en general los que representaban el capital, se fortalecieron e incluso invadieron la escena política.

Por otra parte, este período se caracterizó en el ámbito administrativo y político, por el proceso de descentralización del Estado. Luego de dos intentos frustrados de reformas descentralizadoras en 1945 y 1968, la promulgación de la Ley 14 de 1983 mediante la cual se fortalecía los fiscos de las entidades territoriales o municipios, sancionada por el presidente Betancur, formalizó el inicio de lo que en adelante sería un proceso de descentralización política y administrativa del Estado colombiano.

Este proceso de descentralización política y administrativa se planteó ligado a la prestación de los servicios públicos. El deterioro en la prestación y administración de los servicios públicos supuso la proliferación de los movimientos y paros cívicos entre 1970 y 1980, cuyas demandas se centraron en dos direcciones: por una parte reclamar participación en el manejo de la prestación de los servicios públicos y por otra, reivindicar mejores servicios públicos, desarrollo económico y social (Santamaría, 1984: 38). Todo ello sirvió de argumento a favor de la descentralización administrativa.

El gobierno nacional justificó las reformas descentralizadoras por la existencia de una aparente contradicción en el desarrollo del país: por un lado, la conformación de un país de regiones que ganaron autonomía política en razón a la estabilidad en su modelo de producción capitalista; y de otro, la creciente centralización político-administrativa plasmada desde la constitución de 1886.

Según Santamaría (1984:130) la descentralización se planteó teóricamente desde un punto de vista técnico y jurídico, buscando dar mayor preponderancia a las regiones, a los departamentos y a los municipios, así como insistiendo en la eficiencia de los instrumentos de

planeación y la efectividad de la administración pública para responder a los problemas de la comunidad. Sin embargo, la cuestión de la descentralización no se agota en el debate técnico o jurídico, sino que se relaciona estrechamente y fundamentalmente con los factores del desarrollo político y del régimen democrático. Implica una mayor participación e intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre asuntos que los afectan directamente, la posibilidad de control de las comunidades locales sobre sus mandatarios y, su movilización en el manejo administrativo de las políticas. En general, la descentralización tiene como objetivo una mayor integración entre los gobernantes y gobernados, entre administradores y ciudadanos. Determina los niveles de competencia y jerarquía dentro de las diversas esferas del poder estatal. Por ello, es sobre todo una medida de alcance político. Pero en la práctica, esta concepción y dinámica no fue la que caracterizó al proceso descentralizador que se inició a partir de 1983 en Colombia, por lo menos en el tema de servicio público de acueducto, según se concluye de la estructura y financiación de la política que más adelante se presenta.

La política pública para el período se centró en el fortalecimiento institucional de las regiones y municipios, con el propósito de canalizar a través de las Empresas Públicas Municipales los recursos para inversión en construcción de acueductos y sistemas de saneamiento básico. Para ello la descentralización administrativa fue la estrategia en la que coincidieron los presidentes Alfonso López Michelsen, Julio César Turbay Ayala y Belisario Betancur Cuartas, quienes plantearon en sus períodos de gobierno lo siguiente: "Sobre la base de una descentralización administrativa que propicie la participación local en el planteamiento y solución de los problemas" (Plan López, 1975: 53); "descentralización económica para alcanzar la autonomía regional" (Plan Turbay, 1979: 35); "apoyar la descentralización de los servicios públicos y de los entes territoriales, ofreciendo mayor poder económico y político a las comunidades, de tal manera que éstas sean partícipes

del desarrollo y fiscalizadoras de la labor del Estado” (Plan Betancur, 1983:79).

Las reformas en la estructura, financiación y regulación para el servicio público de acueducto a nivel nacional se concretaron de la siguiente manera.

Estructura del sector acueducto durante el período 1975-1985

Dos hechos constituyeron el inicio del proceso de descentralización administrativa para el sector servicios públicos en Colombia: en primer lugar, la delegación de responsabilidades del gobierno nacional a los municipios y departamentos para la prestación del servicio público de acueducto. Y en segundo lugar, la supresión de la capacidad ejecutiva del INSFOPAL y su conversión en una entidad comercial encargada de administrar los recursos económicos, de asesorar técnicamente la construcción de acueductos en el país y de vigilar los organismos encargados de la ejecución de los programas relativos a las áreas de acueducto.

La descentralización administrativa del servicio público de acueducto se inició formalmente con el Decreto 2804 de 1975 de reorganización del INSFOPAL²³. Mediante dicho decreto se entregaron los bienes del INSFOPAL a los municipios y departamentos, para que a través de Empresas Públicas Municipales u organismos de derecho público administraran autónomamente los sistemas de acueducto, alcantarillado, mataderos, aseo público y plazas de mercado. Para ello, el gobierno nacional otorgó al INSFOPAL carácter comercial, permitiéndole participar como accionista en sociedades o empresas

²³ Aunque en Santa Rosa de Cabal se había iniciado en 1963 con la constitución de la sociedad “ACUAROSA S.A.”.

prestadoras de servicios públicos y, le confirió la responsabilidad de conservar las cuencas hidrográficas²⁴.

Como resultado de este proceso, la responsabilidad de definir, ejecutar y controlar el servicio público de acueducto recayó en tres instituciones distintas. Por un lado, el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL) era el organismo encargado de administrar planes, programas y proyectos de los servicios de acueducto, alcantarillado, mataderos, aseo público y plazas de mercado a poblaciones urbanas con más de 2.500 habitantes. Por otro lado, el Instituto Nacional de Salud tenía la responsabilidad de ejecutar y controlar programas de saneamiento en poblaciones con menos de 2.500 habitantes. Y, por último, las Empresas Públicas Municipales eran los entes ejecutores de la política de servicio público de acueducto en las localidades.

Financiación del servicio de acueducto entre 1975-1985

Por lo que se refiere a la financiación del servicio de acueducto, el decreto 2804 de 1975 supuso la transferencia de los recursos desde el gobierno nacional a los organismos ejecutores de la política de servicios públicos con carácter regional o municipal. El decreto 2804 también establecía que la inversión debía realizarse en la modalidad de "préstamos"²⁵ o "inversión recuperable" para proyectos de interés social, lo cual significó una reducción de la participación económica estatal en el sector.

²⁴ Funciones del INSFOPAL: "...h) colaborar con los organismos encargados de la protección de las cuencas hidrográficas y de aguas del subsuelo". (Art. 5, Decreto 2804 de 1975).

²⁵ "Las financiaciones que el Instituto concede a los organismos ejecutores y a otras entidades se harán siempre a título de préstamo. Sin embargo, también podrá destinar recursos para lograr el fortalecimiento administrativo, técnico y financiero de los organismos ejecutores, financiar proyectos de interés social cuya inversión sea recuperable" (Art. 33, Decreto 2804 de 1975).

Así mismo, a través del Fondo de Financiamiento de Desarrollo Urbano (FIDU)²⁶, el Estado exigió a las empresas municipales eficiencia en el manejo tarifario, como condición para otorgar créditos a los municipios con destino a la instalación o mejoramiento del servicio público de acueducto.

Durante este período, el sector de acueducto sufrió importantes problemas financieros. Según Cuervo (1987), estos problemas se debieron a los limitados recursos invertidos en servicio público de acueducto, ya que del 1% del PIB nacional que debería invertirse para suplir las crecientes necesidades de provisión de agua para la población, sólo se alcanzó un 0.4%. Además, la inequitativa distribución territorial de los recursos en el país agudizaron las deficiencias de inversión en las ciudades intermedias y zonas rurales, ya que entre 1982 y 1985 el 60% de la inversión total se orientó hacia las tres mayores ciudades, el 35% a las intermedias y sólo el 5% al área rural (Cuervo, 1987:19). Pero en vez de aumentar la inversión, la acción del gobierno se encaminó a cambiar la estructura organizativa y a buscar el autofinanciamiento del sector servicio público de acueducto.

En primer lugar, el gobierno estableció una estructura diferente, marginando al INSFOPAL del circuito financiero, ya que consideró que el origen de la crisis era de naturaleza institucional y que el principal responsable era el Instituto con sus prácticas administrativas. Este argumento seguía las propuestas del Banco Mundial, institución de la cual, según Cuervo (1987:22), provenía el 78% del presupuesto del sector para este período a través de créditos otorgados al gobierno nacional. Las soluciones propuestas por este organismo financiero insistían en la necesidad de implantar cambios en la estructura institucional encargada de la gestión de acueductos en el país (Cuervo, 1987:22).

²⁶ Departamento Nacional de Planeación al CONPES. Citado por CUERVO (1987).

Y, en segundo lugar, con el fin de buscar el autofinanciamiento y la reducción de la inversión del Estado en el sistema de acueducto, las propuestas del gobierno se inspiraron, según Cuervo (1987:28), en la experiencia del sector eléctrico, en donde se dieron tarifas costeables, alta movilización de empréstitos internacionales y utilización del crédito doméstico para forzar cambios en las localidades. La contraparte de ello, era la restricción al mínimo de los recursos aportados por el presupuesto nacional. Con estas reformas el gobierno nacional esperó que el sector acueducto fuera autosostenible, con una mayor cantidad de recursos provenientes de la operación local autónoma de las empresas, mediante el eficiente manejo tarifario.

Sin embargo, la limitación de fondos en el sector servicio de acueducto y alcantarillado no se reprodujo en el de energía eléctrica con la misma intensidad. La inversión en el primero representó apenas una quinta parte de la correspondiente al sector eléctrico. Esto se dio porque la mayoría de la tecnología industrial de punta utilizada en el país a partir del 50 se concibió para utilizar energía eléctrica como fuerza motora. Por ello, superar las limitaciones en la provisión de ésta resultó estratégico por parte del gobierno nacional para el éxito de la industrialización. El agua en cambio se asoció al consumo humano y su ritmo de provisión se rigió por la dinámica demográfica y social. En tal sentido, por más alto que fuera el ritmo de la urbanización y el crecimiento poblacional, el consumo de agua era más bajo que la demanda de energía para uso industrial. (Cuervo, 1987:28-31)

Por todo ello, la descentralización administrativa, más que ampliación de la participación local, significó la reducción de la inversión estatal para la construcción de sistemas de acueducto y saneamiento básico. Ello supuso el endeudamiento externo de los municipios y una creciente concentración de poder del Estado central para tomar decisiones.

El proceso de descentralización administrativa se concretó en el Departamento de Risaralda con la constitución de la Empresa de Obras Sanitarias de Risaralda (EMPORIS LTDA.)²⁷, como un organismo descentralizado del orden nacional, perteneciente al sector salud y sometido a las reglas propias de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, con jurisdicción en los municipios risaraldenses de la Virginia, la Celia, Quinchía, Mistrató, Pueblo Rico y Dosquebradas.

A partir de 1980, EMPORIS se encargó de prestar el servicio de acueducto en Dosquebradas, mediante la compra de agua en bloque a la Empresa Pública Municipal de Santa Rosa de Cabal (EMPOCABAL S.A.)²⁸. A pesar de la diferencia en el área de cobertura entre EMPORIS y EMPOCABAL, ya que la primera tenía como radio de acción todo el departamento y la segunda exclusivamente el municipio de Santa Rosa de Cabal, surgieron conflictos entre ambas entidades en razón a la simultaneidad de labores en lo referente al municipio de Dosquebradas. Esta situación obstaculizó, entre otras gestiones, el otorgamiento de un crédito que EMPORIS solicitó al BIRF²⁹, debido a que el organismo financiero percibió duplicidad de funciones entre EMPORIS y EMPOCABAL en la prestación del servicio de acueducto para Dosquebradas³⁰. Es interesante destacar que EMPORIS justificó la

²⁷ La Empresa de Obras Sanitarias de Risaralda "EMPORIS LTDA." se constituyó mediante escritura pública No. 1472 del 1 de Septiembre de 1976. Pág. 5.

²⁸ Empresas Públicas Municipales de Santa Rosa de Cabal, antes llamada Sociedad de Acueducto y Alcantarillado de Santa Rosa de Cabal S.A. (ACUARROSA S.A.), con personería jurídica desde 1968.

²⁹ BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

³⁰ Hecho que se conoce por Memorando No. 017 enviado por el abogado de la oficina jurídica del INSFOPAL a la jefa de la oficina jurídica de EMPORIS: "Bogotá D.E., febrero 21 de 1980, ... los municipios que serán favorecidos con el empréstito están bajo la tutela de EMPOCABAL S.A., y el préstamo se ha hecho a nombre de EMPORIS LTDA., de modo que para la entidad financiera existen dos entes jurídicos diferentes, que aún cuando prestan iguales servicio, son de diferente carácter en cuanto al ámbito territorio porque se trata de una empresa de carácter municipal (EMPOCABAL LTDA.), adscritas ambas al orden nacional y sometidas igualmente al régimen de las empresas

necesidad del crédito por el déficit del recurso hídrico para cubrir la demanda de agua para consumo humano e industrial en Dosquebradas³¹. Este argumento y el acceso a empréstitos con la banca internacional contrastó con la ineficiencia en la planificación y previsión para la utilización del recurso hídrico.

El conflicto de competencias entre EMPOCABAL y EMPORIS pone de manifiesto otra cuestión: la pugna entre administraciones por el control de los recursos. La garantía de autonomía para el posicionamiento de los gobiernos locales era una aspiración permanente en el caso del municipio de Dosquebradas. Esto justifica las presiones de los dirigentes municipales ante el gobierno nacional para acceder al manejo administrativo independiente de los recursos con destino al servicio público de acueducto³². Así, más que una disputa entre los entes de carácter regional y municipal por garantizar la eficiencia en la

Industriales y Comerciales del Estado (...) De modo que se requiere que sea una de estas Empresas quien responda ante el BIRF por el préstamo, y no ambas". Sobre esta misma situación, el INSFOPAL informó al departamento de Risaralda lo siguiente: "... las dos entidades dentro del mismo convenio deberán definir los procedimientos para la comercialización y venta del agua a Santa Rosa de Cabal, lo mismo que del aspecto administrativo sobre el manejo del personal a cargo del actual sistema".

³¹ Así lo deja conocer un oficio enviado por EMPORIS al gerente de la empresa de gaseosas Posada y Tobón S.A. Pereira, 21 de Diciembre de 1977. Archivo Serviciudad: "...en la actualidad las necesidades de esa factoría podrían ser atendidas por nuestro acueducto actual hasta en un 75%. En el presente adelantamos la contratación de un estudio de un Plan Maestro de Acueducto, con el fin de cobijar las grandes necesidades en la población, así como, garantizar un eficiente servicio a la industria...".

³² Así se comprende del siguiente texto extractado de carta enviada por el Concejo Municipal al gobernador de Risaralda en 1983: "entregar la administración y recaudo por concepto de acueducto que EMPORIS tiene acá y entregar a la administración municipal. A pesar de que el servicio de acueducto y otros cuyo acueducto es irregular. Lo más grave es que los excedentes rentables que produce EMPORIS en este municipio no se invierten en este lugar y más bien se incorporan a otros municipios. Varias industrias han dejado sus pretensiones para hacer sus asentamientos en este municipio ya que EMPORIS niega el servicio de agua, razonamiento que también está realizando con varios complejos habitacionales (...). Por lo tanto, el gobierno debe ordenar, cuanto antes, suministrar el servicio de agua a través de EMPORIS a ese sector y cuando posteriormente esta empresa se municipalice, se hará por intermedio de la administración municipal".

administración del recurso, se trataba de un conflicto entre organismos administrativos ante la oportunidad de canalizar recursos para el sector acueductos a través de ingresos corrientes de la Nación y empréstitos con la banca internacional.

Por tanto, si bien la descentralización administrativa se proyectaba como una realidad en el ámbito nacional, en el ámbito regional la autonomía para la administración de los recursos sólo se planteó en teoría. Las decisiones se continuaron tomando desde el nivel central y, además, la posibilidad de acceder a los recursos de la Nación era cada vez más distante, a menos que se considerara la gestión de recursos mediante empréstitos internacionales.

Por este motivo, la severa crisis en el suministro de agua producida en Dosquebradas en 1986, en razón al crecimiento desaforado de la población urbana y los problemas sanitarios por deficiencias en el sistema de alcantarillado, impulsó al gobierno departamental en asociación con el municipal a formular dos planes: uno a corto plazo, que se llamó Plan de emergencia y, otro denominado Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado con soluciones a mediano y largo plazo en un lapso de treinta años entre 1988 y 2018.

En conclusión, este período se caracterizó por el inicio de una descentralización fiscal del orden nacional, que tuvo como consecuencia la reducción de la inversión subsidiada del Estado en la construcción y mantenimiento de sistemas de acueductos.

La transformación del carácter administrativo y técnico del INSFOPAL a uno de tipo comercial, significó que el Estado restó importancia al carácter solidario del sector servicios públicos. A pesar que el agua seguía considerándose un patrimonio público y un bien social prioritario para la vida, se exigía a las empresas de servicios públicos encargadas de la gestión del acueducto en municipios y departamentos una acción

comercial eficiente para cumplir con la nueva modalidad de inversión recuperable.

Esta dinámica resultó consecuente con la exigencia del entrante capital privado transnacional, interesado en la transformación de la estructura institucional vigente en Colombia hasta esa época, lo cual condujo al frecuente endeudamiento de los municipios para invertir en construcción de acueductos. Con el agravante, en el caso de Dosquebradas, que el clientelismo político presente en los órganos de gobierno municipal impidió que el INSFOPAL realizara una eficiente labor en servicio público de acueducto a través de EMPORIS.

A nivel departamental y en el ámbito municipal de Dosquebradas el sistema para la prestación del servicio público de acueducto fue cambiando de acuerdo con las transformaciones del proceso político y económico del país y de los demás municipios colombianos durante el mismo período. Así, de un modelo de funcionamiento centralizado hasta 1975, se pasó a un modelo de gestión descentralizada con endeudamiento externo.

En este período, el endeudamiento del INSFOPAL con la banca internacional fue una práctica constante, con el fin de construir acueductos municipales entre ellos el de Dosquebradas o, ampliar la captación de agua proveniente de otros municipios como Santa Rosa y Pereira³³.

³³ Esta situación queda clara en el fragmento siguiente perteneciente a un oficio enviado por el INSFOPAL a EMPORIS: "el INSFOPAL en el año 1979 suscribió un contrato de préstamo con el Banco Mundial para 23 localidades mediante convenio de empréstito, encontrándose incluida entre esas localidades Dosquebradas. A la fecha está por definirse entre las dos entidades EMPORIS LTDA. Y EMPOCABAL S.A. un acuerdo que permita la entrega de la planta de tratamiento de Santa Rosa de Cabal a EMPORIS LTDA., el cual es un activo fijo inscrito en la relación de bienes de EMPORIS y constituye un requisito para el BIRF apruebe definitivamente el empréstito para Dosquebradas". (Oficio del Instituto Nacional de Fomento Municipal a la gobernadora del Risaralda. Bogotá, 22 de septiembre de 1980). De igual modo, el comunicado que el INSFOPAL envió al gerente de la empresa

Para esta época, los departamentos y municipios se debían encargar de administrar autónomamente el servicio en sus respectivos territorios a través de las Empresas Municipales de Servicios Públicos; la construcción de las obras de infraestructura se realizó mediante créditos que otorgó el Instituto Municipal de Fomento Municipal (INSFOPAL) y, el mantenimiento de cada sistema de acueducto debía garantizarse con ingresos procedentes de tarifas y créditos con el sector financiero. Para el caso de Dosquebradas, la Empresa de Obras Sanitarias de Risaralda (EMPORIS Ltda.) se encargó de la administración del servicio, entregando agua que compró a la Empresa Pública Municipal de Santa Rosa de Cabal (EMPOCABAL S.A.).

En definitiva, el gobierno central actuó como promotor del ingreso del capital financiero nacional y extranjero para la financiación del sector, al limitar su papel a promover la definición y legalización de Empresas Públicas Municipales con carácter comercial, que contaran con eficientes modelos tarifarios para la prestación de servicios públicos.

La tabla que aparece a continuación contiene de manera resumida las competencias que tuvieron las diferentes instituciones durante el período comprendido entre 1975 y 1985, para realizar la gestión del servicio de acueducto en Colombia, el departamento de Risaralda y el municipio de Dosquebradas.

gaseosas Posada y Tobón S.A. de Dosquebradas, ante la solicitud del servicio que ésta última le hiciera a la empresa administradora del acueducto, también muestra esta situación: "...Es de anotar que por parte del Banco Interamericano de Desarrollo BID, fueron aprobados la suma de \$27 millones de pesos, para la financiación de las obras que se proyecten, además de un préstamo que adelanta la gobernación del Risaralda con el fin de cobijar las grandes necesidades de la población, así como garantizar un eficiente servicio a la Industria". (Oficio de EMPORIS enviado a Gerente de la empresa Gaseosas Posada Tobón S.A. de Dosquebradas. Pereira, diciembre 21 de 1977).

Tabla 6. Resumen: Instituciones encargadas de la gestión del servicio de acueducto en Colombia entre 1975-1985

Ámbito	Instituciones implicadas en el tema acueductos	Competencias que asume cada institución	Forma de financiación del servicio de acueducto
Nacional	INSFOPAL	<ul style="list-style-type: none"> - Administrar los recursos económicos para inversión en servicios de acueducto, alcantarillado, mataderos, aseo público y plazas de mercado a poblaciones con más de 2500 habitantes en el país. - Asesorar técnicamente la construcción de acueductos en el país. - Participar como accionista en sociedades o empresas prestadoras de servicios públicos. - Colaborar en la conservación de las cuencas hidrográficas. 	<p>El gobierno Nacional invirtió recursos en servicios públicos a través de la modalidad de préstamos o inversión recuperable.</p> <p>El 78% del presupuesto del sector provenía de créditos otorgados al gobierno nacional por el Banco Mundial.</p> <p>Los acueductos municipales fueron construidos con recursos provenientes de empréstitos con la banca nacional e internacional y se mantuvieron a través del cobro de tarifas.</p>
	Instituto Nacional Salud	-Ejecutar y controlar programas de saneamiento en poblaciones con menos de 2500 habitantes.	
	Fondo de Financiamiento de Desarrollo Urbano FIDU	-Otorgar créditos a los municipios con destino a la instalación y mejoramiento del servicio público del acueducto.	
Departamental	Empresa de Obras Sanitarias de Risaralda EMPORIS Ltda.	-Prestar el servicio de acueducto en los municipios de la Virginia, La Celia, Quinchía, Mistrató, Pueblo Rico y Dosquebradas. En este último mediante la compra en bloques a la empresa pública Municipal de Santa Rosa de Cabal- EMPOCABAL S.A.-.	
Municipal	Empresas Públicas Municipales de Dosquebradas	-Administrar autónomamente los sistemas de acueducto, alcantarillado, mataderos, aseo público y plazas de mercado.	
	Empresa Pública Municipal de Santa Rosa de Cabal- EMPOCABAL S.A.	<ul style="list-style-type: none"> -Prestar el servicio de acueducto en Santa Rosa de Cabal desde 1976. -Vender agua en bloque a la Empresa Pública del Municipio de Dosquebradas 	
	Municipio de Pereira	-Vender agua en bloque a Dosquebradas y prestar el servicio de acueducto a un sector del municipio	
	Acueductos Comunitarios en Dosquebradas	-Prestar el servicio de acueducto en algunos sectores del municipio de Dosquebradas.	

4.2.3. Tercer período: 1986-2006. Descentralización de la política pública y privatización del servicio de acueducto.

Durante este último período se han producido dos cambios fundamentales que afectan al servicio de acueducto en Colombia. En primer lugar, y siguiendo las tendencias mundiales al respecto, ha habido un cambio significativo en la concepción del agua en la legislación. Así, de ser considerada un bien social que permite la reproducción de las actividades humanas, se ha pasado a concebir el agua como un elemento escaso y mercantilizable, fundamental para el desarrollo económico del país, aunque el consumo humano continué siendo considerado prioritario sobre cualquier otro uso.

El segundo gran cambio es el de modelo de la política pública del servicio de acueducto, que ha conllevado la privatización del servicio y a la reducción del papel del Estado en su prestación. Así, de un modelo de gestión centralizada en la cual el Estado administraba financieramente el sector y suministraba el servicio de acueducto, se ha pasado a una estructura mercantil del agua en manos de actores privados. Este proceso de privatización de los servicios públicos ha ido en paralelo a la descentralización administrativa. La privatización es el proceso económico que identifica el modelo de desarrollo para el sector y la descentralización administrativa la orientación política que lo legitima

Como en el resto de América Latina, desde principios de los años 1990, la apertura económica y la modernización estatal implicaron en Colombia la transferencia a manos privadas de un conjunto de actividades que anteriormente estaban a cargo de los gobiernos nacionales (Cuervo, 2004). En este proceso tuvieron un papel central la promulgación de la nueva Constitución colombiana de 1991, que dedica

un capítulo especial a los servicios públicos³⁴, y la Ley 142 de 1994 de servicios públicos domiciliarios.

La Constitución colombiana de 1991 definió los servicios públicos como una finalidad social inherente al Estado, aunque sin exigirle prestarlos directamente³⁵. Además definió al municipio como la entidad estatal encargada de la prestación de servicios sociales y le transfirió recursos fiscales para la atención de sus responsabilidades (Cuervo, 2004). De este modo, el municipio es el responsable, por delegación del Estado, de garantizar el abastecimiento de agua potable a toda la población, pero no tiene la obligación de prestar directamente el servicio.

Esta definición de la Constitución de 1991 junto con la Ley 142 de 1994 de servicios públicos domiciliarios abrieron las puertas a la participación del capital privado en los servicios públicos, y dieron pie a la privatización de la prestación de los servicios públicos en Colombia. Además, en este proceso de reducción de la presencia del Estado, la administración del servicio de acueducto la deben realizar cada uno de los prestadores del servicio, de manera independiente y mediante un eficiente cálculo tarifario.

Por otra parte, este cambio en la legislación también redefinió las responsabilidades del Estado en el ámbito de los servicios, pasando de ser el único prestador de los servicios a cumplir simultáneamente los roles de prestador de servicios en el contexto del libre mercado y, tal como define el artículo 365 de la Constitución, de regulador, controlador y vigilante.

³⁴ "De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos". Capítulo 5, Título XII.

³⁵ "Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios." (Art. 365, Capítulo 5, Título XII de la Constitución Política de Colombia de 1991).

Este proceso de privatización de los servicios públicos en el marco del proceso aprobatorio de la Ley 142 de 1994 se justificó mediante argumentos de tipo técnico. Los promotores de esta ley hacían especial hincapié en el bajo nivel de cobertura, la deficiente calidad de los servicios prestados por las instituciones públicas y el fuerte endeudamiento de éstas. Como señala Cuervo (2004), estos hechos sirvieron al Gobierno para demostrar la incapacidad del sector público y justificar así una reforma radical. Por ejemplo, César Gaviria Trujillo, en el Plan de su gobierno³⁶ diagnosticó que a pesar de la descentralización administrativa a nivel institucional, aún existían deficiencias en la gestión del servicio de acueducto por parte de los municipios. Además, las empresas operadoras presentaban un promedio de pérdida de agua del 50% a nivel nacional, debido a la falta de mantenimiento, reposición de las redes de conducción, distribución y ausencia de una gestión comercial eficiente. Todo esta situación explica también la aprobación de la mayor cantidad de leyes orientadas a regular el uso, la estructura institucional, el control de la calidad del agua y el manejo tarifario.

La gestión gubernamental en el ámbito del servicio de acueducto fue a partir de 1994 el resultado de un proceso concertado entre el Gobierno nacional y la banca internacional para la privatización no sólo de las empresas estatales que prestaban servicio, sino también del agua como bien natural. Por ello, el modo como se produjo la descentralización administrativa en el país permitió al mismo tiempo al Gobierno nacional centralizar la toma de decisiones para la distribución de los recursos económicos destinados a las regiones y, promover la inversión privada en el sector. En este proceso descentralizador, los departamentos y municipios actuaron únicamente como recaudadores de recursos a través de impuestos locales, que debían contribuir a

³⁶. *La revolución pacífica. Plan Nacional de Desarrollo, 1991-1994.*

engrosar las arcas del presupuesto nacional o destinarse a la cofinanciación de proyectos de desarrollo regional.

La intervención del Estado en los servicios públicos a partir de 1994 se propuso como objetivo social asegurar el mantenimiento de la calidad de vida de los usuarios con garantía de un acceso adecuado y participación para la gestión y control del mismo³⁷. Y, como propósitos económicos establecer un régimen tarifario equitativo y solidario, garantizar la libertad de competencia, evitar la utilización abusiva de la posición dominante y obtener economías de escala comprobables.

En su artículo 15, la Ley 142 estableció que las personas autorizadas para prestar servicios públicos en Colombia son las siguientes: las empresas de servicios públicos, las personas naturales o jurídicas que produzcan bienes propios de empresas de servicios públicos, los municipios en forma directa, las organizaciones con autorización para prestar servicios públicos en zonas rurales de municipios menores y áreas urbanas específicas, y las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse la ley ya estuvieran prestando cualquier servicio público.

El Plan de gobierno del presidente Samper³⁸ diagnosticó que el desfase entre las responsabilidades y funciones asumidas por los municipios y su capacidad real de gestión condujo a serias deficiencias en la oferta y calidad en la prestación de los servicios públicos por parte de las entidades del orden nacional y regional. Pese a ello, el mismo año 1994, con la promulgación de la Ley 142 de 1994 se impuso el modelo de gestión autónoma de los servicios públicos a nivel local, que buscó resolver los dilemas técnicos de los municipios más que el fortalecimiento de la democracia local y de participación ciudadana.

³⁷ Art. 14, numeral 22, Ley 142 de 1994.

³⁸ El Salto social. Plan Nacional de Desarrollo, 1995-1998.

En contraste con la normatividad, la información que soportó la política de los gobiernos nacionales para este período contradecía datos de los anteriores planes de desarrollo. Porque si para 1983 se había valorado la cobertura del servicio de acueducto en un 81%, los nuevos documentos afirmaron que entre 1987 y 1994 la población atendida no superaba el 65%³⁹. Y que sólo a partir de 1994, con la implementación de la Ley 142, la cobertura poblacional alcanzó una media del 90%, como efecto de la inversión privada en el sector.

Si bien estos argumentos justificaron la formulación de acciones gubernamentales, se cuestiona si los datos correspondían a un análisis estadístico de la realidad o a una sobrevaloración de la información para justificar los beneficios de la privatización en ampliación de cobertura.

De hecho, en los periodos de gobierno nacional comprendidos entre 1987 y 2006 el diagnóstico para el sector destacó como problemas básicos las deficiencias en la calidad del agua que ofertaban las diferentes regiones y municipios, los altos costos laborales, y las distorsiones en el esquema tarifario y de subsidios. Por este motivo, las líneas de acción propuestas por los distintos gobiernos se orientaron a fortalecer la participación privada en la gestión del servicio de acueducto. Así lo expresaba el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana, que señalaba la necesidad del “fortalecimiento de los mecanismos de regulación y control para promover la eficiencia en la gestión e inversión, incentivar la participación privada y permitir la recuperación de los costos en servicios” (Pastrana, 1999:47). En el mismo sentido se definía la propuesta hecha por Uribe para el último cuatrienio analizado (2002-2006), que tenía como propósito “desarrollar la privatización y otorgar concesiones para la construcción,

³⁹ Según los diagnósticos recogidos en los *Planes Nacionales de Desarrollo* formulados por los gobiernos de Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez para los períodos 1998-2002 y 2003-2006 respectivamente.

operación y mantenimiento de infraestructura de servicios públicos domiciliarios” (Uribe, 2002:76), mediante el desmonte de subsidios para servicio público de acueducto en los estratos sociales medio y medio-bajo.

Por lo que respecta al Departamento de Risaralda, cuatro gobiernos incorporaron la planeación para la gestión del sector agua potable y saneamiento básico desde 1995. En los planes “Desarrollo al servicio de la gente”⁴⁰ y “Es tiempo de sembrar”⁴¹ formulados entre 1995 y 2000, los gobernantes justificaron su actuación para el sector por dos motivos fundamentales: uno, las afectaciones naturales al recurso hídrico por las prácticas productivas y dos, la ineficiente gestión institucional. En relación con la primer problemática, se diagnosticó deficiencia y deterioro de la oferta hídrica en cantidad y calidad, ocasionada por el aumento de la frontera agrícola, la tala indiscriminada de bosques, la contaminación química y bacteriológica de las corrientes principalmente por aguas mieles y agroquímicos utilizados por cultivadores de café en el control de la broca. En cuanto a la gestión institucional se señalaron deficiencias en el manejo de la política pública de agua, debido a la dispersión y desactualización de información referente al recurso hídrico en el departamento, escasa coordinación interinstitucional para la planificación y manejo del sector, consumo irracional del líquido y, deficiencias tecnológicas en potabilización del agua para consumo humano⁴².

⁴⁰ Formulado por el gobernador Diego Patiño Amariles para el período 1995-1997.

⁴¹ Formulado por el gobernador Carlos Arturo López Ángel para el período 1998-2000.

⁴² El 57% de los municipios no realizaban tratamiento convencional del agua suministrada a las poblaciones. Y, el 23% de los municipios poseía infraestructura de acueductos en regular estado, en razón a problemas de filtración, grietas en tanques de almacenamiento, sedimentadores, fallas en tuberías de conducción, distribución y en general, deficiente mantenimiento (Plan departamental, 1998).

Por las características del proceso de descentralización administrativa y privatización del sector acueducto en Colombia, dos momentos se diferencian en este período, uno entre 1986-1993 y otro de 1994 en adelante.

Estructura del sector acueducto entre 1986-1993.

Como respuesta a las exigencias de la banca internacional, el gobierno nacional se propuso transformar la estructura de gestión de la política pública en servicio de acueducto, mediante la descentralización política, administrativa y fiscal, que se inició formalmente en Colombia con la expedición de la Ley 12 de 1986 y el Decreto-Ley 77 de 1987.

Por un lado, mediante la Ley 12 de 1986 se dictaron normas sobre la cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) a municipios, departamentos y organismos descentralizados. Por el otro, el Decreto-Ley 77 de 1987 sobre descentralización administrativa determinó que los municipios y regiones se asociaran con el Gobierno central para la provisión de servicios básicos, a través de nuevas modalidades de cofinanciamiento.

El Decreto 77 de 1987, en su artículo 2º determinó la supresión del INSFOPAL y el inicio del proceso de su liquidación⁴³. La liquidación del INSFOPAL y de las divisiones del Instituto Nacional de Salud encargadas del saneamiento básico, facilitaron desde 1987 la transferencia de responsabilidades a la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico del Ministerio de Obras Públicas, que asumió las

⁴³ "Suprímase el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL), establecimiento público creado y reorganizado por los decretos 94 de 1957 y 2804 de 1975, respectivamente. En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicho Instituto entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar el 31 de diciembre de 1989. La liquidación se realizará conforme al procedimiento que establezca el gobierno Nacional" (Art. 2, Capítulo I, Decreto 77 de 1987).

responsabilidades de implementación, normalización de la política, asistencia técnica e investigación sobre el tema. Sin embargo, el control de la calidad del agua permaneció a cargo del Ministerio de Salud y, luego de desaparecer el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, se creó la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER S.A.) adscrita al Ministerio de Hacienda Pública. Posteriormente, durante el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) se creó la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, ente descentralizado encargado de complementar las funciones de la Dirección de Agua Potable del Ministerio de Obras Públicas, en sus labores de control y vigilancia tributaria principalmente.

Por otra parte, el gobierno de César Gaviria promovió la participación de las comunidades para la prestación del servicio de acueducto en zonas rurales, a través de la constitución de organizaciones asociativas y cooperativas. Ello al parecer porque de la gestión urbana del servicio de acueducto se debían encargar prioritariamente los municipios de manera directa, a través de empresas industriales y comerciales o, empresas privadas.

En el año 1993 se promulgó la Ley 99 que creó el Ministerio del Medio Ambiente, encargado de la gestión para la conservación del medio ambiente, los recursos naturales renovables y la organización del Sistema Nacional Ambiental –SINA-. En dicha ley se consagró como principio que en la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendría prioridad sobre cualquier otro uso.

Aunque los gobiernos de este período readecuaron la estructura institucional para orientar la política pública en servicio de acueducto, la prioridad era delegar en instituciones privadas la prestación de servicios públicos básicos. Así lo explicitó el presidente Barco Vargas en su *Plan de Economía social. Plan Nacional de Desarrollo (1987-1990)*:

“el Estado se abstendrá de ejecutar proyectos que pueden ser llevados a cabo con eficiencia por el sector privado”.

En conclusión, del período se reconoce el avance en la definición de una estructura institucional para la gestión de la política ambiental colombiana con la promulgación de la Ley 99 de 1993. El Ministerio de Obras retoma el control del sector que ostentó a principios del siglo XX, lo que significó recuperar una visión desarrollista del sector agua potable, ligada más a un requerimiento de infraestructura para el desarrollo económico que a la concepción de derecho a la vida y la salud.

Así mismo, el paso de un esquema centralizado para la decisión e inversión en el sector a uno descentralizado, fue una estrategia orientada a construir las condiciones para la participación de los actores privados en la prestación del servicio público de acueducto. Ya que con la Ley 77 de 1987 los municipios participan solamente en la presentación de propuestas que el ente central decide como asignar presupuestamente y, de ninguna manera adquirieron autonomía, para la captación y destinación de los recursos que en materia de agua potable requerían las poblaciones.

Con la expedición del Decreto 77 de 1987 se vulneró el sistema de subsidiaridad para la asignación de recursos y en adelante el gobierno nacional entregó los fondos a municipios y departamentos en la modalidad de créditos. En el Departamento de Risaralda el proceso de descentralización política debilitó la inversión pública para el sector acueducto y condujo a la entrega hipotecada de los activos públicos al sector privado, en forma de endeudamiento.

Los derechos sociales del INSFOPAL se transfirieron a la nueva empresa denominada “Empresa de Servicios de Acueducto y Alcantarillado de Risaralda Limitada (ESAR Ltda.)”, cuya labor entre 1988 y 1994 se centró en promover la creación de empresas de

acueductos en los municipios de la Virginia, Quinchía, la Celia, Mistrató, Pueblo Rico y Dosquebradas. En este último constituyó en 1988 la Empresa Municipal de Servicios Públicos de Dosquebradas (ESP) como entidad encargada de prestar los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, alumbrado público, aseo y saneamiento ambiental, entre otros. En 1993, cuando aún gobernaba como presidente de la República César Gaviria Trujillo, oriundo de Dosquebradas, se creó en este municipio la empresa privada en servicio de acueducto –ACUASEO S.A.-.

Las condiciones en que se planteó la descentralización condujo a un proceso gradual con fuertes contradicciones en su implementación, ya que muchos sectores esperaban que el fortalecimiento de la gestión municipal potenciara en los gobiernos la capacidad administrativa para solucionar problemas específicos de los municipios y departamentos. Pese a ello, el proceso económico no fue consecuente con tal dinámica, ya que el gobierno redujo las transferencias de la Nación para el sostenimiento del sector público de acueducto, lo que fortaleció el poder del sector financiero en las regiones mediante la dependencia crediticia con el Banco Mundial y el BIRF principalmente.

Financiación del sector acueducto entre 1986-1993

Para compensar financieramente a los prestadores del servicio de acueducto, en 1987 se estableció una única estructura nacional de tarifas para los servicios públicos de acueducto y alcantarillado⁴⁴. Se diferenciaron los roles de suscriptor y usuario, se otorgó a pequeños comercios e industrias conexas a las viviendas un tratamiento tarifario semejante al residencial, se concretó un cargo fijo independiente del consumo definido según el estrato socio-económico en el que se

⁴⁴ Decreto 394 de 1987.

hubiera clasificado el inmueble, y se asignó un cargo variable diferencial por consumo básico, complementario y suntuario.

Posteriormente, con la Ley 99 de 1993 de creación del Ministerio de Medio Ambiente, se estableció que la utilización del agua daría lugar al cobro de tasas que deberían destinarse al pago de gastos por protección y renovación de los recursos hídricos. Para lo cual, las Corporaciones Autónomas Regionales deberían invertir en recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica no menos del 1% del total de recursos recaudados por tasas de protección⁴⁵.

En esta misma Ley el gobierno nacional delegó a las Corporaciones Autónomas Regionales entre otras funciones, el otorgamiento de concesiones para el uso de aguas superficiales⁴⁶, la evaluación, control y seguimiento ambiental a los usos del agua⁴⁷.

En la siguiente tabla se resumen las competencias de cada una de las instituciones encargadas de la gestión del servicio de acueducto en los ámbitos nacional, departamental y municipal, durante el período comprendido entre 1986 y 1993.

⁴⁵ Art. 43, Título VII, Ley 99 de 1993.

⁴⁶ Según la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER), requiere concesión el aprovechamiento de aguas superficiales o subterráneas, salvo en tres casos: 1. Cuando se trate de satisfacer necesidades elementales, consumo humano y uso doméstico, sin emplear derivación y con consumos que no superen 0.1 litros por segundo. 2. Para el aprovechamiento de aguas subterráneas para uso doméstico, en inmueble de propiedad, posesión o tenencia del beneficiario, en caudal igual o inferior a 0.1 litros por segundo. 3. Para el empleo, por parte del dueño, poseedor o tenedor de un predio, de las aguas lluvias que caigan o se recojan en predios de propiedad del beneficiario. (CARDER. *Guía del usuario*. 2006).

⁴⁷ Art. 31, Título VI, Ley 99 de 1993.

Tabla 7. Resumen: Instituciones encargadas de la gestión del servicio de acueducto en Colombia entre 1986-1993

Ámbito	Instituciones implicadas en el tema acueductos	Competencias que asume cada institución	Forma de financiación del servicio de acueducto	
Nacional	Ministerio de Obras Públicas- Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico	- Implementar y normalizar la política pública de saneamiento básico. - Ofrecer asistencia técnica para la construcción de infraestructura de acueductos en el país. - Realizar investigación en el tema de agua potable y saneamiento básico.	El financiamiento para la prestación del servicio de acueducto la realiza directamente cada prestador mediante el cobro de tarifas a los usuarios. Los municipios otorgan subsidios a estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.	
	Ministerio de Salud	-Controlar la calidad de agua que ofrecen los prestadores de servicio público de acueducto en el país.		
	Ministerio de Hacienda Pública -Financiera de Desarrollo Territorial- FINDETER SA-	-Garantizar el financiamiento para construcción y mantenimiento de acueductos en el país.		
	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	-Realizar el control y vigilancia tributaria a los prestadores de servicios públicos domiciliarios		
	Ministerio de Medio Ambiente	-Gestionar la conservación del medio ambiente, los recursos naturales renovables, la organización del Sistema Nacional Ambiental -SINA-		
Departamental	Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER-	-Destinar el 1% del total de recursos recaudados por tasas de protección, para la inversión en recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. -Otorgar concesiones para uso de aguas superficiales, la evaluación, control y seguimiento ambiental a los usos del agua.		
	Empresa de servicios de acueducto y alcantarillado de Risaralda Limitada-ESAR Ltda.-	-Promover la creación de empresas de acueductos en los municipios de la Virginia, Quinchia, La Celia, Mistrató, Pueblo Rico y Dosquebradas.		
Municipal	Empresa Municipal de Servicios Públicos de Dosquebradas -ESP-	-Prestar los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, alumbrado público, aseo y saneamiento ambiental.		
	Empresa Privada ACUASEO	-Prestar servicio de acueducto en un sector del municipio de Dosquebradas.		
	Acueductos Comunitarios de Dosquebradas	-Prestar el servicio de acueducto en algunos sectores del municipio de Dosquebradas.		
	Municipio de Pereira	-Vender agua en bloque a Dosquebradas y prestar el servicio de acueducto en un sector del municipio		

Estructura del sector acueducto de 1994 en adelante

Desde 1994, las competencias sobre los acueductos quedaron repartidas del siguiente modo: por un lado, el Ministerio de Desarrollo Económico, que luego se fusionó con el de Ambiente y se llamó Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), se encargó del manejo de la política nacional en servicios públicos. Por el otro, a los departamentos se les asignó la tarea de apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operaran en sus territorios. En cuanto a los municipios, además de permitirles competir como prestador del servicio de acueducto, el Gobierno nacional le confirió las funciones de vigilancia y control sobre la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, promoción de la participación de los usuarios en la fiscalización y gestión de las empresas, otorgamiento de subsidios a usuarios de menores ingresos con cargo al presupuesto municipal⁴⁸ y, apoyo con inversiones a las empresas de servicio públicos promovidas por los departamentos y la Nación, entre otras⁴⁹.

Esta situación presentó contradicciones en la definición del rol estatal en el ámbito de los servicios públicos de acueducto. Por un lado, el Estado podía continuar siendo prestador del servicio de acueducto y, por otro, era el encargado de fiscalizar la gestión de los diferentes entes encargados de entregar agua potable. Esta contradicción aparece cuando el mandato constitucional de garantizar el abastecimiento de agua potable a toda la población exige al Estado el cumplimiento de una labor de vigilancia y control hacia los organismos prestadores del servicio público, pero al mismo tiempo sus empresas municipales o regionales prestan este servicio y compiten con otras empresas privadas en el marco del libre mercado.

⁴⁸ Ley 60 de 1993.

⁴⁹ Art. 5, Ley 142 de 1994.

Como problema adicional, la privatización de las empresas de servicios públicos ha agudizado los conflictos laborales en Colombia, ya que se han efectuado despidos masivos de trabajadores, debilitado los sindicatos con la imposición de bajas salariales y vulnerado las garantías laborales conseguidas por medio de negociaciones colectivas (Herreño, 2002:11).

Paralelamente al proceso de privatización, desde 1994 en adelante se dictaron una serie de normas para regular el uso eficiente del agua, la calidad de agua para consumo humano y la estructura de funcionamiento de las instituciones y organizaciones prestadoras de servicios públicos.

El uso eficiente y ahorro del agua quedó regulado por la Ley 373 de 1997, que estableció que las Corporaciones Autónomas Regionales son encargadas de aprobar y ejecutar un plan ambiental regional y municipal, el cual debe incorporar obligatoriamente un programa quinquenal elaborado y adoptado por las empresas prestadoras de servicios públicos, para el ahorro y uso eficiente del agua con base en el diagnóstico de la oferta hídrica de las fuentes de abastecimiento y la demanda de agua. En este sentido, la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) como institución encargada del control y la regulación ambiental formuló un plan de acción ambiental para el período 2001-2003 que contempló entre otras acciones la recuperación, conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en el departamento de Risaralda, mediante la promoción de la cultura ambiental y la participación ciudadana.

En relación con el control a la calidad del agua, el Decreto 475 de 1998 emanado del Ministerio de Salud estableció los criterios fisicoquímicos, organolépticos y microbiológicos que debe cumplir el agua para ser considerada apta para consumo humano. Así mismo, también regula el procedimiento, periodicidad en la toma de muestras y el registro del

control de la calidad del agua que deben realizar los prestadores de servicios públicos.

A su vez, en este período se adoptó una legislación referida a regular la actividad administrativa y comercial de las entidades encargadas de prestar servicio público de acueducto. El Decreto 421 del 2000⁵⁰ estableció que las comunidades organizadas constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro podrán prestar servicio de acueducto y saneamiento básico en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas⁵¹, siempre que cumplan los siguientes requisitos: registro en cámara de comercio, inscripción ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, ante la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y, obtención de las respectivas concesiones, permisos y licencias ambientales para el uso del agua.

Junto con la privatización del agua como bien natural, en este período el Gobierno nacional aprobó en el año 2006 la Ley forestal⁵² que permite privatizar el uso, aprovechamiento y explotación de los bosques naturales, lugares donde nacen los afluentes abastecedores de acueductos en el país.

Además, el Congreso de la República discute desde 2005 la aprobación de un proyecto de Ley de aguas que, con la justificación del riesgo de desabastecimiento progresivo de agua en el país, se propone orientar la planificación y administración del recurso hídrico como elemento estratégico en el desarrollo sostenible de la Nación. En términos

⁵⁰ Este decreto reglamenta el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

⁵¹ "Son áreas urbanas específicas, según el artículo [93](#) de la Ley 388 de 1997, los núcleos poblacionales localizados en suelo urbano que se encuentren clasificados en los estratos 1 y 2 de la metodología de estratificación socioeconómica vigente." (Artículo 2, Decreto 421 de 2000).

⁵² Ley 1021 de 20 de Abril del 2006. Esta Ley ha sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional de Colombia mediante la Sentencia C-030 de 23 de enero de 2008.

generales, esta propuesta de ley transforma el concepto de propiedad del agua y las condiciones sobre el uso del recurso hídrico. En primer lugar, porque determina la existencia de dos tipos de agua: aguas de dominio público y aguas privadas. Y en segundo lugar, transforma la condición de propiedad porque establece que podrán otorgarse concesiones a propietarios hasta por un lapso de 50 años para el aprovechamiento del agua, en contraposición con lo establecido en el código de los recursos naturales que habla de dominio del recurso a partir de la propiedad sobre predios donde existan fuentes de agua, máximo hasta 10 años.

Aunque el texto original de la propuesta legislativa en su etapa de discusión ha tenido más de cinco reformas, la estructura general de la norma propuesta busca la implementación práctica del valor económico sobre el agua. Gran parte de las disposiciones se justifican desde una visión economicista muy limitada de la sostenibilidad, al excluirse las dimensiones social y cultural de la misma, en lo que respecta a equidad para el acceso al recurso natural y diversidad en las formas de gestión.

Por su parte, en el ámbito del Departamento de Risaralda, la política pública en agua potable y servicio de acueducto durante el período 1995 y 2006 se orientó principalmente a tres propósitos: uno, recuperar y manejar las cuencas y microcuencas abastecedoras de acueductos municipales. Dos, administrar coordinadamente a nivel interinstitucional e intersectorial el recurso agua en Risaralda. Y tres, promover la educación ambiental y participación ciudadana en la gestión del recurso hídrico. Para ello se crearon los consejos de cuencas, el sistema de áreas naturales protegidas⁵³ y la Unidad Departamental del Agua⁵⁴ encargada de la educación ambiental, la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional para la gestión

⁵³ Durante el período 2004-2007.

⁵⁴ Durante el período de gobierno de Carlos Arturo Ángel, 1998-2000.

del recurso hídrico, la recuperación, conservación, manejo y aprovechamiento del agua.

Por lo que respecta al ámbito municipal, el gobierno local de Dosquebradas, al no contar con un sistema de abastecimiento propio, buscó dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 142 de 1994 adecuando la estructura institucional para la prestación del servicio público de acueducto en 1996. Para ello aprobó la liquidación de la Empresa Municipal de Servicios Públicos y creó la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Dosquebradas (ESPD) –Serviciudad-, en forma de sociedad por acciones en la modalidad de economía mixta. Fue esta nueva entidad la que se encargó a partir de la fecha de comprar agua en bloque a los municipios de Santa Rosa de Cabal y Pereira, distribuir el agua en algunos sectores del municipio, y realizar la facturación por el servicio⁵⁵.

El sistema de acueducto estatal procedente de Santa Rosa de Cabal para el abastecimiento de los tanques la Romelia, Libertadores y San Diego ubicados al norte y centro del municipio, presentó múltiples dificultades: deslizamientos sobre las conducciones de agua, inestabilidad en la continuidad⁵⁶, alto nivel de pérdidas⁵⁷, deficiencias en la planeación del servicio, mala calidad del agua por la inexistencia de una planta de tratamiento propia, y altas tarifas generadas por los costos de bombeo del líquido proveniente de Pereira.

⁵⁵ En el 2003 Serviciudad abastecía a una población urbana total de 120.000 habitantes en el municipio de Dosquebradas.

⁵⁶ En continuidad, el servicio reportó en promedio 22 horas de suministro en el día debido al obsoleto estado de algunas redes.

⁵⁷ El nivel de pérdidas registrado en el 2003 era en promedio del 45.4%, un porcentaje alto en comparación con el 30% considerado como indicador admisible por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

El Plan de Desarrollo Municipal formulado por el gobierno del alcalde Uberney Marín Villada (2004-2007)⁵⁸ diagnosticó que el servicio de acueducto en Dosquebradas presentaba importantes carencias en la prestación del servicio por falta de una fuente abastecedora que cumpliera con la demanda requerida pese a la abundante red hídrica en el municipio, por la falta de funcionamiento del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado formulado desde 1988, así como por la baja capacidad administrativa e incumplimiento técnico en el funcionamiento de los sistemas de acueductos comunitarios⁵⁹.

Los objetivos que se fijaron en el Plan fueron los siguientes: formular un modelo de ocupación territorial con las quebradas como patrón de articulación; contribuir a la protección y utilización racional de los recursos naturales del municipio; mejorar en calidad, cobertura y confiabilidad la prestación de los servicios públicos domiciliarios⁶⁰; y, fortalecer administrativa y financieramente las empresas de servicios públicos domiciliarios del municipio. Para ello, el gobierno municipal se propuso como metas fortalecer administrativamente 30 acueductos rurales y 23 urbanos a través de la formulación de un plan sectorial para los acueductos comunitarios, y el fortalecimiento técnico, administrativo y financiero de Serviciudad a través de la cooperación público-privada.

⁵⁸ *Plan de Desarrollo "Dosquebradas un proyecto colectivo de ciudad que deja huella, 2004-2007"*.

⁵⁹ Al respecto en el documento se afirmaba textualmente: "...no cuentan con micromedición, por lo que pueden consumir más del doble máximo establecido, ocasionando sobreexplotación de cuencas abastecedoras. Además no tienen estructura tarifaria, ni visión de empresa, ni planificación en el mediano y largo plazo. No cumplen con utilización adecuada del agua, ya que no tratan el agua para consumo, solamente desinfectan con cloro". Ibid.

⁶⁰ Al respecto se definieron cuatro proyectos específicos para el servicio público de acueducto: actualización y ejecución del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado; control de pérdidas y reducción del índice de agua no contabilizada; preservación y aprovechamiento del recurso hídrico en el municipio de Dosquebradas; y, realización de un estudio de factibilidad para una fuente alterna de agua del embalse del río San José.

El fortalecimiento administrativo y financiero de Serviciudad se inició en marzo del 2004 con la culminación de la planta de tratamiento Villa Santana diseñada en el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, mediante la constitución de la *Sociedad Anónima de Servicios públicos "Aguas de Dosquebradas"*, conformada por las alcaldías de Pereira y Dosquebradas, y las empresas *Aguas y Aguas de Pereira y Serviciudad*. La construcción de esta infraestructura implicó un alto nivel de endeudamiento por parte de las entidades locales⁶¹. Este proyecto de gestión mixta se llevó a cabo por el interés de monopolizar la cobertura municipal en la prestación del servicio de acueducto, pese a las debilidades de la nueva empresa para entregar agua a todos los sectores de la ciudad, en virtud a los rasgos topográficos del municipio, las características socioeconómicas de sus habitantes y la necesidad de mantener relaciones comerciales con el vecino Santa Rosa de Cabal⁶².

De manera simultánea, en el 2005, la empresa *Aguas y Aguas de Pereira* abasteció a 1.162 suscriptores de estratos socioeconómicos 1 y 2 en los barrios Pedregales, la Esneda, San Judas y el Balso del

⁶¹ Según Rodrigo Alberto Cardona, gerente de la Empresa Aguas Dosquebradas, "actualmente se requieren 3 mil millones de pesos para la culminación de las obras complementarias y de adecuación de la planta de tratamiento de Villa Santana. Existe la posibilidad de un empréstito con el Banco de Occidente a un plazo de 7 años, dos años de gracia y un interés del 5.5% sobre el DTF, situación que está en etapa de análisis (...) Estamos haciendo todos los esfuerzos para que la planta entre a funcionar antes de finalizar el 2005 (...) Entre los beneficios previstos con la culminación en diciembre de la obra se esperan: la satisfacción de la demanda actual, la cual es de 550 litros por segundo; confiabilidad en el suministro del agua potable y mayor cantidad de usuarios que se podrán vincular al servicios; disminución de los índices de morbilidad y mortalidad en el municipio de Dosquebradas". (Diario la Tarde. Sección Dosquebradas. Pág. 4ª. Domingo 24 de Julio del 2005).

⁶² "Con Villa Santana funcionando ya vamos a ser nosotros los responsables del manejo directo del envío de agua hacia Dosquebradas en un 70%, sin querer afirmar con esto que vamos a dejar de depender de Santa Rosa de Cabal, toda vez que las cotas del agua no permiten llegar con el suministro hacia sectores de la zona norte, como la Romelia o Bombay, sitio que deberán ser atendidos con el líquido proveniente de Santa Rosa de Cabal y, por eso no podemos dejar e lado estas fuentes alternas (...)" (Guillermo Pérez Ospina, Julio 24 del 2005).

municipio del Dosquebradas, a los cuales el municipio les otorgó subsidios del 50% y 40% respectivamente⁶³.

Esta empresa de carácter estatal sufre desde el 2001 una fuerte presión por parte del Banco Mundial a través de los organismos administrativos del orden nacional, para transformarse en una empresa mixta con participación de capital privado. Ante este hecho, el sindicato de trabajadores en asociación con grupos ambientalistas, profesionales y organizaciones sociales, conformó el Comité por la Defensa de la Vida y el Agua. Este organismo activo aproximadamente desde el año 2002 mantiene una labor de concientización sobre la problemática, busca aliados entre los habitantes de la región y la sociedad civil en general, con el fin de evitar la pérdida de autonomía estatal para la prestación del servicio de acueducto.

Financiación de 1994 en adelante

En este período la actuación estatal en relación con la financiación del servicio de acueducto se centra en dos aspectos: uno, determinar la manera de recaudo para el sostenimiento autónomo, eficiente y racional por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos; y dos, en definir los criterios para asignación de recursos del presupuesto

⁶³ Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2004), la estratificación socioeconómica colombiana es el instrumento técnico que permite clasificar la población de los municipios y distritos del país, a través de las viviendas y su entorno, en estratos o grupos socioeconómicos diferentes. La estratificación socioeconómica se basa en la calidad de las viviendas como una aproximación a la calidad de vida de las personas que las habitan; por eso investiga variables o características físicas de las viviendas y del hábitat mediante un censo de manzanas, cuadras o viviendas individuales, conformando los estratos mediante la aplicación de un método estadístico. Se realiza, principalmente, para cobrar los servicios públicos domiciliarios con tarifas diferenciales por estrato y para asignar subsidios en esta área. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus tarifas. El proceso de estratificación socioeconómica colombiano está regido por las leyes 142 de 1994, 505 de 1999, 732 de 2002 y 812 de 2003.

nacional con destino a la inversión en el sector agua potable y saneamiento ambiental.

En relación con el primer propósito, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), a través de las resoluciones 240 y 287 del 2004 definieron los criterios para el cálculo de la depreciación de las infraestructuras, el establecimiento de la tasa por utilización de aguas⁶⁴ y, la metodología para fijación de tarifas por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto y alcantarillado⁶⁵.

En segundo lugar, con el propósito de definir criterios para la inversión en el sector mediante el Sistema General de Participaciones que reglamentó la Ley 715 del 2001⁶⁶, el Estado se obligó a financiar los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Esta ley determinó que del total de recursos asignados para el funcionamiento de los municipios, las entidades territoriales deben destinar el 41% al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico.

Esta ley determinó además que las administraciones municipales tendrían autonomía para orientar la destinación de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios certifique que el municipio cumple con tres requisitos: atiende a más del 90% de la población con servicio de acueducto, presenta un equilibrio financiero

⁶⁴ La Resolución 240 de 2004, incluye la depreciación del recurso como insumo necesario para la definición tarifaria. Así mismo, determina que la tarifa debe contener no sólo el consumo de agua sino los costos sociales, ambientales y de recuperación hídrica.

⁶⁵ Al respecto la Resolución CRA 287 del 2004, estableció que para el cálculo tarifario las empresas deben incluir el análisis de costos de administración, operación e inversión.

⁶⁶ Art. 78, capítulo III, Ley 715 de Diciembre del 2001.

entre las contribuciones y los aportes otorgados a los estratos subsidiables y, existen por realizar obras de infraestructura en agua potable y saneamiento básico en el territorio del municipio o distrito que no alcanzan a cubrirse con recursos provenientes del recaudo de las tarifas cobradas a los usuarios.

Los recursos para el sector agua potable y saneamiento básico deben destinarse a la financiación en infraestructura y, al cubrimiento de subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

En tal sentido, la exigencia al municipio en eficiencia administrativa y prestación directa por lo menos del 90% en cobertura poblacional, es un indicador del monopolio para la prestación del servicio de acueducto que promueve el gobierno nacional en los municipios y regiones o, su debilitamiento en favor de las empresas privadas.

La siguiente tabla contiene presenta de manera resumida las competencias de cada una de las instituciones encargadas de la gestión del servicio de acueducto en los ámbitos nacional, departamental y municipal, de 1994 en adelante.

Tabla 8. Resumen: Instituciones encargadas de la gestión del servicio de acueducto en Colombia de 1994 en adelante

Ámbito	Instituciones implicadas en servicio de acueducto	Competencias que asume cada institución	Forma de financiación del servicio de acueducto.
Nacional	Ministerio de Desarrollo Económico- luego del 2002 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT-	-Manejar la política nacional en servicios públicos	Cada prestador, de manera autónoma a través del recaudo de tarifas
	Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA-	-Definir los criterios para el cálculo de la depreciación de las infraestructuras, el establecimiento de la tasa por utilización de aguas y, la metodología para fijación de tarifas por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto y alcantarillado.	
	Ministerio de Salud	-Estableció los criterios fisicoquímicos, organolépticos y microbiológicos que debe cumplir el agua para ser considerada apta para consumo humano. -Definir el procedimiento, periodicidad en torno a toma de muestras y registro de control a la calidad del agua que deben realizar los prestadores de servicios públicos.	
	Superintendencia de Servicios Públicos	-Realizar el control y vigilancia tributaria a los prestadores de servicios públicos domiciliarios del país.	
Departamental	Corporación Autónoma Regional de Risaralda –CARDER-	-Aprobar y ejecutar un plan ambiental regional y municipal que contenga un programa elaborado por las empresas prestadoras de servicios públicos para el ahorro y uso eficiente del agua, con base en el diagnóstico de la oferta hídrica de las fuentes de abastecimiento y la demanda de agua.	
	Gobernación Departamental de Risaralda	-Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operan en su territorio.	
	Unidad Departamental del Agua y Consejos de Cuencas, Gobernación de Risaralda	-Promover la educación ambiental, la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional para la gestión del recurso hídrico, la recuperación, conservación, manejo y aprovechamiento del agua.	
Municipal	Alcaldía Municipal de Dosquebradas	-Competir como prestador del servicio de acueducto. -Vigilar y controlar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. -Promover la participación de los usuarios en la fiscalización y gestión de las empresas. --Otorgar subsidios a usuarios de menores ingresos con cargo al presupuesto municipal. -Apoyar con inversiones a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación.	
	Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Dosquebradas ESPD-Serviciudad	-Comprar agua en bloque a los municipios de Santa Rosa de Cabal y Pereira. -Distribuir el agua en algunos sectores del municipio. -Realizar la facturación por el servicio.	
	Aguas y Aguas de Pereira	-Prestar el servicio de acueducto a un sector del municipio	
	Empresa Aguas de Dosquebradas	-A partir del 2005 vender agua en bloque a Servicios Públicos para su distribución en Dosquebradas	
	ACUASEO S.A. Acueductos Comunitarios de Dosquebradas	-Prestar servicio de acueducto en un sector del municipio de Dosquebradas. -Prestar el servicio de acueducto en algunos sectores del municipio de Dosquebradas	

Conclusiones

En el caso estudiado, el cumplimiento de las metas en la política pública de agua y servicio público de acueducto en Colombia, Risaralda y Dosquebradas se vio afectada por la débil capacidad de los gobernantes para responder a requerimientos de los ciudadanos en el país. Los gobiernos priorizaron el desarrollo económico, en detrimento de la inversión social y no lograron cumplir durante los últimos 70 años con las condiciones de legitimación, aceptación social, consenso y orientación eficaz, tanto en la formulación de los planes de desarrollo como en la legislación.

La normatividad se ajustó progresivamente al modelo de privatización y permitió integrar a las empresas privadas en la prestación del servicio de acueducto. Como consecuencia de ello, se incrementaron los costos de la oferta y los habitantes con baja capacidad de pago ubicados en sectores populares urbanos y zonas rurales han sufrido un proceso de marginación. Lo que significó el incumplimiento del cometido de integración de todos los sectores de la sociedad al sistema productivo en las condiciones en que los gobernantes plantearon la política pública del servicio público de acueducto.

A lo largo del período analizado, el Estado colombiano transformó sus instituciones y las condiciones para la inversión pública en construcción y mantenimiento de acueductos. De una visión desarrollista a principios del siglo XX, en la cual el sector permitió el fortalecimiento de la vida económica de la Nación, pasó en la década del setenta a considerársele patrimonio público de la Nación, en razón al fuerte proceso de urbanización en el país.

La escasez de agua pudo ser el indicador más efectivo para garantizar una masiva movilización y reclamación de la sociedad civil en torno al servicio público de acueducto. Dos hechos importantes sucedieron en relación con el consenso, aceptación e incidencia social en la política pública en agua y acueducto. Uno, la

reivindicación significativa del movimiento social campesino y obrero que en la década del treinta exigió al gobierno nacional mejoras en las condiciones sanitarias y laborales de la vida del país. Situación que condujo a la definición de la política pública en servicio de acueducto en Colombia a partir de 1936.

Dos, las acciones reivindicativas desde una visión ecologista de la vida, de protección a la naturaleza que lideró el movimiento ambiental en la década del setenta con profesionales integrados a la gestión institucional del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables –Inderena-, el cual concluyó con la promulgación del Código de los Recursos Naturales en 1974.

Por su parte, el análisis de la sustentabilidad del recurso hídrico durante el período comprendido entre 1936 y 2006 en Colombia exige examinar la política pública de agua y acueducto desde los procesos políticos, naturales y culturales que se plantearon para garantizar el equilibrio de la vida actual y futura de los habitantes en el territorio colombiano.

De este análisis, a nivel natural se deduce que en virtud a que el agua es un recurso cada vez más limitado y de menor calidad, la escasez y la contaminación hídrica son los problemas prioritarios señalados en todos los diagnósticos que referencian los temas recursos hídricos y servicio de acueducto en Colombia, Risaralda y Dosquebradas.

La inversión de recursos económicos para el sector acueducto se orientó de manera desigual en las regiones colombianas. Hubo mayor inversión estatal en las grandes ciudades, en comparación con las intermedias, pequeñas y casi nula en el sector rural. Un caso excepcional lo constituyeron las zonas cafeteras en donde la Federación Nacional de Cafeteros invirtió para la construcción de acueductos con fines agrícolas.

El debilitamiento del sector agropecuario durante el período fue evidente, a medida que el desarrollo económico se reorientó

principalmente hacia los sectores industrial, comercial y de servicios. Esto porque de 1987 en adelante, el Gobierno nacional concibió al sector agua potable como un componente constitutivo del desarrollo físico-tecnológico e insumo necesario para la competitividad industrial ligada a las funciones del Ministerio de Obras Públicas.

De la década del noventa en adelante, el Estado delegó la inversión del sector acueducto a inversionistas privados, la dirección de la política al Ministerio de Desarrollo Económico⁶⁷ y, la regulación y control de la gestión a la Superintendencia de Servicios Públicos.

Con la Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994 se dio paso a la privatización del sector de los servicios públicos y de un enfoque centrado en el fortalecimiento de las capacidades internas y locales, en el cual el Estado central invertía a través de auxilios para construcción de acueductos en municipios y regiones, se pasó a un proceso que demandó del capital financiero externo para la entrega de recursos en forma de créditos o "inversión social recuperable".

En el nuevo orden económico del sector, el Estado no legisla para la pluralidad de formas de gestión del servicio de acueducto presentes en las diferentes regiones y municipios del país, se limita a construir un régimen de financiación, gestión y regulación estandarizado atribuible a esquemas empresariales sólidos, donde difícilmente compiten los municipios y organizaciones sociales de manera autónoma, a menos que lo hagan mediante alianzas con el capital privado.

Por último, en el marco del esquema de la descentralización administrativa, los actores privados se encargaron de incidir a través de alianzas con los gobernantes nacionales y municipales en las decisiones del sector servicio público de acueducto.

⁶⁷ Ministerio que a partir del 2002 se fusionó con el Ministerio de Ambiente, para constituir el nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT-.

En el ámbito departamental y municipal la dinámica del sector servicio público de acueducto se correspondió con las exigencias del Estado central, en lo referente a manejo de recursos y debilitamiento progresivo de la inversión. Lo que unido a la inexistencia de una gestión local eficiente para construir un sistema de abastecimiento propio en Dosquebradas, condujo en el 2005 a que los gobernantes locales seleccionaran el modelo mixto para abastecimiento domiciliario de agua a sus habitantes, mediante la constitución de la empresa "Aguas de Dosquebradas".

La pérdida de recursos estatales para la inversión pública en acueductos municipales significó debilitamiento de la empresa pública municipal y la entrega de acciones a inversionistas privados en la empresa mixta denominada "Aguas de Dosquebradas". Ahora el gobierno municipal difícilmente puede mantener su imparcialidad para actuar como ente regulador en una empresa de la cual es accionista. Opción que por el endeudamiento económico que adquirió la empresa, requiere competitividad mercantil y no permite la concertación complementada o distribución del servicio por zonas con las organizaciones sociales que, mediante el modelo de gestión colectiva, durante más de sesenta años administran sistemas de acueducto en el municipio.

ACUEDUCTOS COMUNITARIOS

Con el propósito de comprender la manera como la prestación del servicio público de acueducto mediante el modelo de gestión colectiva interviene o es afectado por el conflicto ambiental por el agua en Dosquebradas, el presente capítulo presenta las características organizativas y el funcionamiento de los acueductos comunitarios. En concreto, se examinarán los aspectos relacionados con la propiedad, las infraestructuras y la estructura de organización, referida al funcionamiento de las asociaciones, situación jurídica, los modelos de organización, las prácticas clientelares y el manejo económico.

El conocimiento de los rasgos culturales y organizativos de las Asociaciones de acueductos comunitarios existentes en un territorio donde han comulgado históricamente disímiles intereses económicos por la gestión del recurso hídrico, permitirá analizar el papel que juegan estos grupos sociales en la dinámica del conflicto ambiental por el agua. La identidad en torno a un modelo cultural específico para abastecimiento de agua que construyeron los habitantes en sectores sin acceso al servicio estatal, y la percepción que tienen los usuarios y socios de los sistemas de abastecimiento en relación con su organización social, con las instituciones públicas y demás prestadores del servicio de acueducto, permitirá reconocer la manera en que participan como actores sociales del conflicto.

5.1. EL AGUA Y LA INFRAESTRUCTURA

Un acueducto comunitario es una infraestructura construida por un grupo de habitantes de un sector 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 abastecimiento de manera artesanal, aprovechando el conocimiento empírico de personas del sector, entre quienes siempre existe como mínimo un maestro de construcción.

Luego de construida la infraestructura la población gestiona el mantenimiento y mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua, mediante el cobro de tarifas por consumo, aportes extraordinarios o gestión de recursos con entidades públicas y privadas del municipio y la región.

Como sistema, un acueducto comunitario está conformado por la articulación de tres componentes: la microcuenca abastecedora, los seres humanos de los sectores beneficiados y la infraestructura física de abastecimiento incluidas las viviendas conectadas a la red.

La Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (AMAC), en sus estatutos define un acueducto comunitario como:

“Un acueducto comunitario es una obra de abastecimiento y suministro de agua, que puede ser construido por la misma comunidad o por intermedio de alguna entidad, pero que luego pasa a ser de propiedad de la población beneficiada (...). El mantenimiento y administración es efectuado por las comunidades, con eventuales aportes económicos de entidades oficiales o privadas. No tiene ingerencia de institución alguna en la autonomía de la comunidad” (Peláez, 2002:5).

De tal forma, que la característica principal de un acueducto comunitario es su carácter social, porque simboliza el esfuerzo mancomunado de un grupo de personas tanto para la construcción de la infraestructura como en su administración y mantenimiento.

5.1.1. La propiedad del agua y de los acueductos

En Colombia, el agua es un bien público de propiedad estatal. Por tanto son las instituciones públicas quienes se encargan de regular el uso que realizan del recurso hídrico los diferentes propietarios de sistemas de abastecimiento.

La Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) es la entidad estatal que realiza la vigilancia ambiental y otorga las concesiones o merced por el uso del agua en Dosquebradas, entre otros municipios risaraldenses. Considerando que el 30% de la capacidad hídrica corresponde al caudal ecológico de conservación, la CARDER otorga a cada acueducto comunitario un caudal de uso dependiendo del número de usuarios y la potencia de la quebrada. Además de la concesión o merced de agua, que a partir del 2002 la otorga hasta por un período de cinco años (Ver anexo: concesiones), la Corporación se encarga también de expedir el permiso de ocupación del cauce¹, realizar aforo o medición del caudal y, demarcar quebradas o áreas a reforestar.

Para el funcionamiento de los acueductos, un juez civil debe reglamentar la servidumbre o permiso que concede un propietario privado para que pasen redes de distribución de agua, o se realicen obras del acueducto comunitario en su propiedad.

Por su parte, las organizaciones de acueducto comunitario mediante la gestión colectiva del agua presentan un doble propósito: en primer lugar prestan un servicio con la potestad que le otorga el Estado para el uso y conservación del agua considerada como bien público y, en segundo lugar, construyen infraestructura necesaria para el acopio, tratamiento y distribución del líquido, a grupos de pobladores urbanos asentados en sectores pobres de la ciudad de Dosquebradas.

¹ Únicamente cuando la bocatoma se construye sobre el cauce de la quebrada. Para este efecto la CARDER cobra una tarifa de evaluación del cauce.

Los acueductos comunitarios, producto de la inversión en especie y capital que aportan quienes se afilian como socios-usuarios a la organización que los gestiona, tienen la propiedad colectiva sobre la infraestructura representada en el sistema físico de captación, tratamiento y distribución del agua. Además de ello, algunas organizaciones tienen propiedad sobre el lote donde se ubican los tanques de almacenamiento y sobre una vivienda que cumple las funciones de oficina para la atención de usuarios.

5.1.2. La infraestructura de abastecimiento

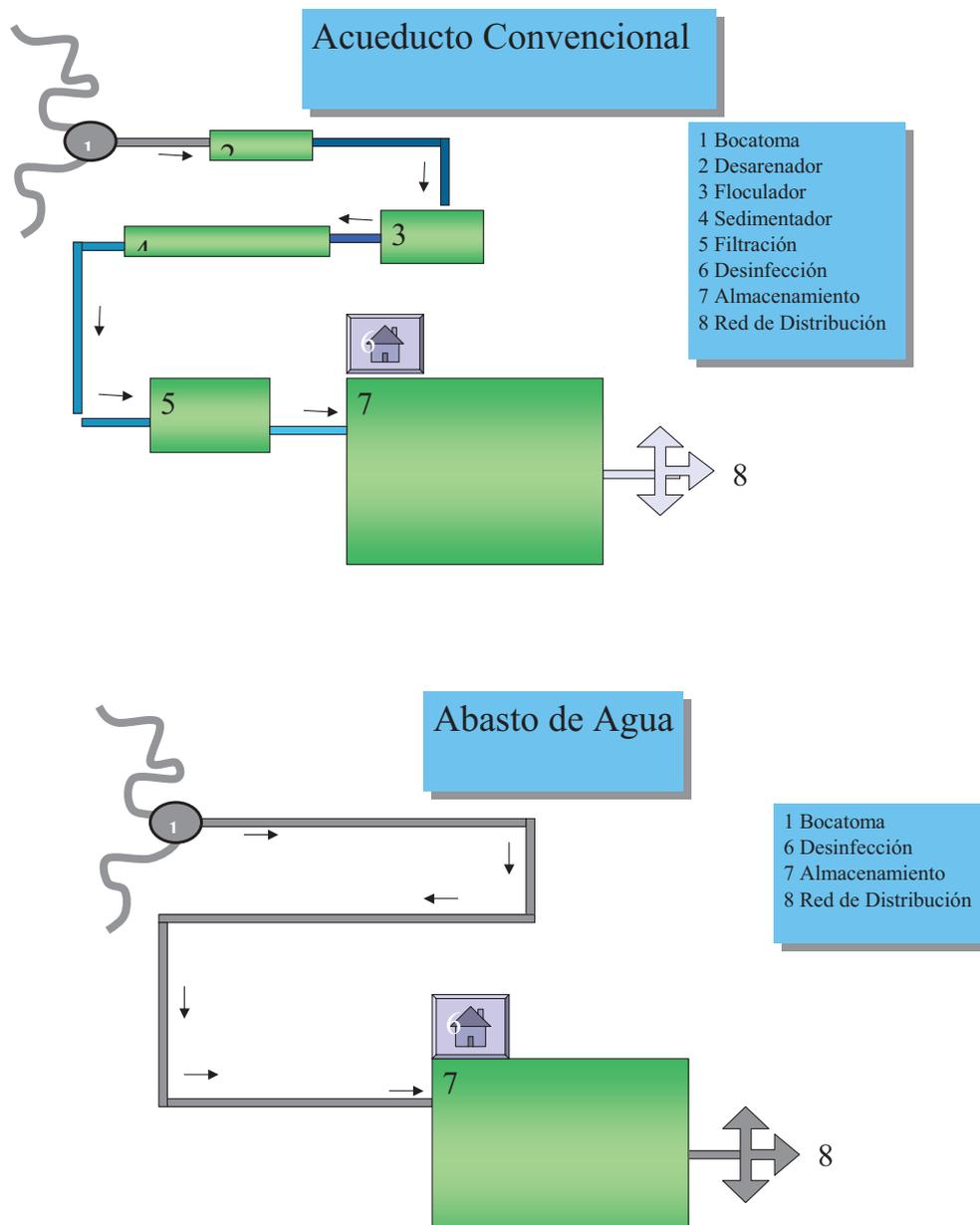
Una vez superadas las etapas de acarreo y sistemas individuales de distribución por mangueras desde las 17 quebradas que atraviesan los sectores, las comunidades construyeron sus acueductos para el abastecimiento del agua, en sus fases de captación, conducción, redes de distribución y conexiones domiciliarias; aprovechando para la administración, operación y mantenimiento la buena voluntad y solidaridad de los vecinos, producto de la necesidad para la resolución de un problema colectivo (Peláez, 2002:9).

Los acueductos comunitarios construidos antes de la década de 1970 eran, en algunos casos, instalaciones elaboradas en guadua en forma de canoa, de la cual captaban el agua y la transportaban a un sector del barrio, de donde los habitantes debían recogerla en recipientes y ollas hasta sus casas. En otros casos, las construcciones consistían en tanques o canecas de almacenamiento de las cuales se desprendían mangueras negras con conexión a las viviendas. Como consecuencia de ello, "el barrio era un gran caos, sin pavimentar y con mangueras por las vías que semejaban culebras negras por doquier, sin orden"². Posteriormente, en la mayoría de los sistemas, la población fue construyendo bocatomas y tanques de almacenamiento en ladrillo y cemento. Luego se

² Omar Osorio González. 14 de febrero de 2004.

cambiaron y modernizaron las redes de conducción domiciliaria, para construir finalmente las casetas de cloración.

Gráfico 1. Esquema comparativo de la infraestructura de acueducto



Fuente: Secretaría de Salud Municipal. Dosquebradas, 2007.

Actualmente, la mayoría de los 57 acueductos comunitarios que existen en Dosquebradas constan de una bocatoma, un desarenador con sedimentadores y/o filtros, tanques de almacenamiento, una caseta de cloración, y redes de captación y distribución. Sólo en 6 casos también cuentan con una planta de tratamiento para la

potabilización del agua. Por ello, según las normas de procedimiento técnico establecidas por las instituciones reguladoras del servicio público de acueducto, los acueductos comunitarios suelen presentar deficiencias en su infraestructura debido a la reducción de los principales componentes de potabilización del líquido, en comparación con los componentes básicos que debe contener un esquema operativo convencional de acueducto en el país (ver gráfico 1).

La construcción de la mayoría de infraestructuras que existen para abastecimiento de agua en el sector urbano de Dosquebradas es el resultado de la autogestión comunitaria. Sólo unos pocos acueductos comunitarios fueron construidos por el Comité de Cafeteros de Risaralda (en la Badea, Frailes- Naranjales y los Guamos) a finales de la década del sesenta principalmente.

Los maestros de obra aplican sus saberes empíricos para la construcción de acueductos comunitarios, aprovechando los pocos recursos con los que cuenta la asociación. Así se aprecia en el testimonio de un habitante del barrio Divino Niño:

“Entre don Nepomuceno Vanegas, Raymundo Peñaloza Castaño y yo nos inventamos el sistema de abastecimiento, que quedara más pegado o junto al peñón protegiéndolo, para que una borrasca no se lo llevara. Y un tanque que tuviera la forma alargada igual que la quebrada para que fuera más fácil el almacenamiento de agua (...). Analizando que en los tableros de madera que habíamos construido podíamos construir una acequia más alta del nivel de agua, y para que no se vaya todo el material basura que arrastra la quebrada hasta el final de la distribución, se hacían separaciones de cemento para que filtrara poco a poco”³.

En algunos casos, el modelo tecnológico aplicado en los acueductos comunitarios es el producto de saberes adquiridos en construcción por parte de algunos habitantes de las zonas abastecidas. Por ejemplo, en uno de ellos, el fontanero utilizó para construir el

³ Francisco_____. 11 de diciembre de 2004.

acueducto comunitario sus conocimientos como maestro de obra y lo aprendido en una labor que realizó con EMPOCABAL⁴: “yo aprendí a construir acueductos cuando hice parte de los trabajos contratados por el Comité de Cafeteros en Chinchiná”⁵.

Directivos y usuarios consideran que el patrimonio más importante de los acueductos comunitarios es la infraestructura, porque representa una inversión en esfuerzo humano de la población que habita los sectores abastecidos, mediante convites, gestión administrativa y recursos económicos para la compra de los materiales que requiere la construcción y el mantenimiento.

En general, la infraestructura básica para abastecimiento de agua con que cuentan los acueductos comunitarios constituye un modelo tecnológico sustentable a pequeña escala, para poblaciones pobres como Dosquebradas. Así lo califican algunos directivos de Asociaciones de acueducto comunitario, funcionarios e instituciones del orden nacional e internacional.

La ventaja más significativa del modelo tecnológico para abastecimiento de agua por sectores en la ciudad es que reduce el riesgo de colapso del servicio de acueducto que existe cuando en una urbe hay un solo sistema para una gran cantidad de población. De tal forma que el mantenimiento de los sistemas de abastecimiento por sectores disminuye el riesgo por carencia del líquido y eleva las posibilidades de sostenibilidad económica para su mantenimiento. Según el presidente de la AMAC Ovidio Montoya, así lo recomendó el Foro Mundial de la Salud para los países en desarrollo: “Es aconsejable no pensar en grandes empresas de servicios públicos porque al colapsar crean un gran pánico”. Por este motivo, este directivo considera que la existencia de acueductos comunitarios en Dosquebradas es un ejemplo de tal perspectiva:

⁴ EMPOCABAL: Empresas Públicas Municipales de Santa Rosa de Cabal.

⁵ Fabid García. 11 de diciembre de 2004.

“Una gran fortaleza de los acueductos comunitarios es que al ser pequeños resolvemos nuestros problemas técnicos rápido y eso es una realidad, eso no lo estamos inventando aquí. A usted se le origina un problema en el acueducto, una rotura de un tubo, un deslizamiento y por muy grave que éste sea en 24 horas tiene solucionado el problema, pero a usted se le origina un deslizamiento en Boquerón, donde tiene el 40% de agua para la población de Dosquebradas, son ocho o quince días que la gente se vio en esa dificultad”⁶.

Este esquema de abastecimiento de agua sectorizado gracias a la existencia de acueductos comunitarios en territorio biquebradense fue avalado por un grupo de expertos franceses en un foro sobre desarrollo territorial, luego de la ponencia que presentó uno de los dos curadores que trabajan en Dosquebradas:

“En un seminario que asistí en Francia presenté la experiencia de Dosquebradas, donde mostraba que habían varios sistemas de abastecimiento de agua. Y mucha fue mi sorpresa cuando terminé la ponencia los expertos en saneamiento y ordenamiento territorial me decían que ésta es una localidad con una experiencia de avanzada, porque hacia la fragmentación de la ciudad para la prestación de servicios públicos es que deben llegar las ciudades actualmente. Ya que las respuestas tecnológicas son más sostenibles a nivel micro que a nivel de grandes infraestructuras”⁷.

Pese a la sostenibilidad en el esquema tecnológico, las infraestructuras de los acueductos comunitarios presentan diversas deficiencias, que pueden resumirse en dos: por un lado, la escasa reposición de equipos obsoletos, a los cuales se les exige un funcionamiento para cada vez mayor número de usuarios; y por el otro, la ausencia de plantas de tratamiento que permitan la potabilización del agua, con regularización de la turbiedad en época de fuertes lluvias.

Esta última parece ser una particularidad común entre la mayoría de sistemas de abastecimiento comunal que existen en Colombia,

⁶ Ovidio Montoya. 29 de octubre de 2005.

⁷ Manuel Ramírez. 6 de febrero de 2006.

según lo concluyó un investigador del CINARA. Para este autor, en comparación con otros prestadores de servicio público de acueducto, el esquema de gestión comunal a pequeña escala presenta un balance favorable en términos de mayor cobertura poblacional y continuidad del servicio. Por el contrario, sus deficiencias más frecuentes son la falta de plantas de tratamiento que permitan optimizar el funcionamiento de infraestructuras que utilizan en su gran mayoría sistemas por gravedad (Pérez, 2001:26-29).

Según los directivos de los acueductos comunitarios de Dosquebradas, la causa principal de estos problemas tecnológicos es la inexistencia de sistemas para la contabilización del consumo de agua por parte de los usuarios, que impide el cálculo de tarifas ajustadas a los requerimientos económicos para reposición de infraestructura. Esta explicación es compartida por un grupo de ingenieros que afirman que "es una constante en estos sistemas de acueducto, la captación exagerada de agua, con relación a la cobertura actual y en su proyección a 20 años, lo cual genera el mal uso del recurso y el desperdicio del líquido tratado. Todo esto se podría controlar con el uso en primera instancia de la macro-medición y más adelante con la implementación de la micro-medición" (Proyecto DRI, 2007:24).

5.2. SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS ACUEDUCTOS COMUNITARIOS

Desde la constitución del primer acueducto comunitario el año 1925 en Dosquebradas, los usuarios han variado la estructura organizativa para gestionar sistemas de abastecimiento comunal. Los primeros entes encargados de administrar la infraestructura y el servicio fueron los comités de acueductos adscritos a las Juntas de Acción Comunal⁸. Desde los años ochenta los usuarios de la mayoría

⁸ La Junta de Acción Comunal es una organización social de base, conformada por habitantes rurales y urbanos, que viven en veredas y barrios respectivamente. Quienes se agrupan para gestionar recursos

de acueductos comunitarios optaron por organizarse, o cambiar su figura jurídica, en forma de Juntas Administradoras y Asociaciones de Usuarios.

Los comités de acueductos adscritos a las Juntas de Acción Comunal son pequeños grupos de personas que, elegidos democráticamente por una asamblea general de socios, deben encargarse de recolectar las tarifas por el servicio, coordinar el arreglo de los daños en la infraestructura y, dependiendo de las posibilidades de gestión del grupo, conseguir apoyo estatal para mejorar el sistema.

Por su parte, desde 1986, la regulación que hizo el Estado a través del Ministerio de Desarrollo Económico en relación con las estructuras jurídicas para comunidades organizadas que presten servicios públicos, permitió la legalización de grupos encargados de la oferta de servicio de acueducto, mediante dos formas diferentes: a) las Juntas Administradoras, que consisten en pequeñas agrupaciones de personas encargadas de liderar el manejo del sistema en lo que a mantenimiento de la infraestructura y recaudo de tarifas se refiere; y b) las Asociaciones de Usuarios de Acueductos Comunitarios, que son estructuras sociales un poco más complejas, constituidas por una asamblea general y una junta directiva de dignatarios, responsables del mantenimiento y administración del sistema de abastecimiento comunal de agua.

Aunque en Dosquebradas también se encuentran algunas Juntas Administradoras y eventualmente comités de acueductos adscritos a la Acción Comunal, la Asociación de Usuarios es la forma organizativa más frecuente que eligen los pobladores para

propios o estatales necesarios para la superación de múltiples necesidades colectivas, como pavimentación de vías, construcción de puestos de salud, realización de brigadas de salud, jornadas recreativas, deportivas y acciones de reciclaje, entre otras. Para su funcionamiento cuentan con comités elegidos democráticamente en asambleas de socios para liderar la gestión en temas como la educación, el trabajo, el acueducto, etc. Fue la primera forma organizativa reglamentada en Colombia, mediante la Ley 19 de 1958.

administrar sus acueductos comunitarios. Las asociaciones se conformaron inicialmente para adquirir autonomía administrativa en el manejo de recursos por la prestación del servicio de agua, ya que cuando estaban como comités adscritos a las Juntas de Acción Comunal de los barrios, en ocasiones se presentaba una distribución indiscriminada de recursos por parte de las directivas para rubros diferentes al sostenimiento del acueducto. Por tal motivo desde finales de la década de 1980 muchos usuarios decidieron independizarse y adoptar la figura asociativa para administrar y manejar exclusivamente los acueductos comunitarios, como explica uno de sus fundadores:

“La politiquería ha rondado todo el tiempo el trabajo que hemos desarrollado (...). El trabajo alrededor del acueducto se inició en los comités de las Juntas de Acción Comunal, quienes manejaban recursos comunes que eran administrados por líderes de los directorios políticos, lo cual generaba irregularidades en el mantenimiento de los sistemas, ya que la reparación en daños ocasionados a la infraestructura no se cubría porque se gastaban los recursos en otros rubros, por lo que se recurría luego a pedir ayudas o donaciones voluntarias a los usuarios”⁹.

Sin embargo, al constituirse como Junta Administradora o como Asociación de Usuarios, aunque los grupos adquirieron autonomía jurídica, no cambió mucho la forma de administrar la organización, en razón a que numerosos líderes formados en las Juntas de Acción Comunal se convirtieron en dirigentes vitalicios de los nuevos esquemas administrativos. Ello en virtud a las relaciones clientelares que tenían algunos dirigentes, y al interés de éstos por preservar el prestigio y manejo del caudal electoral en sus lugares de origen. De tal forma, las asociaciones y las juntas administradoras de los acueductos comunitarios heredaron las relaciones clientelares de las Juntas de Acción Comunal. Como consecuencia de ello, este tipo de relaciones continuaron interviniendo en el funcionamiento de los acueductos y debilitando los mecanismos administrativos para la prestación del servicio.

⁹ Guillermo Arredondo. 20 de febrero de 2004.

En Colombia, hasta 1995, las Secretarías de Gobierno Departamental eran los organismos encargados de expedir las personerías jurídicas, asesorar el funcionamiento, administración de los recursos de las organizaciones sociales y dirimir los conflictos internos y en referencia a las instituciones, relacionados con la gestión de estos grupos sociales. El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP) se encargó, y aún continúa encargándose, del control y regulación tributaria en el ejercicio económico que realizan las organizaciones sociales.

Con la transformación de sus características de estructura, muchas organizaciones sociales que administran acueductos comunitarios no logran en la práctica ser sustentables económicamente, ni hacer funcional la estructura asociativa que los identifica. Ello en razón a la precaria forma de administración que los dirigentes heredaron del esquema implementado en las Juntas de Acción Comunal. Desde la norma se adaptan a los requerimientos de estructura legal exigida para el funcionamiento de una asociación, pero en la práctica el esquema de administración y fiscalización es deficiente.

Para los directivos es claro que la asociación tiene un carácter no gubernamental, por lo que se clasifican como organización sin ánimo de lucro y así lo registran en sus estatutos: "una asociación de acueducto comunitario es una organización cívica sin ánimo de lucro integrada por usuarios afiliados que se benefician del sistema de abastecimiento de agua"¹⁰. Pese a ello, el Estado las considera entidades autónomas de carácter privado y comercial con plena autonomía administrativa para efectos de la prestación de un servicio público. Y es que en efecto es así. El cambio de responsabilidad institucional para la expedición de las personerías jurídicas a las Asociaciones de acueductos comunitarios, significó que su carácter pasara de público a privado, ya que a partir de 1995, cualquier tipo de organización social en Colombia adquiere su

¹⁰ Estatutos de la Asociación de Acueducto de la Capilla. Dosquebradas, 1993.

personería en las Cámaras de Comercio, mediante facultad que otorgó a estas instancias privadas el gobierno nacional con el decreto 2150¹¹.

Posteriormente a partir del año 2000, el Estado amplió los requisitos exigidos para la prestación de servicios públicos domiciliarios a las comunidades organizadas constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro. Mediante el Decreto 421¹², además de su registro en Cámara de Comercio y de la obtención de concesiones, permisos y licencias por el uso del agua, las organizaciones sociales administradoras de servicios públicos deben inscribirse ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

Al parecer, esta exigencia normativa estaba más orientada a favorecer el protagonismo de actores privados en el sector, limitando progresivamente la participación en el mercado del agua a pequeños prestadores de servicios públicos ubicados en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas, que a garantizar la eficiencia en calidad y continuidad en el servicio de acueducto, mediante un mayor control estatal a las organizaciones sociales.

¹¹ Mediante el Decreto 2150 de 1995 "se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública". En su artículo 40 esta reglamentación determina: "suprímase el acto de reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y de las demás entidades privadas sin ánimo de lucro. Con sujeción a las normas previstas en este capítulo, el gobierno nacional reglamentará la forma y los plazos dentro de los cuales las personas jurídicas de derecho privado actualmente reconocidas se inscribirán en el registro que lleven las cámaras de comercio". Señala además en el artículo 43 que "la existencia y representación legal de las personas jurídicas de derecho privado a que se refiere este capítulo, se probará con certificación expedida en la cámara de comercio competente, la cual llevará el registro de las mismas, con sujeción al régimen previsto para las sociedades comerciales y en los mismos términos, tarifas y condiciones que regulan sus servicios".

¹² Art. 3, Decreto 421 de 2000.

Desde el 2003, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), apoyado en el Código civil colombiano¹³ determinó que las asociaciones se clasificaban dentro del tipo de microempresas comunitarias con facultades para prestar servicios domiciliarios en Colombia¹⁴.

Desde la perspectiva institucional, los cambios en el carácter jurídico de las organizaciones sociales correspondieron entre otros motivos, a “una respuesta del Estado para superar el clientelismo político presente en la expedición de las personerías jurídicas por parte de las secretarías departamentales de Gobierno y a una demanda de autosostenibilidad económica”¹⁵. Sin embargo, para los directivos de las Asociaciones de acueductos comunitarios, la modificación al carácter de las organizaciones sociales dentro de la estructura estatal resultaba ser una evidencia más de la prevalencia del modelo privatizador del agua, y el debilitamiento al apoyo y asesoría institucional para el fortalecimiento organizativo:

“Cuando se presentaron incoherencias en la elección de la nueva junta directiva de una de las asociaciones de acueducto comunitario del sector Barrios Unidos de Oriente, acudimos a la secretaría de Gobierno y allí nos dijeron que debíamos ir a la Cámara de Comercio. De allí, al no encontrar ningún apoyo, acudimos a la Personería Municipal. Aún estamos sin respuesta alguna”¹⁶.

Así mismo, con estas transformaciones en la regulación jurídica, para los directivos de las organizaciones sociales era claro que las

¹³ Art. 633 del Código civil colombiano.

¹⁴ “Una persona jurídica sin ánimo de lucro de carácter asociativo, que consiste en una pluralidad de personas cuya voluntad es decisiva para la configuración de sus relaciones jurídicas y que de común acuerdo establecen y realizan un fin colectivo (...). Los asociados pueden ser personas naturales mayores de 18 años y personas jurídicas. El número mínimo de afiliados será de dos personas y su duración debe ser definida en el tiempo. El control a estas asociaciones lo realiza la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”. (Ministerio de Desarrollo Económico, 2000:10).

¹⁵ John Jaime Jimenez. 2 de marzo de 2006.

¹⁶ Ovidio Montoya. 3 de julio de 2005.

medidas impactarían en la forma como el Estado regularía su ejercicio económico. Su carácter iba a ser diferente, como en efecto sucedió cuando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) solicitó a la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (AMAC) en el 2006 un informe económico, administrativo y tarifario de la gestión realizada por las Asociaciones de acueductos comunitarios afiliadas a ella. La AMAC se negó a entregar dicho reporte y respondió, mediante un oficio dirigido al Ministerio, que entregaría dicho informe al DANCOOP.

Con todas estas reformas, en muchos casos desconocidas y en algunos no asimiladas, la mayoría de directivos expresan que actualmente tienen inmensas dudas respecto a la decisión que deberán tomar para garantizar la estabilidad jurídica de las organizaciones sociales. Los dignatarios se preguntan especialmente sobre la conveniencia o no de su afiliación a la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y a la Superintendencia de Servicios Públicos, porque temen perder la estabilidad y autonomía organizativa con la interferencia de estas dos instituciones, que son percibidas por ellos como distantes, con un ánimo exclusivamente fiscalizador, y cuya finalidad principal es favorecer el modelo de gestión privada para la prestación de servicios públicos domiciliarios.

5.3. EL MODELO SOCIAL Y EL MODELO EMPRESARIAL DE ORGANIZACIÓN

Entre las Asociaciones de acueducto comunitario se distinguen dos modelos de gestión y funcionamiento, que suponen estructuras administrativas diferentes: unas que en su práctica e intención aspiran semejarse a una empresa, y otras que defienden el modelo social que les dio origen.

La diferencia entre los dos modelos radica fundamentalmente en que las asociaciones que buscan semejarse a una empresa tienen

funciones administrativas y operativas más sistemáticas, desagregadas o diferenciadas y, utilizan la planificación básica como previsión de las acciones que desarrollan. Por tanto, el tipo de estructura de una asociación de acueducto comunitario lo determina la forma desagregada de funcionamiento y la acción planificada, más no la cobertura poblacional. En este sentido, existen organizaciones con un número elevado de usuarios que mantienen un modelo social y se niegan a incorporar para su administración una orientación empresarial. Aunque a lo que en realidad le temen los directivos de estas asociaciones es a reconocer que, mediante la prestación del servicio público de acueducto, realizan una actividad económica, en razón a que además del intercambio humano de beneficios en la interacción social, existe un servicio con cálculo económico.

Los dos modelos de funcionamiento en que se basan las Asociaciones de acueductos comunitarios de Dosquebradas se asemejan en el esquema desarrollado para la gestión colectiva, pero se diferencian en la concepción que tienen de la rentabilidad económica, en su relación con el Estado y en la forma de administrar. A continuación se detallan las diferencias de cada uno de ellos.

5.3.1. El modelo social

Los directivos de 53 Asociaciones de acueductos comunitarios en Dosquebradas desarrollan un modelo que califican como social. Este modelo se caracteriza por la horizontalidad en la estructura jerárquica, en donde la relación directivos-usuarios es directa e informal. No existen cargos burocráticos para la administración del sistema y atención a los usuarios: "no hay burocracia, hombres de corbata ganando elevados sueldos a costillas de los usuarios"¹⁷.

¹⁷ Camilo Londoño. 23 de julio de 2005.

Según los directivos, la rentabilidad del acueducto es social más que económica, en razón a que el destino de los ingresos por la comercialización del agua se reinvierte para el mejoramiento del sistema y no tiene como finalidad el enriquecimiento de unos pocos propietarios del sistema: "la ideología de lo comunitario no es enriquecernos propiamente sino es luchar cómo vamos a crecer que es cosa diferente"¹⁸. La rentabilidad del sistema se logra con el aporte voluntario de la Junta Directiva para la administración del sistema y de los usuarios en el mantenimiento del mismo: "aquí no hay rentabilidad, aquí simplemente contribuimos al sostenimiento del acueducto"¹⁹. "Si esto tuviera una rentabilidad no tendría razón de ser que yo como dirigente de un barrio regalara mi tiempo, regalara mi dedicación a eso, para eso págueme y trabajo"²⁰. En este sentido, la orientación social justifica el cobro de tarifas bajas por consumo mensual de agua: "en cuanto a la tarifa se cobra, viendo siempre el bolsillo de los usuarios"²¹. Además "somos organizaciones comunitarias al servicio de los más pobres"²².

La única persona con carácter de funcionario y que cobra una remuneración por su servicio es el fontanero, porque el desempeño de su oficio le exige una mayor dedicación en tiempo, lo que disminuye sus posibilidades para acceder a otra fuente de remuneración económica. Las funciones de secretaría, recaudo y manejo contable se las distribuyen entre el presidente y el tesorero. Este último tiene una bonificación del 10% por concepto del recaudo mensual de tarifas, debido a la dedicación que exige esta tarea.

El rasgo principal en el sistema de administración del modelo social es la espontaneidad, ya que no existe una proyección, ni planificación en la gestión del sistema de acueducto. Directivos y

¹⁸ Ovidio Montoya. 2 de febrero de 2005.

¹⁹ Camilo Londoño. 23 de julio de 2005.

²⁰ Ovidio Montoya. 29 de octubre de 2005.

²¹ Omar López. Octubre 29 del 2005.

²² Camilo Londoño. Julio 23 del 2005.

usuarios definen el futuro inmediato del acueducto en la medida que aflora la necesidad:

“Nosotros tenemos muchos problemas de orden administrativo, de orden organizativo, sobre todo una de las cosas que aquí se puede ver es que aquí no encontramos, un acueducto que diga vea es que nosotros tenemos un plan de acción que nos va a permitir que en una época tal, en unos años tal, nosotros debemos de estar en esta situación. Todo se va haciendo muy puntual, se van resolviendo los problemas ahí del momento”²³.

Por tal motivo el funcionamiento administrativo dista de la expectativa que tiene el Estado respecto a las entidades prestadoras de servicios públicos, en lo que a inversión y costos se refiere.

En su interacción con las instituciones, la mayoría de directivos que representan a las asociaciones que comparten este modelo tienen una actitud contestataria en relación con el Estado, dudan y/o se resisten en la actualidad para afiliarse a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a la Superintendencia de Servicios Públicos. Se consideran presionados por el esquema legislativo para adoptar una estructura empresarial, cuyo propósito es limitar la inversión de recursos públicos en el fortalecimiento de estas organizaciones sociales y facilitar el monopolio privado en el mercado del agua:

“Nosotros no podemos conformarnos y no tenemos capacidad para convertirnos en empresas. Lo que si queremos defender es nuestro crecimiento para demostrar que como entes comunitarios necesitamos en lugar que nos apreten o ahorquen, que nos desapreten las instituciones”²⁴.

²³ Ovidio Montoya. 29 de octubre de 2005.

²⁴ José Isidro García. 29 de octubre de 2005.

5.3.2. El modelo empresarial

A nivel administrativo estas organizaciones sociales formalizan las relaciones entre usuarios y directivos mediante el establecimiento de reglamentos internos y un sistemático ejercicio contable:

“Nosotros si debemos funcionar como empresas, no como el acueducto ahí de bolsillo o de cualquier manera, sino que se lleven unas reglas internas que sean propias de empresas (...). Qué más bueno sea que un acueducto por social y comunitario que sea, lleve su contabilidad”²⁵.

En términos generales, los cuatro acueductos²⁶ que comparten la visión empresarial empezaron en promedio hace tres años una gestión en tal sentido, por lo que difícilmente pueden valorarse las consecuencias al respecto. A excepción de la sostenibilidad natural que logró el acueducto Frailes-Naranjales con la implementación de un sistema de micromedición, la cual mejoró el uso moderado del recurso hídrico y la potabilización del agua para consumo humano:

“A raíz de la instalación de la planta y de todos los micromedidores, entonces ya no pasamos problemas en verano, que había un verano de ocho o quince días y ya la fuente, el caudal ya se nos veía diezmado, ya no. Las quebradas se han recuperado mucho, se ha hecho muy buen trabajo de reforestación y con las visitas que hemos hecho a todos los agricultores de las aguas arriba de la bocatoma, ellos han tomado conciencia (...). El año pasado las muestras que sacó la secretaría de salud municipal, salieron buenas y las que sacó hace quince días la secretaría de salud de otro municipio, también salió buena”²⁷.

Por el contrario, un efecto desventajoso de la transformación de un modelo social a uno empresarial de la Asociación de acueducto comunitario es la pérdida del sentimiento de pertenencia y de la

²⁵ Omar López. 29 de octubre de 2005.

²⁶ Los cuatro acueductos comunitarios identificados bajo este modelo empresarial son: Frailes-Naranjales, San Diego, la Capilla y el modelo conjunto de Barrios Unidos de Oriente.

²⁷ Héctor Hugo Noreña. 12 de junio de 2005.

participación de socios y usuarios, lo cual repercute en el desarrollo de reuniones y convites.

A nivel interinstitucional, desde el discurso los directivos afirman que aspiran adquirir independencia económica para no depender del Estado, pero en la práctica quienes defienden este modelo temen perder representatividad y legitimidad política ante los funcionarios y las instituciones públicas, porque eventualmente les representa oportunidades para acceder a subsidios o apoyos estatales.

Quienes administran acueductos comunitarios bajo esta perspectiva, consideran necesario formalizar y legalizar la gestión operativa y administrativa de los acueductos comunitarios, según los requerimientos del Estado. Por tanto precisan realizar adaptaciones en la forma de administración y modernización tecnológica, principalmente en instalación de redes y potabilización del agua. De tal forma que para alcanzar una rentabilidad económica, sus directivos reconocen la demanda de autosostenibilidad que les exige el Estado: "las cosas hay que manejarlas así como empresa, porque debido a ese criterio es que tenemos que ser autosuficientes y autocosteables"²⁸.

En la práctica, entre las organizaciones de este tipo se observa una especialización de funciones, a través de la contratación de funcionarios para el desempeño de labores como fontanería de planta, fontanería de redes, vigilancia de planta, administración del sistema, facturación, secretaría, contaduría y revisoría fiscal. Estos gastos se sostienen con el cobro de tarifas un poco más altas a usuarios comerciales e industriales de las zonas atendidas, en comparación con las que cobran las asociaciones que funcionan bajo el modelo social.

²⁸ Nicolás Ruíz. 29 de octubre de 2005.

5.4. LA ORGANIZACIÓN DE LOS ACUEDUCTOS COMUNITARIOS: LOS MIEMBROS Y LA ASAMBLEA

Una Asociación de acueducto comunitario está conformada por usuarios, usuarios-socios y empleados con funciones operativas y administrativas contratados según la capacidad económica de la organización. Su administración y funcionamiento se encuentra a cargo de la Asamblea general de asociados y la Junta Directiva. A continuación se detallan las características de los miembros y la estructura de funcionamiento de una Asociación de acueducto comunitario en Dosquebradas.

5.4.1. Los miembros de la asociación

Una asociación está conformada por usuarios y usuarios-socios. Según los estatutos, un usuario es quien habita una vivienda ubicada en el sector o área de cobertura del acueducto comunitario y mediante su inscripción se obliga a cuidar de las redes de distribución del agua, consumir agua moderadamente, asistir a capacitaciones programadas por los directivos y, cumplir con el pago mensual oportuno del servicio. Por norma, al usuario no se le obliga asistir a reuniones de asamblea general, ni a participar en las jornadas de trabajo colectivo, conocidas como convites.

Para acceder a la categoría de asociado se requiere que además de usuario, la persona sea propietaria de la vivienda matriculada al servicio de acueducto comunitario.

Al interior de las Asociaciones de acueductos comunitarios existen dos tipos de usuarios: los propietarios y los arrendatarios. Aunque eventualmente sucede, resulta poco frecuente que un arrendatario solicite la afiliación para acceder al servicio de acueducto, ya que generalmente quien se inscribe o solicita la afiliación como usuario a un acueducto comunitario es el propietario de la vivienda. Posteriormente sucede que ante el traslado del propietario, los

arrendatarios que habiten la casa asumen la representatividad como usuarios ante la organización social.

Los usuarios son personas que se benefician del servicio de acueducto, su afiliación se formaliza mediante el compromiso expreso de cumplir las normas establecidas en los estatutos de la organización y mediante la cancelación inicial y por una sola vez de un valor promedio aproximado de \$35.000²⁹ por concepto de matrícula al sistema. De este procedimiento se diferencia el usuario del suscriptor.

Suscriptor es el nuevo término asignado por la Ley 142 de 1994 a este tipo de actor³⁰, quien ejerce el mismo rol que el usuario, con la diferencia que al momento de comprar la matrícula por el servicio se compromete mediante contrato comercial con la empresa prestadora a mantenerse afiliado al sistema por un tiempo determinado, generalmente en promedio un año; a recibir instalado el contador o medidor de consumo que deberá cancelar en cuotas diferidas durante el siguiente año a la inscripción, y a pagar multas con recargos mediante cobro jurídico o embargos sobre la vivienda en caso de incumplimiento o morosidad en la retribución mensual por el servicio. Aunque dentro de una Asociación de acueducto comunitario es excepcional la utilización del término suscriptor para referirse a un usuario, cuando eventualmente un directivo lo hace, tiende a confundir su rol y funcionalidad con la del socio:

“El acueducto la Badea tiene suscriptores, pero más o menos maneja ocho mil usuarios y nosotros para las asambleas solamente tenemos en cuenta cuatrocientos trece suscriptores porque son los que tienen derecho a elegir y ser elegidos, que se vinculan pagando una matrícula, o sea adquiere un derecho propio pagando

²⁹ Para su cálculo en euros considerar que 1 euro equivale en promedio a \$3.000 (pesos colombianos).

³⁰ En la Ley 142 de 1994 el Gobierno nacional define al suscriptor como aquella “persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos”.

una matricula, y eso no lo hacen por lo regular, sino los dueños de los predios”³¹.

De otra parte, un usuario-socio es aquella persona que, con su afiliación a la Asociación de acueducto comunitario, adquiere la categoría de propietario del sistema de abastecimiento de agua. Por lo cual se obliga a velar por la continuidad del modelo de gestión colectiva y por el funcionamiento de la infraestructura.

En comparación con los usuarios, los usuarios-socios representan el grupo más reducido de actores al interior de una asociación, ya que son aquellas personas que además de beneficiarse del sistema, se encuentran voluntariamente inscritos en el libro de asociados, por lo que tienen la posibilidad de elegir, ser elegidos y vigilar la administración de la organización. Entre sus funciones se cuenta asistir a reuniones, elegir y designar a directivos para el desempeño de labores necesarias para la administración de la asociación.

El ingreso a una asociación en calidad de usuario-socio se formaliza mediante la inscripción voluntaria en el libro de asociados, y se mantiene activa cumpliendo con los compromisos y obligaciones adquiridos con la Asociación: estar al día con el pago de la tarifa mensual por el servicio, asistir a las asambleas ordinarias y extraordinarias y trabajar en los convites programados por la junta directiva.

Los usuarios-socios se clasifican en activos y fundadores. Los activos son quienes mantienen sus compromisos al día con la organización, y los fundadores son personas que por haber participado en la construcción de la infraestructura principalmente y luego en la legalización de la asociación, tienen un reconocimiento especial dentro de la organización social. A los usuarios-socios fundadores se les permite su permanencia en la asociación aún sin que conserven la calidad de usuario del sector, debido a que los

³¹ José Isidro García. 29 de octubre de 2005.

conocimientos que poseen del proceso organizativo les otorgan autoridad y los convierte en asesores de las juntas directivas.

5.4.2. La Asamblea General de Usuarios

La asamblea general de una Asociación de acueducto comunitario es el grupo de personas propietarias del sistema. Es la máxima autoridad administrativa de una asociación y se encarga de tomar decisiones referentes a la ordenación del gasto para inversión en infraestructura, nombramiento de junta directiva, delegación de funciones de representatividad y definición de tarifas, aportes y cuotas extraordinarias.

Por norma, la asamblea general de socios debe conformarse por los usuarios-socios activos y fundadores de la Asociación de acueducto comunitario, aunque en la práctica muchos usuarios no socios también forman parte de la asamblea general. Debe reunirse como mínimo dos veces al año de manera ordinaria y, extraordinariamente, cada vez que los usuarios-socios consideren conveniente su convocatoria.

En la práctica, cuando se realizan reuniones ordinarias de Asamblea General en las que se discuten asuntos referidos a tarifas y cambios de dignatarios a las juntas directivas, es frecuente encontrar participación mayoritaria de hombres jóvenes, cabeza de hogar, debido a su interés para postularse a los cargos o defender el bajo costo de la tarifa. En cambio, en reuniones extraordinarias de Asamblea General, es frecuente que un adulto mayor sea quien tenga la representatividad de las familias beneficiarias, constituidas principalmente por padres adultos mayores que conviven en la misma vivienda con hijos casados e hijas solas o separadas con sus hijos. En casos de familias pequeñas de tipo nuclear, la mujer lleva generalmente la vocería porque es quien se interesa más en asuntos referidos a la organización y a la demanda de continuidad en el servicio.

La Asamblea General de asociados tiene como finalidad gestionar el acueducto comunitario de un modo democrático, con la implicación de todos sus miembros. Por ello promueve “la participación equitativa en las deliberaciones y decisiones, teniendo todo miembro voz y voto”³². Esto porque si bien la mayor fortaleza de estas organizaciones sociales es validar formas de acción conjunta para resolver la necesidad vital del agua, algunos fundadores de la AMAC reconocen que el modelo de participación social que desarrollan los acueductos comunitarios es uno de sus principales atributos:

“No solamente el acueducto es una prestación de un servicio, un problema tarifario, un problema de contadores, sino un problema de mantener siempre la cultura de la participación, que es un proceso social que se está desarrollando y nosotros queremos mantenerlos en el tiempo”³³.

En la práctica el número de usuarios que se interesan por adquirir la calidad de socios es cada vez menor. Entre otros motivos aducen como factores la falta de tiempo y el temor a la responsabilidad que demanda su compromiso con la organización social.

Además de estas limitantes manifiestas por los usuarios, existen otros factores que limitan la participación de los usuarios, como es la exigencia de ser propietario de la vivienda para poderse afiliar como socio. Este requisito limita la posibilidad de inscripción de muchos arrendatarios como socios de la organización.

La mayoría de Asociaciones de acueductos comunitarios rechazan el derecho de afiliación como usuarios-socios a los arrendatarios, por considerárseles población flotante y migrante, en virtud de su alta movilidad. Así mismo, los directivos temen que por oportunismo político, personas que desconocen el modelo de gestión comunal

³² Estatutos de la Asociación de Usuarios del Acueducto Comunitario la Capilla. Dosquebradas, 1993.

³³ Ovidio Montoya. 29 de octubre de 2005.

lleguen a manejar recursos económicos y logísticos de la asociación, anteponiendo sus intereses personales a los colectivos:

“Nosotros somos los dueños fundadores del acueducto la Capilla, y si llega otra persona nueva al barrio y se afilia al acueducto, se puede dar el caso que personas que no tengan sentido de pertenencia, ni han trabajado por lo que se tiene actualmente, se empiecen a empoderar del acueducto”³⁴.

Cada organización maneja su propio criterio y, aunque existe rechazo entre algunos directivos de asociaciones para otorgar acceso a los usuarios-arrendatarios como socios, en la práctica, recientemente, la mayoría de grupos ante la falta de quórum para tomar decisiones durante las asambleas, otorgan indistintamente voz y voto a los usuarios-socios y a los usuarios-propietarios o arrendatarios.

La indiferenciación de funciones y formas de participación por parte de usuarios y usuarios-socios en las asambleas generales, conlleva a conflictos de representatividad y legitimidad al interior de las Asociaciones de acueductos comunitarios. Esta situación provocada por el acelerado proceso de urbanización en Dosquebradas que transformó la dinámica de propiedad sobre la vivienda con mayor fuerza a partir de la década de 1980, provocó un incremento especialmente de usuarios-arrendatarios en comparación con usuarios-socios de las organizaciones sociales: “yo pienso es que aquí hay un problema muy grande, es que se puede hablar de un 80% de los que viven en las casas no son propietarios, entonces el arrendatario viene, vive y listo”³⁵.

Ante la amenaza del oportunismo para acceder a beneficios particulares por parte de personas recién asentadas en barrios abastecidos por acueductos comunitarios, los dirigentes de las asociaciones decidieron condicionar desde la norma, la participación de los usuarios-arrendatarios para la toma de decisiones que atañen

³⁴ Gustavo Montoya. 29 de octubre de 2005.

³⁵ Consuelo Restrepo. 13 de junio de 2005.

a la organización. Mucho más después de la aparición de la Ley 142/94 que asignó a los usuarios el carácter de suscriptor, lo cual en perspectiva de la mayoría de directivos es un término no adaptable para el caso de las Asociaciones de acueductos comunitarios: "suscriptor, no es socio, es alguien que llegó un día y obviamente tuvo que cumplir el requisito de denme agua y yo pago la matrícula (...) entonces es un usuario, un suscriptor"³⁶.

Pero esa limitación, en la mayoría de los casos se quedó solamente en una intención normativa, porque aunque por estatutos los usuarios del servicio no tienen voz ni voto en las decisiones referidas a la administración del sistema de abastecimiento de agua, en la práctica muchos de ellos participan de manera igualitaria durante las reuniones de Asamblea General que realizan las Asociaciones de acueductos comunitarios.

Esta asimilación práctica en la administración del sistema y en los derechos y obligaciones entre usuarios no socios y usuarios socios está en relación con diversos factores. Por un lado, en virtud a la autoridad que les otorga su compromiso y aporte durante las jornadas de capacitación y trabajo en convites para el mejoramiento y mantenimiento del sistema. Por el otro, por desconocimiento o flexibilidad en el cumplimiento de la norma, por falta de aplicación de procedimientos y diferenciación de roles, por parte de los directivos:

"En los estatutos soy usuario si me beneficio del sistema, pero si quiero tener derechos de participación dentro del acueducto, me dirijo a la organización que allá esté representada y solicito que me admitan como socio. Me inscribo en un libro que debe tener esa organización y me comprometo a aceptar los derechos y deberes que debo cumplir (...), entonces empiezo a poder participar en la asamblea, a elegir, a ser elegido, a poder vigilar la parte administrativa. Eso es lo que dicen los estatutos, pero en nuestras comunidades el común denominador es que todo el que se beneficia del acueducto se considera que es dueño y socio. Eso no es,

³⁶ Ovidio Montoya. 29 de octubre de 2005.

porque resulta que eso es lo que ha creado los conflictos. Alguien llega y porque tiene una buena oratoria empieza a cuestionar a los directivos (...) y, sin haberse inscrito en el libro, ni nada, como usuario adquiere automáticamente todos los derechos³⁷.

En general, la confusión por el papel que en la práctica deben desempeñar los usuarios y los usuarios-socios en el modelo de gestión colectiva de los sistemas de acueducto comunitario, aparece por falta de una adecuada inducción a usuarios y directivos que ingresan por primera vez a las asociaciones. En este sentido, la llegada de una dirigencia que desconoce la estructura normativa y la tradición histórica en la construcción del modelo de gestión colectiva, limita la defensa y continuidad del esquema de organización.

La definición del rol de uno y otro actor, tanto usuario como usuario-socio tiene que ver con la posición que asuma la persona en el esquema de gestión colectiva. En tal sentido, en el proceso de comercialización del agua como el propósito es exclusivamente consumista, el rol que desempeña la persona es el de usuario o simplemente suscriptor, mientras en el modelo de gestión colectiva, el beneficiario del servicio de acueducto se identifica como parte activa de la organización que lo administra, cumpliendo roles como usuario o usuario-socio, según lo elija voluntariamente.

En general, los usuarios valoran su vinculación al acueducto comunitario por los beneficios que otorga la exclusividad del servicio y por la flexibilidad en el consumo. La mayoría de usuarios de los acueductos comunitarios en Dosquebradas, expresan su satisfacción en relación con el servicio debido a que lo consideran más económico en comparación con las empresas públicas o privadas que existen en el municipio. Además porque la exclusividad del servicio para el barrio, les ofrece posibilidad de gastar toda el agua que deseen sin que ello incida en el costo de la tarifa; y porque existen fontaneros, a quienes de manera directa se les presentan las

³⁷ Ovidio Montoya. 29 de octubre de 2005.

quejas por daños en el sistema y son resueltas con gran diligencia y responsabilidad.

Por su parte, los principales problemas que refieren los directivos en relación con usuarios-socios y no socios, se resumen en la apatía a participar en labores promovidas por la asociación, incumplimiento de algunos en el pago de la tarifa mensual, conexiones fraudulentas al sistema de abastecimiento y uso desmedido del recurso.

En relación con la apatía para participar en actividades de la asociación, la mayoría de directivos refieren sentirse solos en su propósito por mantener y mejorar los sistemas de abastecimiento, en virtud a la baja participación de los usuarios: "lo que sentimos los acueductos comunitarios todavía no está lo suficientemente sentido por los usuarios que deberían ser los que realmente estuvieran presionando permanentemente por esa situación"³⁸.

A veces, el sentimiento de vecindad difumina el ejercicio de la autoridad por parte de los directivos de la asociación, ya que en el marco de las relaciones entre usuarios y directivos de las Asociaciones de acueductos comunitarios, los primeros asumen que como el dignatario es su vecino con quien comparte un fuerte sentimiento de solidaridad y compañerismo, ante la morosidad en el pago por el servicio, éste no se atreverá a dejarlo sin agua o a cortarle el servicio. O tampoco castigará con el corte del servicio a otro vecino que le permita derivar de su acometida domiciliaria una extensión para darle servicio mientras se pone al día con el pago. Esta última situación, aunque corresponde a un hecho fraudulento según los estatutos de la asociación, es muy frecuente entre algunos usuarios que lo perciben como un gesto de solidaridad.

Ante el incumplimiento de los usuarios en el pago de la tarifa mensual, las Asociaciones de acueductos comunitarios implementaron algunas *medidas de control*, entre las que se cuentan multas por inasistencia a reuniones y asambleas, presión

³⁸ Ovidio Montoya. 13 de junio de 2005.

social, y suspensión del servicio. En relación con las multas por inasistencia a reuniones, algunos directivos consideran efectiva su implementación:

“En relación con la participación real de los usuarios de la Asociación de acueducto comunitario del barrio Galaxia, a las asambleas asiste el 90% y, existe una buena convocatoria para la participación en reuniones y convites para cambiar redes y construir tanques porque hay una multa de \$10.000 para quienes no asistan a las asambleas”³⁹.

En otros casos, funciona la presión social:

“En estos días, llegó la tesorera con el recibo de agua y le entregó el recibo a un señor, éste le dijo una vulgaridad, se lo rompió y le dijo que él no pagaba eso (...) entonces me senté con él y le dije: Don Gustavo lo malo es que usted la tiene que pagar (...) pero si usted está viviendo a todo el frente de la caseta comunal no le da pena pasar y que digan que usted no ha querido pagar, vaya pregúntele a don Gildardo si ya no ha pagado veinte mil pesos por dos reuniones que no fue”⁴⁰.

La suspensión del servicio es la medida de control más extrema utilizada por directivos de Asociaciones de acueductos comunitarios para garantizar que usuarios morosos cancelen las deudas:

“Yo tengo el acta en la que quedamos todos los usuarios que se iba a suspender el agua, o sea, dimos un plazo y si en ese plazo no están a paz y salvo, si han ido abonando ya llegamos a un acuerdo individualmente teniendo en cuenta la necesidad de la persona, porque se ha puesto a paz y salvo, ya si la persona digamos debe ciento cuarenta y no ha cancelado nada no le damos más tiempo y le suspendemos el agua”⁴¹.

De igual forma, los directivos demandan de los usuarios mayor conciencia y disciplina en el uso del recurso. Aunque algunas campañas, censos de población y de redes permiten reducir el impacto negativo de esta problemática, existe el dilema por la

³⁹ Hernán Mejía. 14 de julio de 2005.

⁴⁰ Hernán Mejía. 14 de julio de 2005.

⁴¹ Aida Patricia_____. 6 de junio de 2005.

instalación de micromedidores, como medida de presión para mitigar el consumo indiscriminado:

“La participación aquí es ahorro del agua, cuando nosotros iniciamos habían unas pérdidas inmensas de agua, hicimos el primer censo y nos dio que en casi todas las casas había una llave con fuga, las bombas de los baños, o sea, no les interesaba mucho ahorrar el agua. Ahora nosotros estamos viendo que si se está haciendo, que no todo el mundo lo hace, pero que si se está haciendo. Desde que estamos haciendo los censos se nota el ahorro y nosotros tenemos aquí un servicio que si a usted se le daña la llave no es sino llamar acá y hay unas horas para ir a las casas a solucionarle el problema, entonces se le dañó una llave va el fontanero y se la organiza”⁴².

Ligado al cobro, para la mayoría de usuarios la micromedición es vista como una manera de incrementar el costo por el servicio. Aunque de hecho para los directivos, esta sea una medida de control que busca impactar en el uso moderado del agua y su implementación es percibida, cada vez en mayor medida, como una necesidad apremiante, tal como lo afirma un directivo: “pero nos va y nos está tocando llegar allá (...) porque es que antes era difícil que ni siquiera frente a los directivos se podía abordar este tema, uno encontraba directivos que decían: contadores? No no no!!! Ni riesgos, este es un tema muy explosivo entre los usuarios”⁴³.

El consumo excesivo e ilimitado del agua es tal vez el hábito más frecuente entre los usuarios de las asociaciones, que a futuro se proyecta insustentable para las cuencas hidrográficas debido al incremento progresivo en la demanda de agua para los sectores de Dosquebradas.

Las prácticas cotidianas de los usuarios valoradas como inadecuadas por los directivos, son entre otras: regadío de antejardines con manguera sin control de tiempo, lavado frecuente de vehículos y aceras, entre otros. El caso de la Asociación de

⁴² Claudia Carmona. 5 de junio de 2005.

⁴³ Ovidio Montoya. 12 de junio de 2005.

acueducto comunitario de Bocacanoa es muy representativo al respecto: allí la junta directiva suspendió la captación que administraba autónomamente debido a las pésimas condiciones de infraestructura y a la falta de un eficiente sistema de cloración. Por ello en la actualidad, la Asociación de acueducto comunitario los Guamos le vende mensualmente un volumen específico de aguas, regulado por un macromedidor. El límite de consumo mensual es generalmente superado en su máximo control debido al excesivo consumo de los habitantes del sector Bocacanoa. Ante tal situación, la junta directiva de la Asociación de acueducto comunitario de Bocacanoa quien opera únicamente como intermediaria entre los usuarios y la junta directiva de la asociación de los Guamos, se declaró en quiebra económica porque los ingresos por concepto de tarifas únicas no cubren el costo del consumo de agua facturada.

De igual forma, la inexistencia de un proceso riguroso y particularizado de micromedición favorece el consumo excesivo de consumidores industriales, agroindustriales y comerciales en Dosquebradas. En este sentido, los efectos de una cadena consecutiva de prácticas inadecuadas de los actores sociales (usuarios, socios y directivos) sobre el recurso hídrico, impactan desventajosamente a mediano y largo plazo en la sustentabilidad natural de las cuencas hidrográficas que abastecen a los acueductos comunitarios.

El uso desmedido del agua no es un factor condicionado exclusivamente por los usuarios, una valoración y diagnóstico a la infraestructura de los sistemas de abastecimiento comunal en el 2007⁴⁴, demostró que debido a las exageradas fugas del líquido en el sistema, se pierde demasiada agua y recursos en cloración por falta de un control eficiente en la captación, conducción y tratamiento del agua en los acueductos comunitarios.

⁴⁴ Informe de Avances ingeniería civil en el marco del convenio DRI, 2008.

5.4.3. El convite y los trabajos colectivos

Para la construcción, el mantenimiento y la mejora del sistema de abastecimiento comunal de agua, la población usuaria del acueducto realiza actividades como venta de productos alimenticios y rifas para recolectar fondos que requiere la compra de los materiales. Además la gente aporta mano de obra durante jornadas de trabajo en la construcción, mediante la práctica del convite.

El convite⁴⁵ es una práctica de trabajo voluntario en la que grupos de personas se reúnen para la realización de labores prácticas en obras de beneficio colectivo. Es una práctica que las comunidades campesinas ubicadas en la zona urbana replicaron entre los vecinos. Ninguna persona recibe un pago o compensación monetaria, por su trabajo en el convite, porque su ayuda se retribuirá posteriormente con el servicio que le preste el sistema de abastecimiento de agua. Además del acueducto, mediante convites, la población pavimenta vías, instala alcantarillados, construye casetas comunales, entre otros.

Para la preparación y desarrollo de la jornada existe un líder o comité que se encarga de convocar y planear la actividad. En la jornada o jornadas de trabajos cada persona aporta sus capacidades y potencialidades: los hombres realizan el trabajo físico pesado, las mujeres generalmente se encargan de alimentar al grupo de personas, los jóvenes y niños movilizan materiales, llevan, traen recados o recursos necesarios para el cumplimiento de la labor.

Cada familia delega como mínimo a una persona, un día a la semana, generalmente sábados, domingos o festivos, con recurrencia de las labores de manera semanal, quincenal o mensual, según la necesidad de la obra:

⁴⁵ El Convite es un término derivado del latín que significa banquete. "El mestizaje de América le dio una nueva acepción como forma de trabajo comunal propiamente dicho, asimilándolo al hecho de que a aquel a quien se convida durante su día libre, asiste por sí mismo, de manera voluntaria, solidaria y automotivada para participar activamente, incluso con sus propias herramientas" (Convenio DRI, 2008:1).

“Aquí nos pusimos a trabajar finalizando la tarde. Trabajábamos cada ocho días los sábados y domingos desde las 9 de la mañana... Recogíamos entre todos para el revuelto y hacíamos el almuerzo, mientras la misma comunidad hacía mediante convites el acueducto y el alcantarillado... Luego iniciamos la construcción del pavimento”⁴⁶.

Entre la mayoría de asociaciones que administran acueductos comunitarios, el convite se utilizó para construir el sistema de abastecimiento en lo referente a bocatoma, instalación de redes y tanques de almacenamiento, ya que las casetas de cloración fueron construidas generalmente por maestros de la construcción. Así mismo, mediante convites se realizan labores de reforestación como siembra y mantenimiento de árboles en la cuenca, limpieza de tanques y, arreglo de fugas en las redes de distribución.

El convite, además de tener como finalidad práctica el trabajo material, es un espacio de interacción social entre los vecinos durante las jornadas, y de encuentro informal que facilita la comunicación recíproca entre directivos, usuarios y socios en torno a la administración del sistema. Allí se habla de los últimos acontecimientos del barrio, se intercambian experiencias, se chista con los desatinos del vecino, los dirigentes conocen la opinión que los usuarios tienen de la prestación del servicio de acueducto y aprovechan de manera espontánea para convocar y motivarlos a participar en las actividades.

Actualmente la mayoría de las Asociaciones de acueductos comunitarios conservan este sistema de trabajo, aunque con algunas modificaciones como el pago de un trabajador a cambio de la representatividad del miembro de la familia usuaria durante la jornada:

“Se cita un convite, que hay que hacer un convite para tal cosa, la mayoría de usuarios asisten al convite, el que no puede asistir dice: yo pago un trabajador para que me represente a mí, (...). Hacemos convites

⁴⁶ Arturo Ramírez. 11 de diciembre de 2004.

cuando tenemos que cambiar redes, por ejemplo ahorita vamos a tener unos convites porque vamos a hacer unos tanques grandes y yo sé que la gente nos va a acudir a los convites...”⁴⁷.

Sin embargo, en opinión de los directivos, la práctica del convite ha sufrido un debilitamiento en comparación con momentos anteriores, debido principalmente al clientelismo político y la incursión de la visión empresarial en las Asociaciones de acueductos comunitarios. En primer lugar, hoy los fundadores de algunos acueductos comunitarios reconocen que el clientelismo político debilitó el convite como esquema solidario para resolver necesidades comunes. Así lo comenta uno de ellos:

“Los políticos rompieron esas estructuras de solidaridad y trabajo colectivo, se metían con parlantes en las vías durante los convites, en épocas de campaña electoral le decían a la gente: no es justo que ustedes tengan que trabajar en fin de semana, cuando trabajan durante la semana, esto se lo debe hacer el Estado con la recaudación de impuestos (...). La contaminación de la politiquería fue disminuyendo el trabajo colectivo y el desarrollo. Ahora la gente no cree en las posibilidades para resolver las cosas y esperan una ayuda desde afuera. De esta manera los politiqueros fomentaron la pereza en el trabajo comunitario”⁴⁸.

En segundo lugar, cuando las Asociaciones de acueductos comunitarios modifican su modelo de gestión cambiando del tipo social al empresarial, los usuarios pierden identidad y sentimiento de pertenencia hacia el sistema de abastecimiento comunal, lo cual contribuye a una mayor apatía para desarrollar jornadas voluntarias de trabajo. Así lo expresaba el presidente:

“Lograr que los usuarios asistan a las reuniones, lograr que el usuario en caso de una erosión logre ir a los convites para retirar un movimiento de tierra (...). Cuando le hemos querido montar ese marco de administración como una empresa real, ha hecho que la

⁴⁷ Hernán Mejía. 14 de julio 14 de 2005.

⁴⁸ Guillermo Arredondo. 20 de febrero de 2004.

comunidad usuaria pierda el interés y sentido de pertenencia hacia el acueducto⁴⁹.

En algunos casos, la supresión del convite es una propuesta de los usuarios: "le dice uno de un convite y la gente responde: para eso pagamos, paguen un día para que hagan el trabajo. En cambio yo como presidente cuando resulta un daño, ahí mismo arranco a la bocatoma"⁵⁰.

En cambio en otras ocasiones, la eliminación de esta práctica es promovida por los propios directivos: "La empresa no quiere que la gente esté cansada, llegue a la casa bien cansada de trabajar y, tengan que subir a una quebrada a hacer convites. Más que todo por eso quitamos ese estilo de convites"⁵¹.

5.5. LA ORGANIZACIÓN DE LOS ACUEDUCTOS COMUNITARIOS: LA JUNTA DIRECTIVA Y LOS ASALARIADOS

5.5.1. La Junta Directiva

La Junta Directiva está formada por un grupo de personas delegadas por la asamblea general de asociados para cumplir funciones administrativas y de gestión en el mantenimiento y mejoramiento del sistema de acueducto comunal durante un periodo de dos años. Se trata de una labor altruista, sin remuneración monetaria. La Junta Directiva está integrada en promedio por cinco personas para ocupar los cargos de presidente, vicepresidente, tesorero, secretario y fiscal. Estas personas son elegidas por mecanismos democráticos directos como la candidatización nominal o la postulación en plancha única⁵².

⁴⁹ Hernán Mejía. 5 de junio de 2005.

⁵⁰ Gonzalo Ospina. 14 de julio de 2005.

⁵¹ Gonzaga Chica. 13 de junio de 2005.

⁵² La plancha única es un listado de aspirantes a cargos directivos, en la cual se inscriben los socios interesados en una curul como dignatarios al momento de llevarse a cabo la Asamblea General.

Aunque en términos estatutarios para ocupar un cargo directivo se requiere ser usuario-socio, en la práctica algunos usuarios no socios son dignatarios en la Junta Directiva. Según los mismos directivos, esto sucede porque aunque se vulnere la norma y en la actualidad se requieran personas con conocimientos administrativos y técnicos para ocupar cargos en la Junta Directiva, prevalece el interés valorativo de la asamblea por elegir miembros con larga duración de residencia en el barrio, que presenten una trayectoria de participación en el acueducto comunitario e interés por su mantenimiento.

En los aspectos relativos a edad, ocupación, nivel educativo, género y disponibilidad, las características de los directivos son las siguientes: la mayoría de los dignatarios son hombres con más de cuarenta años, que devengan sus ingresos de actividades que desarrollan como trabajadores independientes⁵³, empleados⁵⁴ o pensionados. El nivel educativo de la mayoría de los directivos no supera la básica primaria, son pocos quienes acreditan estudios completos de secundaria, y recientemente se han ido vinculando algunos dignatarios con formación tecnológica.

No obstante el compromiso con la organización social, los conocimientos y habilidades para manejar el sistema de abastecimiento son criterios que cuentan entre los miembros para elegir sus dignatarios en la asociación. Otros elementos que eventualmente se consideran para la elección de los cargos directivos son disponer de tiempo incondicional para atender asuntos relacionados con la organización, tener un empleo estable, disponer de habilidad oratoria para convencer a los oyentes durante las asambleas de elección o prometer reducir la tarifa por el servicio a todos los usuarios.

⁵³ Trabajadores independientes del sector informal en cargos como vendedores ambulantes, transportadores, ornamentadores y constructores, entre otros.

⁵⁴ Empleados de la construcción, obreros de industrias de alimentos, celadores y oficios varios.

La presidencia es el cargo de representación más importante entre las Asociaciones de acueductos comunitarios, y ofrece a quien lo desempeña un estatus social en el sector donde habita, el acceso a relaciones de manejo y orientación clientelar según sus propios intereses.

En unos pocos sectores, la diferenciación social entre usuarios y directivos se centran principalmente en las posibilidades que tienen éstos últimos de garantizar su estabilidad económica familiar, en razón a los ingresos familiares provenientes de una pensión o del apoyo para el sostenimiento ofrecido por uno de los hijos que trabaja en otro país a cambio del cual, los directivos que ya son abuelos, cuidan de sus nietos en Colombia. Viven en casas construidas con materiales más estables o con algunas comodidades. Por tal motivo, el posicionamiento en el barrio que le ofrecen sus condiciones económicas dificulta eventualmente la fiscalización al manejo de los recursos económicos de la asociación por parte de usuarios u otros directivos, por temor a que el dignatario tenga un trato inadecuado o movilice alguna acción desventajosa en su contra para la prestación del servicio.

En lo relacionado a diferencias de género, los usuarios perciben que las mujeres se desenvuelven mejor que los hombres en los cargos de tesorería, secretaría y fiscalía en virtud a su responsabilidad, honestidad y transparencia en el manejo del dinero. Sin embargo, en labores de fiscalización algunas se enfrentan a dificultades en su relación personal con quienes ocupan cargos en la presidencia o tesorería, porque éstos rehúsan a entregarles los libros de contabilidad o las mantienen al margen de las transacciones y gestiones del acueducto. Mucho más si quienes ejercen este tipo de cargos son hombres, en cuyo caso se remarcan las diferencias de género, porque hacen sentir que las mujeres no cuentan con la claridad, ni conocimiento suficiente sobre la administración del sistema.

Referente a la disponibilidad, las personas que desempeñan cargos directivos en una Asociación de acueducto comunitario, principalmente el presidente, deben estar dispuestos permanentemente, ante cualquier eventualidad, para cumplir con las funciones operativas y administrativas referidas a la organización social.

Entre las *funciones operativas* que desarrollan cotidianamente, se destacan el acompañamiento al fontanero en actividades como revisión de daños en la bocatoma, tanques de almacenamiento, proceso de cloración, supervisión de fugas y daños en la red de distribución:

“Subo a la planta cuando hay una emergencia, cuando el fontanero me llama. Yo acudo en la urgencia. Cuando me toca la gerencia subo todos los días (...). También nos hemos tenido que colocar a andar casa por casa para que no hayan llaves dañadas, que no estén los tanques con llaves abiertas, tenemos que estar en esa función en un verano porque si hay un desperdicio de agua, pues es agua que nos va a faltar para darle cumplimiento a la comunidad”⁵⁵.

En épocas de lluvia intensa la directiva debe atender, mediante jornadas de reparación o convocatoria a convites, derrumbes y obstrucción de tuberías ocasionadas por frecuentes erosiones que suceden en las microcuencas abastecedoras: “Cuando hay avalancha llamamos a los directivos de los 4 acueductos y nos reunimos a la hora que sea y, si hay que traer trabajadores los traemos”⁵⁶.

Aunque normativamente existe una especificación de funciones para cada directivo en el ejercicio de su cargo, en la práctica, una gran proporción de asociaciones centraliza en la presidencia el desarrollo de labores administrativas.

⁵⁵ Hernán Mejía. 6 de junio de 2005.

⁵⁶ Consuelo Restrepo. 3 de noviembre de 2005.

Por su parte, las *funciones administrativas* de la junta directiva se centran en el manejo, control de bienes y dinero de la asociación de acueducto comunitario. Los cinco dignatarios son delegados por la asamblea general para realizar gestión, ejecución y vigilancia en el manejo de los recursos de la asociación:

“La rutina de un presidente es para arriba y para abajo (...). Yo voy a pagar a Comfamiliar, le reclamo el subsidio familiar a los trabajadores, voy a pagar lo del seguro social, riesgos, pensiones y salud. Cada mes se reúne la directiva de la asociación de acueducto la Mariana para dar informes. Cada tres meses nos reunimos los cuatro acueductos que conformamos los barrios unidos de Oriente. Cuando hay una emergencia nos reunimos en asamblea extraordinaria, por ejemplo ahora por el invierno que se presentó este derrumbe vamos a reunirnos mañana por la noche a las 7 p.m.”⁵⁷.

Para garantizar que las actividades se ejecuten de conformidad con decisiones de la Asamblea General, los estatutos y la ley, la junta directiva de una Asociación de acueducto comunitario debe realizar una gestión externa e interna. Externamente, mediante la coordinación interinstitucional para la consecución de recursos, e internamente promover una constante comunicación entre socios, directivos y usuarios, manejar con eficiencia y transparencia los recursos económicos que ingresan a la asociación por conceptos de tarifas o donaciones y, fiscalizar el desarrollo de las labores administrativas.

En opinión de un grupo de directivos y usuarios entrevistados, el dirigente accede progresivamente al poder en la asociación y su labor queda legitimada a medida que ésta refleja la aplicación de valores como honestidad, dedicación, capacidad de gestión, eficiencia y coherencia entre su discurso y actuación:

“Ser un verdadero líder, cumplir plenamente con los estatutos, contar con el tiempo necesario para el desempeño de sus funciones, llevar a cabo obras físicas en el acueducto, ser coherente entre lo que dice y lo que hace, realizar una labor eficiente, estar capacitándose

⁵⁷ Consuelo Restrepo. 3 de noviembre de 2005.

permanentemente, conocer las funciones de su cargo y, gestionar recursos”⁵⁸.

5.5.2. El clientelismo

Los problemas en la gestión de los recursos son consecuencias que tiene un determinado modo de funcionamiento de las organizaciones sociales. Entre las Asociaciones de acueductos comunitarios el clientelismo es una de las prácticas de funcionamiento que rompe con el modelo de gestión comunal para la prestación del servicio.

El clientelismo tiene un peso importante dentro de los acueductos comunales debido a diferentes cuestiones. Por un lado porque en el modelo de gestión colectiva de agua de Dosquebradas está en juego la permanencia del estilo grupal de atención a una necesidad vital como el agua. Por el otro, porque permite mantener los poderes locales que desde la acción comunal muchos líderes ganaron históricamente.

El clientelismo entre las Asociaciones de acueductos comunitarios aparece en forma de alianzas establecidas entre líderes de las organizaciones sociales, el alcalde municipal u otro funcionario público, ediles municipales, representantes a las Asambleas Departamentales y al Congreso Nacional. Estas relaciones surgen en torno a la distribución de los recursos económicos para la inversión pública en el sector saneamiento básico. Su articulación en forma de red le permite funcionar coordinadamente y afectar la gobernabilidad en la gestión del territorio y del recurso hídrico en particular.

En el caso de las Asociaciones de acueductos comunitarios de Dosquebradas, la red clientelar opera históricamente como un proceso activo que se retroalimenta permanentemente con la

⁵⁸ Héctor Hugo Noreña. 30 de septiembre de 2005.

llegada de nuevos dirigentes a las organizaciones sociales, ante la exigencia de algunos sectores políticos que en alianza con actores privados, requieren defender sus intereses económicos y acceder a los beneficios que otorga el Estado por medio de sus decisiones y en la asignación de recursos.

Aunque a través de la historia, el Partido Conservador también ha mantenido su representatividad en los órganos públicos decisorios como el Concejo Municipal, las secretarías municipales y la alcaldía, su participación en el Gobierno municipal ha sido minoritaria en comparación con la corriente Liberal. Por ello en Dosquebradas, los dirigentes de las organizaciones sociales se han movido principalmente en el sector políticamente mayoritario del liberalismo, mediante alianzas con las dirigencias de turno.

Es frecuente encontrar entre los directivos de mayor edad, experiencia en movilización política debido a un historial de participación en partidos políticos, curules al concejo municipal, cargos como funcionarios públicos, o asesoría y liderazgo en las campañas electorales de candidatos a corporaciones públicas. El recorrido en acciones de gestión pública facilita que eventualmente este tipo de directivos mantengan perennes sus relaciones con amigos que pertenecen al partido político de su simpatía, o a continuar militando como miembros activos.

Por este motivo, ante un frágil proceso de formación política en torno al proceso de gestión comunal, las prácticas clientelares de los directivos que militan en grupos políticos se replican cuando ocupan cargos directivos en las Asociaciones de acueductos comunitarios, ya que se encargan de inducir hacia esta forma de gestionar recursos a nuevos dignatarios de su propia organización o de otras similares.

El clientelismo tiene su propia dinámica que permanece latente y se manifiesta con mayor evidencia en épocas electorales durante las campañas políticas. Las prácticas de la red se hacen visibles a

través de los comentarios verbales que durante la contienda electoral realizan los simpatizantes de grupos políticos opositores a los dirigentes en cuestión, o cuando el líder se siente traicionado por el alcalde electo ante el incumplimiento de los compromisos prometidos para el sector.

En Dosquebradas, las relaciones clientelares giran principalmente en torno a las demandas de inversión de recursos que requieren los acueductos comunitarios para su mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura. El patrono, representado en un concejal, funcionario público en nombre del alcalde municipal o algún representante de una entidad estatal del orden regional o nacional, busca controlar el caudal electoral en los sectores mediante la negociación de votos a cambio de una inversión en mejoramiento de infraestructura.

El alcalde en el ejercicio de gobierno aspira contar con legitimidad en su actuación, es decir con mayoría de ediles y concejales que respalden las iniciativas de gestión propuestas en su administración. En este sentido, la población de los sectores populares constituye el caudal electoral y la garantía de legitimidad política. Por ello, la maniobra clientelar se realiza a través de alianzas con líderes de las organizaciones sociales más representativas, como las juntas de acción comunal, fundaciones, corporaciones asociativas de profesionales, consultores, Asociaciones de acueductos comunitarios y sindicatos⁵⁹.

El cliente, en este caso los directivos de las Asociaciones de Acueducto Comunitario, con la promesa hecha por el patrono de destinar partidas presupuestales para el sistema de abastecimiento que administra, le promete fidelidad en época electoral movilizando el potencial de votantes que representan los usuarios del sistema. A cambio, si el patrono obtiene resultados electorales favorables en el

⁵⁹ Especialmente el Sindicato de Trabajadores de la industria de alimentos la Rosa y el Sindicato conformado por los funcionarios de la alcaldía municipal.

sector que representa el líder de la organización, y como expresión de estímulo a su labor, le ofrece una ayuda al directivo, representada en un puesto público a un familiar cercano, esposa o hijo principalmente, o prebendas personales como becas escolares para los hijos, recursos para la construcción o mejoramiento de la vivienda familiar, entre otros.

De este modo, la sociedad civil organizada se convierte en un canal de poder a través del cual se mueve la población para cumplir con el líder político. El político a su vez no se representa a sí mismo sino a un grupo de personas que maneja la burocracia estatal en las entidades del Estado

El clientelismo es un fenómeno presente en el conjunto de la sociedad colombiana. En relación con la gestión colectiva del agua en Dosquebradas, lo que favorece la continuidad y mantenimiento de la red clientelar es la debilidad administrativa que tiene la Asociación de acueducto comunitario para autogestionar su propio sistema, que se concreta, entre otras cuestiones, en la débil fiscalización en el manejo de recursos económicos, la falta de capacitación e inducción política de sus dirigentes recién nombrados al modelo de gestión colectiva del agua, y la dependencia de ayudas externas con recursos económicos para el mejoramiento de la infraestructura.

La débil fiscalización a los procesos administrativos aparece porque si bien en los estatutos el fiscal debe encargarse de verificar que las actuaciones de los directivos se ajusten a las prescripciones legales, ello no es así en la práctica: la labor que desarrollan la mayoría de los fiscales es pasiva y no se percibe entre quienes desempeñan tal función un rol de vigilancia e inspección en el manejo de los recursos económicos, pese a ser la principal expectativa que entre los usuarios se tiene de este dignatario. Por el contrario, una gran proporción de fiscales se dedican a apoyar y complementar la gestión de los presidentes por temor a perder reconocimiento ante quien consideran tiene prestigio político. O porque las relaciones de

vecindad circunscriben la relación a un compañerismo demasiado cercano e informal donde no tienen cabida las relaciones formales de interacción, o porque quien ocupa el cargo de presidente subvalora el conocimiento y papel que tiene la persona y el rol que cumple dentro de la organización social.

Por su parte, la falta de conocimiento de los dignatarios que llegan por primera vez a ocupar los cargos directivos de las asociaciones y su desconocimiento sobre la historia y el significado del modelo de gestión comunal del agua en Dosquebradas, conlleva a un debilitamiento progresivo del sistema por la pérdida de identidad y desapropiación hacia el esquema en la prestación del servicio de acueducto. Situación que se torna favorable para la clientelización de las relaciones entre juntas directivas y entidades públicas.

Finalmente la falta de autonomía económica para alcanzar la auto-sostenibilidad tecnológica conlleva a que muchos directivos se vinculen a redes clientelares con funcionarios de las entidades públicas, como única alternativa para acceder a recursos destinados a la reposición, reparación o mejoramiento del sistema de abastecimiento comunal de agua de manera individual, sin soluciones de conjunto con las demás asociaciones que sufren similares condiciones, y sin que corresponda a la priorización de necesidades en el marco de políticas públicas municipales de saneamiento básico.

5.5.3. Los trabajos asalariados

El fontanero es el cargo operativo más importante al interior de las asociaciones de acueducto comunitario, porque es la persona que realiza la operación del sistema de abastecimiento de acueducto. Según un directivo, el fontanero debe realizar las siguientes funciones básicas: "estar clorando, limpiar la bocatoma, hacer reparaciones externas, si se reventó un tubo en la calle, entonces el fontanero hace su trabajo hasta la puerta de la casa del usuario.

Puede ayudar a cambiar ese empaque que tiene dañado, cambiarle la llave de su casa”⁶⁰.

Entre las Asociaciones de acueductos comunitarios de Dosquebradas no existen criterios unificados para la asignación de funciones al fontanero y éstas varían dependiendo de la visión de los directivos. Por ello además de labores de fontanería, quien ocupa este cargo se encarga eventualmente de la mensajería, facturación, recaudo o secretaría.

Esto sucede porque la asociación de acueducto comunitario asigna a este empleado funciones especializadas de su oficio en la medida en que contrata a otras personas para el cumplimiento desagregado de acciones. En este sentido, las asociaciones de acueducto comunitario que desarrollan el modelo social de funcionamiento contratan un solo fontanero y los que comparten el esquema empresarial ocupan generalmente a dos personas en este oficio, además de los funcionarios administrativos.

El papel protagónico que tienen los fontaneros con los usuarios, debido al contacto directo que mantienen entre sí, es un aspecto que para algunos directivos causa dificultades, en virtud al poder que adquiere este funcionario en el manejo y distribución del agua, según sus intereses y afectos: “En el acueducto los Pinos los 157 usuarios se encuentran divididos en razón a las dificultades con el fontanero, ya que la gente de un sector le pasaba plata en épocas de verano para que les abriera las llaves a un sector y al otro no”⁶¹.

A nivel administrativo, la mayor dificultad que se presenta en las Asociaciones de Acueducto Comunitario tiene que ver con los procesos de contratación laboral de fontaneros. Ya que si bien se le contrata a media jornada o a tiempo completo, la retribución contempla en algunos casos bonificación y en otros sueldos mensuales equivalentes al salario mínimo mensual vigente, con

⁶⁰ Narcés Ortiz. 29 de octubre de 2005.

⁶¹ Gonzalo Ospina. 14 de julio de 2005.

liquidación anual en algunas asociaciones. Sin embargo, en la mayoría de casos, no se contempla la afiliación a la seguridad social en salud, pensión y riesgos profesionales:

“En el acueducto de nosotros, por ejemplo, el fontanero tiene salario mínimo por servicio permanente, o sea diario. El está todo el día al servicio del acueducto, se le paga su sueldo, un salario mínimo, se le tiene asegurado. En este momento no lo tenemos sino asegurado por salud, por salud nada más, no contra todo riesgo, sino por salud y le pagamos las prestaciones, le pagamos su prima, le pagamos anualmente las prestaciones a que tenga derecho en ese año, cada año lo liquidamos. He hablado con los demás miembros de la junta y les he dicho en un momento en que el fontanero se vaya, se caiga por ahí y se quiebre todo, ¿quién responde por eso? Nosotros vamos a tener que responder por él. Y si de pronto queda con una invalidez a nosotros se nos va a venir el mundo encima”⁶².

En los acueductos comunitarios con enfoque empresarial, generalmente se desagregan las labores de fontanería y se contratan a dos personas para ocupar este cargo. Es el caso de la Asociación de acueducto Comunitario la Capilla, que durante 16 años contrató una persona encargada de la fontanería de todo el sistema, pero desde hace tres años este mismo funcionario realiza su labor únicamente en las redes domiciliarias del barrio, porque para el mantenimiento del tanque designaron a otro fontanero.

Situación similar se presenta en el acueducto comunitario de Barrios Unidos de Oriente, donde se contratan dos fontaneros para las labores: “uno para el mantenimiento de la bocatoma, desarenadores, tanques de almacenamiento y toma de muestras. Y otro fontanero de redes quien toma las muestras domiciliarias, arregla daños. Si el daño es interior a la vivienda cada usuario paga y si es externo lo paga la asociación de acueducto. Este mismo fontanero es el recaudador”⁶³.

Recientemente ante las frecuentes amenazas que representa la inseguridad en el sector donde se ubican las plantas de tratamiento

⁶² Gabriel Betancourt. 29 de octubre de 2005.

⁶³ Consuelo Restrepo. 26 de febrero de 2005.

instaladas, algunas asociaciones contratan el servicio de un **vigilante** nocturno para que cuide el sistema.

El Administrador es un funcionario que realiza labores de coordinación, administración, planeación, análisis contable y gestión interinstitucional.

En sus propios términos, el único administrador que existe entre las Asociaciones de Acueducto Comunitario de Dosquebradas explica sus funciones de la siguiente manera:

“Como empleado administrativo que es mi cargo en la asociación de acueducto comunitario San Diego, me encargo de realizar las consignaciones y diligencias fuera de la sede de la asociación. También tengo que hacer el montaje contable y administrativo de la asociación. El levantamiento y actualización del censo catastral y ahora nos proyectamos hacer el censo de redes. Además realizo la gestión de documentos en las instituciones. Por ejemplo, ahora debo llevar una carta con informe al alcalde”⁶⁴.

La Secretaria-Recepcionista es la persona, generalmente mujer, que recibe el recaudo mensual, lleva la contabilidad, atiende al público en lo referente a quejas, reclamos y justificación de cartera morosa.

El recaudador es aquella persona encargada de recolectar la cuota mensual casa por casa, en la oficina de la asociación o en su lugar de residencia. La asociación le cancela el 10% del recaudo mensual por concepto de las tarifas de todos los usuarios.

En estos dos últimos cargos es donde más variaciones o unión de funciones se presentan en la práctica. Tal como sucede en los siguientes casos: la secretaria de la asociación de usuarios del barrio la Capilla explica que “dentro del organigrama tengo las funciones de secretaria y recaudadora, pero en la práctica realizo también funciones de recepcionista y auxiliar contable”⁶⁵. En la Asociación de

⁶⁴ Carlos Calderón. 25 de febrero de 2005.

⁶⁵ Lina Gómez. 7 de febrero de 2005.

acueducto comunitario Frailes-Naranjales se desagregan las funciones de tesorería y facturación, ya que el registro contable lo realiza la tesorera de la junta directiva de manera voluntaria, y esta misma persona elabora las facturas, a cambio de una bonificación por el desempeño de dicho oficio.

El contador público es un profesional que organiza mensualmente el sistema de gastos y costos con rendición de informe contable a la Asamblea General de las asociaciones cada seis meses. Para la revisoría contable y fiscal se contrata a otro profesional de la misma especialidad.

5.6. LOS INGRESOS Y EL MANEJO ECONOMICO DE LOS ACUEDUCTOS

Los ingresos para el sostenimiento de una Asociación de acueducto comunitario provienen de las matrículas de afiliación, las tarifas mensuales por el consumo del agua, las cuotas extraordinarias, los auxilios y las eventuales donaciones provenientes de instituciones públicas o personas particulares.

En las Asociaciones de Acueducto Comunitario de Dosquebradas, las matrículas de afiliación, como ya se dijo antes, se cancelan una sola vez cuando los usuarios acceden a la conexión del servicio de acueducto y el cobro de tarifas mensuales se realiza mediante dos sistemas: tarifa única y tarifa diferencial con micromedición. La tarifa única se refiere a una asignación mensual para el pago por el servicio, que los usuarios deben cancelar directamente al tesorero o depositar en una cuenta bancaria. Su cuantía resulta de una propuesta de la Junta Directiva sometida a la Asamblea General para su aprobación y no obedece a ningún cálculo diferencial por costos de operación y administración. En la actualidad el valor promedio para usuario residencial es de \$5.000 mensuales y para usuarios comerciales, industriales e institucionales la tarifa única oscila entre \$20.000 y \$80.000 cada mes. Es frecuente que con el

valor de las tarifas se movilizan favoritismos para elección a cargos directivos, cuando en ocasiones un candidato a junta directiva resulta elegido si dentro de sus planteamientos propone reducir la tarifa única que rige al momento de su postulación.

La tarifa diferencial por el servicio la utiliza un solo acueducto comunitario en Dosquebradas, mediante el cobro por consumo de agua a través de micromedición. En este caso la Asociación con base en la definición del volumen promedio del consumo y el cálculo de los gastos de administración y operación del sistema, estableció unos rangos tarifarios que para usuarios residenciales van de \$8.000 en adelante y para los agroindustriales, comerciales e institucionales se contabilizan a partir de los \$20.000.

De otra parte, las cuotas extraordinarias son aportes eventuales en dinero efectivo que realizan los miembros de las asociaciones, ante la falta de liquidez o insuficiencia de recursos por parte de la Asociación para instalar o mejorar una obra en la infraestructura del sistema de abastecimiento comunal.

Los auxilios son recursos provenientes generalmente de alguna institución estatal destinados a invertir en el mejoramiento del sistema. Recientemente la administración municipal recurre a este sistema mediante aportes por contrapartida para la compra e instalación de plantas de potabilización de agua en algunos sistemas de abastecimiento comunal.

Una segunda modalidad de inversión estatal se dio en un sector de Dosquebradas, en donde a cambio del apoyo municipal con el 70% del costo de una planta de tratamiento, la Asociación de acueducto comunitario asumió el porcentaje restante, para la compra de materiales y el pago de trabajadores, con parte de sus ahorros y con recursos provenientes de un crédito otorgado por una entidad financiera. Al crédito se accedió con una hipoteca sobre la vivienda del tesorero de la Asociación.

La mayor dificultad que representa para las Asociaciones la obtención de estas inversiones, es que no resultan de un ejercicio de planeación y priorización oportuna de problemáticas referidas al saneamiento básico de los diferentes sectores del municipio, sino que son negociaciones personales entre líderes, concejales y alcalde de turno. Es decir que sólo acceden al recurso municipal aquellas Asociaciones de acueductos comunitarios cuyos directivos sean afectos o pertenezcan al movimiento político del alcalde municipal en ejercicio.

Por su parte, eventualmente y dependiendo de la capacidad que tenga la junta directiva para gestionar proyectos, las Asociaciones de acueductos comunitarios acceden a recursos para reforestación mediante convenios con la CARDER.

Las donaciones son otra forma de percibir recursos, mediante este sistema un número reducido de Asociaciones han logrado que propietarios de predios en zona rural les donen pequeños terrenos donde se localizan las infraestructuras del acueducto municipal.

5.6.1. El manejo económico: análisis de dos casos.

A continuación se presenta el análisis financiero que se realizó a dos Asociaciones de Acueducto Comunitario, de los cuales un sistema cuenta con micromedición y otro no lo posee.

Los costos y ganancias que genera la operación de un sistema de abastecimiento comunal son los aspectos menos comunicables y más herméticos para los directivos. Ello en virtud a las continuas críticas y cuestionamientos que respecto al manejo financiero tienen por parte de la administración municipal.

Con la expedición de la Ley 142 de 1994, las Asociaciones de acueductos comunitarios de Dosquebradas se convirtieron en organizaciones prestadoras de servicios públicos y para el Estado

deben ser organismos autónomos que se sostienen con el cobro de tarifas ajustadas al cálculo real de costos por prestación del servicio. Esta situación plantea a los acueductos comunitarios un doble dilema: por un lado deben ser empresas competitivas y autosostenibles y, por otro, deben continuar cumpliendo su labor social.

En Colombia, la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico determinó que los prestadores de servicio público de acueducto deberán tener en cuenta la contabilización de los gastos de administración, operación y proyección de la inversión para el cálculo de la tarifa en pequeños municipios y zonas rurales con menos de 2.400 usuarios. Los gastos de administración son aquellos relacionados con el funcionamiento del acueducto, entre los que se cuentan el sueldo y las prestaciones sociales del administrador y la secretaria, la papelería, entre otros. Los gastos operativos y de mantenimiento son los costes necesarios para la operación del sistema de acueducto, y son referidos al sueldo y prestaciones sociales del fontanero, al pago de jornales ocasionales, a la compra de productos químicos, reparación y mantenimiento de infraestructura, entre otros. Finalmente, los gastos de inversión son aquellos que incurre el acueducto para ampliar la capacidad de producción del sistema, con el fin de atender el crecimiento de la demanda, maximizar la utilización de las instalaciones actuales y reparar los componentes que cumplen su período de vida útil.

En el año 2005, el acueducto que no contaba con micromedición (caso 1) tenía 170 usuarios y cobró una tarifa única mensual de \$5.000 (1.8 EUR). Por su parte, el sistema con micromedición (caso 2), cobró a cada uno de sus 334 usuarios residenciales una mensualidad promedio de \$8.700 (3 EUR) por cuenta del consumo. En ambas Asociaciones, la tarifa se diseñó y aprobó en Asamblea General de usuarios sin realizar un análisis financiero.

En el acueducto comunitario con micromedición, luego de la construcción de la planta de tratamiento en 1999, se estableció

mediante un acuerdo de la Asamblea General cobrar un cargo fijo de \$3.000 (1 EUR), que se incrementó en \$3.500 (1.3 EUR) a partir del 2001. Para la minoría de usuarios residenciales que carecían de contador o estaba deteriorado el sistema de medición, la tarifa sería de \$10.000 pesos (3.6 EUR) mensuales por el total del consumo.

Para las viviendas o locales con uso comercial, institucional y agrícola se optó por cobrar un cargo fijo de \$10.000 (3.6 EUR), más el consumo causado. Determinándose que el valor por consumo se cobraría de la siguiente manera:

- Consumo básico entre 0 y 20 m³: \$260 por cada m³ consumido.
- Consumo complementario entre 20 y 40 m³: \$300 por cada m³ consumido.
- Consumo suntuoso a partir de 40 m³ en adelante: \$400 por cada m³ consumido.

En cuanto a los gastos, durante el año 2005 los costos de administración por el servicio en el acueducto sin micromedición ascendieron a \$6´157.700 (2.199 EUR) por concepto de sueldo y prestaciones del administrador, pago a tesorera, contadora, aporte a la AMAC, facturación, papelería, trámites legales, transporte a directivas y gastos ocasionales referidos a colaboración con personas que sufrieron alguna calamidad como muerte o enfermedad.

En el acueducto que cuenta con micromedición los costos anuales de administración representaron un total de \$5´626.269 (2.009 EUR) correspondientes a cancelación de doce meses de sueldo y prestaciones sociales al administrador y la facturadora, pago de servicios públicos de la vivienda donde funciona la sede de atención al usuario, aporte a la AMAC, facturación, papelería, trámites legales, costos del manejo de cuentas y compra de un computador.

Comparativamente, el concepto que incrementó el valor en los costos de administración en el acueducto sin micromedición, se refirió al apoyo en calamidad doméstica a algunos usuarios.

Por su parte, los costos anuales de operación y mantenimiento del servicio en el acueducto sin micromedición ascendieron a \$12'072.805 (4.312 EUR) por concepto de sueldo y prestaciones sociales del fontanero, reparaciones en mano de obra adicional, materiales, transporte de materiales, cloro y pruebas de laboratorio.

En el acueducto con micromedición los costos por este concepto fueron en total \$29'243.535 (10.444 EUR) correspondientes a sueldos y prestaciones sociales de fontanero, vigilantes, bonificaciones, horas extras, subsidios de transporte, dotación, contrapartida para reforestación en convenio con la CARDER, servicio de energía, insumos químicos, pruebas de laboratorio materiales y mano de obra en reparaciones.

Cabe resaltar que a diferencia del caso 1, en el acueducto con micromedición los sueldos de los empleados cumplen con todos los requerimientos que estipula la ley laboral en materia de seguridad social y prestaciones sociales.

En relación con los recursos que se planean invertir en la construcción de un tanque de almacenamiento, por lo menos en los próximos cuatro años, el acueducto sin micromedición estima que serán de \$23'000.000 (8.214 EUR) con recursos inciertos que esperan recibir de la Alcaldía municipal de Dosquebradas. Mientras, el acueducto con micromedición calcula con certeza la destinación de \$15'000.000 (5.357 EUR) para el cambio de la planta de tratamiento y la compra de un controlador o detector de conexiones fraudulentas que serán instaladas en las llaves de paso y distribución del agua por sectores.

El siguiente cuadro (tabla 9) resume el análisis del cálculo económico realizado para las dos Asociaciones de acueductos comunitarios analizadas.

Tabla 9. Análisis financiero de dos Asociaciones de Acueducto Comunitario de Dosquebradas, año 2005

	Caso 1. Acueducto Comunitario sin micromedición. Tarifa única	Caso 2. Acueducto Comunitario con micromedición.
Tipo de acueducto	Por gravedad	Por gravedad
Número de usuarios	170	334
Tarifa actual (promedio)	\$ 5.000	\$ 8.700
Ingreso anual por tarifas	\$ 10´200.000	\$ 34´869.600
Costos anuales de administración del servicio	\$ 6´157.700	\$ 5´626.269
Costos anuales de operación y mantenimiento del servicio	\$ 12´072.805	\$ 29´243.535
Proyección de recursos para inversión (4 años)	\$ 23´000.000	\$ 15´000.000
Balance (ingresos-costos)	- \$ 8´230.505	-\$ 204

Fuente: Elaboración propia.

El balance del movimiento económico sin tener en cuenta la proyección de recursos para inversión en infraestructura muestra que mientras el acueducto comunitario con micromedición tiene un saldo crédito de -\$204, el que no cuenta con este sistema perdió en el 2005 \$8´230.505. Cabe anotar que en el caso 2 la inversión proyectada a 4 años se logrará con un incremento aproximado en el costo de la tarifa del 11%, mientras que para el acueducto sin micromedición el punto de equilibrio sin proyección de reposición de equipos, requiere un reajuste aproximado del 79% en el costo mensual de la tarifa.

En tal sentido, si se aplicara la metodología CRA para el cálculo tarifario, el cobro por usuario que debería realizar el sistema sin micromedición sería de \$11.700 (4.2 E) al mes y, en el segundo, de \$12.492 (4.5E) mensual. Lo que quiere decir que el incremento para el primer caso es de 234% y para el segundo de un 144%.

En conclusión, teniendo en cuenta que 56 de las 57 Asociaciones de acueductos comunitarios biquebrandenses no realizan micromedición, que en su mayoría tienen una baja cobertura en

servicio y que su identidad se asocia al primer caso, existe un alto costo de operación, administración y mantenimiento del sistema. Además existen falencias en la organización de cuentas, gastos de operación, administración e inconsistencias en la aplicación de la ley laboral para asignar salarios a quienes laboran en el sistema de abastecimiento.

De igual manera, los directivos parten de supuestos en la existencia de sus bienes, ya que no existen inventarios y valoración de activos, de cantidades de obras, ni precios unitarios de los componentes de la infraestructura. Es decir, la mayoría de juntas directivas desconocen las pertenencias materiales de las Asociaciones de acueductos comunitarios, por lo que se les dificulta asumir procesos de planificación para inversión de obras.

Debido a que la asignación tarifaria no corresponde a un análisis de costos e inversión porque en su mayoría son tarifas únicas para usuarios residenciales, las asociaciones presentan limitaciones para proyectar la reposición y/o mejoramiento de la infraestructura. Por lo que generalmente para arreglos, reposición o mantenimiento del sistema solicitan a los usuarios cuotas extraordinarias o ayudas institucionales.

Cabe resaltar finalmente, que comparativamente con los sistemas estatal y privado, las asociaciones de acueducto comunitario cobran la tarifa más baja por consumo básico, aún aquella que cuenta con micromedición. Así se deduce del cuadro 6, el cual muestra además que estas organizaciones sólo prestan el servicio a población de estratos 1 y 2.

**Tabla 10. Comparación de costos del servicio de acueducto en Dosquebradas.
Septiembre de 2005 a julio de 2006**

PRESTADOR	Clase de uso	Estrato socioeco.	Cargo Fijo	Consumo básico	Consumo complement.	Consumo suntuario	SUBS. CONS. BASICO	SUBS. CARGO FIJO	COSTO TARIFA SIN M.
Por Res.301/04 CRA.				0- 20 m3	20-40 m3	Mayor 40 m3			
SERVICIUDAD	Residencial	1	\$2.391,23	\$485,53	\$571,22	\$571,22	\$1.939	\$1.058	
	Residencial	2	\$2.562,03	\$514,09	\$571,22	\$571,22	\$514	\$854	
	Residencial	3	\$3.372,01	\$560,20	\$571,22	\$571,22	\$143	\$44	
	Residencial	4	\$3.416,04	\$571,22	\$571,22	\$571,22			
	Ind. y Cio. Oficial		\$4.099,25	\$799,70	\$799,70	\$799,70			
			\$3.416,04	\$554,15	\$571,22	\$571,22			
Aguas y Aguas de Pereira	Residencial	1	\$4.111,94	\$667,40	\$889,87	\$889,87	-0-	-0-	
	Residencial	2	\$4.338,85	\$711,90	\$889,87	\$889,87			
	Ind. Y Cio. Oficial		\$6.641,09	\$1.245,82	\$1.245,82	\$1.245,82			
			\$5.534,24	\$889,87	\$889,87	\$889,87			
ACUASEO	Residencial	2	\$6.798,00	\$824,00	\$1.104,00	\$1.104,00	-0-	-0-	
	Residencial	3	\$6.798,00	\$824,00	\$1.104,00	\$1.104,00			
	Residencial	4	\$6.798,00	\$824,00	\$1.104,00	\$1.104,00			
	Ind. Y Cio. Oficial		\$9.774,00	\$1.043,00	\$1.043,00	\$1.043,00			
			\$9.750,00	\$912,00	\$912,00	\$912,00			
Asociación de acueducto comunitario con Micromedición	Residencial	1 y 2	\$3.500,00	\$260,00	\$300,00	\$400,00			
	Comercial		\$10.000,00	\$260,00	\$300,00	\$400,00			
	Agrícola		\$10.000,00	\$260,00	\$300,00	\$400,00			
	Oficial e Industrial		\$10.000,00	\$260,00	\$300,00	\$400,00			
Asociación de acueducto comunitario sin Micromedición	Residencial								\$7.000
	Comercial								\$11.000
	Industrial								\$25.000
	Oficial								\$30.000

Fuente: Elaboración Propia. Información obtenida de recibos de pagos a usuarios de cada uno de los prestadores de servicios públicos domiciliarios en Dosquebradas. Febrero 2007

De la tabla 10 se deduce además que ACUASEO como empresa privada que cobra el cargo fijo y la tarifa por consumo básico residencial más alta en servicio de acueducto, duplicó a los cobros por servicio realizados por Serviciudad en cargo fijo para estrato 3. A su vez, la empresa estatal Serviciudad que durante el 2005 aplicó el subsidio por consumo básico y cargo fijo para estrato 1 y 2, cobró el cargo fijo más bajo para estos dos grupos poblacionales.

5.7. LA ASOCIACIÓN MUNICIPAL DE ACUEDUCTOS COMUNITARIOS DE DOSQUEBRADAS (AMAC).

En Dosquebradas muchas de las Asociaciones de acueductos comunitarios se encuentran agrupadas en dos organizaciones de segundo nivel. Estas organizaciones se conformaron en coyunturas políticas específicas, como resultado de las características en la gestión pública del recurso hídrico en el municipio y de la evolución del conflicto.

La primera organización se constituyó inicialmente en 1986 como Comité Prodefensa de los acueductos comunitarios con apoyo y orientación de los Grupos Ecológicos de Risaralda y luego, cuando obtuvo personería jurídica en 1993, pasó a denominarse Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (AMAC). Su fundación se debió a la necesidad de resistir de manera colectiva ante la amenaza que representó el comienzo de la formulación del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de Dosquebradas⁶⁶.

La AMAC es una organización social de segundo nivel que agrupa a 27 de las 57 Asociaciones de acueductos comunitarios en Dosquebradas, en su mayoría ubicados en el sector urbano. Su estructura obedece a una asociación conformada por la Asamblea general de usuarios y la Junta Directiva. La Asamblea general de

⁶⁶ En un trabajo anterior, Quintana (2005), se presenta con mayor profundidad la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (AMAC).

asociados está conformada por directivos delegados de cada uno de los 27 acueductos comunitarios afiliados y la Junta Directiva se compone de cinco miembros principales y dos vocales.

Según sus directivos, la historia de la AMAC es un proceso asociativo que recoge las experiencias locales para la prestación del servicio de acueducto comunal en el municipio de Dosquebradas. Por tal motivo, su quehacer parte del inventario organizativo, social y tecnológico de cada una de las asociaciones de acueductos que pertenecen a ella, ya que sus actuaciones son paralelas: la AMAC fomenta la conformación de Asociaciones de acueductos comunitarios y éstas, a su vez, se fortalecen cuando la organización social de segundo nivel les ofrece orientación organizativa y asesoría técnica.

Y es que la AMAC tiene como funciones principales promover el fortalecimiento organizativo y tecnológico de las Asociaciones de acueductos comunitarios vinculadas, garantizar una gestión interinstitucional de mediación, canalización de recursos para el fortalecimiento de la labor administrativa y operativa que realizan las organizaciones sociales adscritas.

Las acciones de la AMAC, según sus directivas, van acompañadas de la intención política de acceso al poder decisorio en el diseño y ejecución de la política del agua en el municipio, siempre y cuando esta participación no implique que sus líderes aprovechen los espacios donde representan a la organización social como trampolín personal para actuaciones que favorezcan la continuidad del sistema clientelista.

En resumen, las aspiraciones que motivan la dinámica organizativa de la AMAC son las siguientes:

- Ser considerada y reconocida por las instituciones públicas y privadas como un actor social con la autonomía que le confiere la representatividad de un gran número de Asociaciones de acueductos comunitarios.

- Participar en la formulación y ejecución de la política del agua en el municipio de Dosquebradas, siendo receptora de recursos estatales para el mejoramiento y mantenimiento de los sistemas de abastecimiento.
- Cogestionar proyectos para el fortalecimiento de la infraestructura representada en sistemas de abastecimiento, plantas de tratamiento y equipo de laboratorio de aguas.
- Mejorar la infraestructura en la prestación del servicio de agua por sectores y actuar en la conservación de nacimientos de agua, mediante la unificación de la gestión administrativa y técnica que realizan las asociaciones por microcuencas abastecedoras.
- Fortalecer la capacidad administrativa y de gestión por parte de las directivas de los acueductos comunitarios, mediante procesos permanentes de educación.

La otra organización social de segundo nivel autodenominada inicialmente Acueductos Independientes, adquirió personería jurídica en el 2008 con el nombre de Asociación de Acueductos Comunitarios Urbanos y Rurales de Dosquebradas (ACURD). Esta asociación surgió según sus directivos como una necesidad de unir esfuerzos para mitigar el impacto desfavorable que trajo consigo la exigencia estatal en el cumplimiento de la Ley 142 de 1994 para las Asociaciones de acueductos comunitarios urbanos y rurales "el propósito es liderar un proceso como lo tiene la AMAC con el otro grupo de acueductos que son la mayoría de los acueductos en Dosquebradas, especialmente con los rurales"⁶⁷. Así mismo sus integrantes reconocen que la principal motivación para su constitución obedece a la insatisfacción que compartían algunos directivos de las Asociaciones de acueductos comunitarios con los propósitos y el modo de actuar de la AMAC. De la estructura y membresía de esta última organización social es poco lo que se

⁶⁷ Jorge Gómez, 24 de febrero de 2005.

conoce, en la mayoría de los espacios a los que son convocados públicamente, su participación activa se centraliza en tres directivos representativos de igual número de Asociaciones de acueductos comunitarios.

La formación de estructuras sociales de segundo nivel está ligada a algunas etapas críticas del conflicto por la gestión del agua en Dosquebradas y responde a una estrategia federativa de fortalecimiento y resistencia ante las afectaciones causadas, o que puedan causar, las acciones estatales entre la población usuaria de las Asociaciones de acueductos comunitarios. De igual forma, la constitución de estructuras de segundo nivel también está relacionada con el interés de las instituciones estatales por fragmentar una organización social con mayor estabilidad.

En el primer caso, la presión de instituciones públicas como la Gobernación de Risaralda y la Alcaldía Municipal hacia los acueductos comunitarios para limitar su funcionalidad se concretó desde 1985 con la formulación del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado. Con este Plan se buscó centralizar la prestación del servicio de agua en un solo acueducto manejado directamente por la Alcaldía Municipal, pensándolo como un proceso con rentabilidad económica, debilitando la gestión comunal del agua realizada por los acueductos comunitarios. Así mismo se inició una campaña de menoscabo de la imagen de los acueductos comunitarios, atribuyéndoles la responsabilidad por el deterioro en la calidad del agua durante el período posterior a la erupción del volcán del Ruiz en 1985, negándose además la expedición de personería jurídica a la AMAC entre los años 1988 y 1992.

En el segundo caso, la estrategia de debilitamiento de una organización social de segundo nivel fue utilizada por la Administración municipal durante el 2003, en una época en donde el conflicto por el agua se presentó en fase de tensión debido a la reactivación de la ejecución del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado. La Alcaldía Municipal necesitaba abrir el mercado del

agua para la nueva empresa mixta que había creado y, por tanto, requería debilitar el proceso de gestión colectiva para ampliar su cobertura en los sectores abastecidos por los acueductos comunitarios. Ante la imposibilidad de desvertebrar a la organización social de manera colectiva, la administración municipal buscó debilitar la AMAC mediante alianzas con miembros de las Asociaciones de acueductos comunitarios para propiciar inconformidad a cambio de prebendas y favores individuales, pregonando una imagen desfavorable de los directivos con gran poder de convocatoria, credibilidad y defensa de la propuesta comunal o, motivando la constitución de una nueva organización social de segundo nivel.

EL CONFLICTO

Este capítulo presenta las características específicas del conflicto ambiental que vive el municipio de Dosquebradas en torno a la gestión del servicio público de acueducto. Para ello, primero se enuncian los rasgos del conflicto central y de los conflictos secundarios. Posteriormente se caracteriza la dinámica del conflicto, sus fases, aspectos que intervienen en cada una de ellas y los estados de latencia y exteriorización que presenta el desacuerdo en torno a la gestión del servicio público de acueducto en Dosquebradas. El análisis finaliza con la identificación de los actores que intervienen en el conflicto sus intereses, posiciones, relaciones y niveles de integración social.

6.1. EL CONFLICTO CENTRAL Y LOS CONFLICTOS SECUNDARIOS

Los conflictos ambientales aparecen como producto de los desacuerdos entre los seres humanos en virtud al manejo y orientación del desarrollo. La mayoría de ellos refiere una situación de orden biosocial no resuelta y, en general, se caracterizan porque resultan de problemas sin solucionar en virtud a las concepciones políticas antagónicas de los actores implicados.

El principal motivo en la aparición de los conflictos ambientales es el choque entre actores sociales propiciado por el desacuerdo que genera la implementación de un modelo de desarrollo económico que no prevé la distribución de riquezas y utilidades entre la población, más que la implementación de un modelo tecnológico. En

este sentido, el conflicto ambiental por el agua en Dosquebradas se identifica a nivel estructural como un efecto de los desaciertos en la implementación del modelo de desarrollo económico. Y, a nivel microsocia, confluyen en la agudización del mismo las dificultades en la interacción social, producto del encuentro intolerante de concepciones culturales disímiles, y el choque de poderes entre quienes habitan y gobiernan un mismo territorio.

6.1.1. El conflicto central en torno a la gestión del servicio de acueducto

De los tres capítulos anteriores se deduce que el conflicto ambiental en Dosquebradas es el resultado de tres factores principales: uno, los rasgos de urbanización descontrolada y sin garantía de servicios básicos en manos de particulares, que obligó a los pobladores a construir sus propios sistemas de abastecimiento de agua potable. Dos, la historia de una política ambiental y de servicios públicos del orden municipal, regional y nacional, que progresivamente favoreció la mercantilización del sector acueductos en manos de actores privados. Y, finalmente, el progresivo debilitamiento de la organización y administración de los sistemas de abastecimiento comunal, encabezados por líderes integrados a una red clientelar que vulneran el modelo de gestión colectiva del agua.

Como se vio en el capítulo de historia de la urbanización y del abastecimiento de agua en Dosquebradas, el proceso de urbanización acelerada en manos de particulares sin control y orientación del Estado desde 1948 intensificó la urbanización periurbana, en muchos casos ilegal, sin licencias, ni permisos de urbanismo, ni garantía para el acceso a los servicios públicos de agua y luz.

Esta situación local se dio en el marco de políticas públicas regionales y nacionales que progresivamente favorecieron la mercantilización del sector acueducto, con la administración de los

servicios públicos por parte de actores privados o de empresas mixtas. De este modo, se debilitó la responsabilidad estatal en la prestación de los servicios públicos a la población más pobre, y el Gobierno perdió su imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones de control a las empresas privadas al actuar con la doble función de regulador y de prestador de los servicios.

Estos dos antecedentes, el de urbanización municipal privada y el de privatización nacional del sector servicio público de acueducto, se contraponen con un modelo de gestión colectiva, que en Dosquebradas comenzó desde la década de 1920.

Para los habitantes de diferentes zonas, la autogestión fue, y continúa siendo, la solución más efectiva en el cubrimiento de necesidades básicas como apertura de brechas, caminos, vías y, saneamiento básico mediante la construcción de redes de acueducto y alcantarillado. Fueron los mismos pobladores quienes asentados en las zonas peri-urbanas principalmente, luego de adquirir los predios, construyeron desde 1925 los sistemas de abastecimiento de agua.

Como ya se ha explicado, el modelo de gestión colectiva se debilitó a medida que líderes de juntas de acción comunal y de Asociaciones de acueductos comunitarios se integraron en redes clientelares de políticos locales y regionales. Ante la urgencia por satisfacer las múltiples necesidades de los pobladores pobres a quienes representaban y mantener las infraestructuras necesarias para garantizar el servicio de acueducto a mayor número de habitantes, algunos dirigentes de los acueductos comunitarios se articularon a redes clientelares de políticos que a cambio de votos, ofrecían solución a las demandas de la población en épocas electorales, aunque luego generalmente incumplían sus promesas durante el desarrollo de la gestión pública.

Como consecuencia de ello, las posibilidades de autonomía política de los acueductos comunitarios se redujeron considerablemente, ya

que su gestión para sostener la infraestructura cada vez dependió más de los recursos prometidos por concejales o políticos de turno. Muchos de estos políticos aprovecharon las debilidades tecnológicas en potabilización del agua de los sistemas comunales de abastecimiento para desprestigiar la imagen que la población y en general los gobernantes tenían del modelo de gestión colectiva de acueducto.

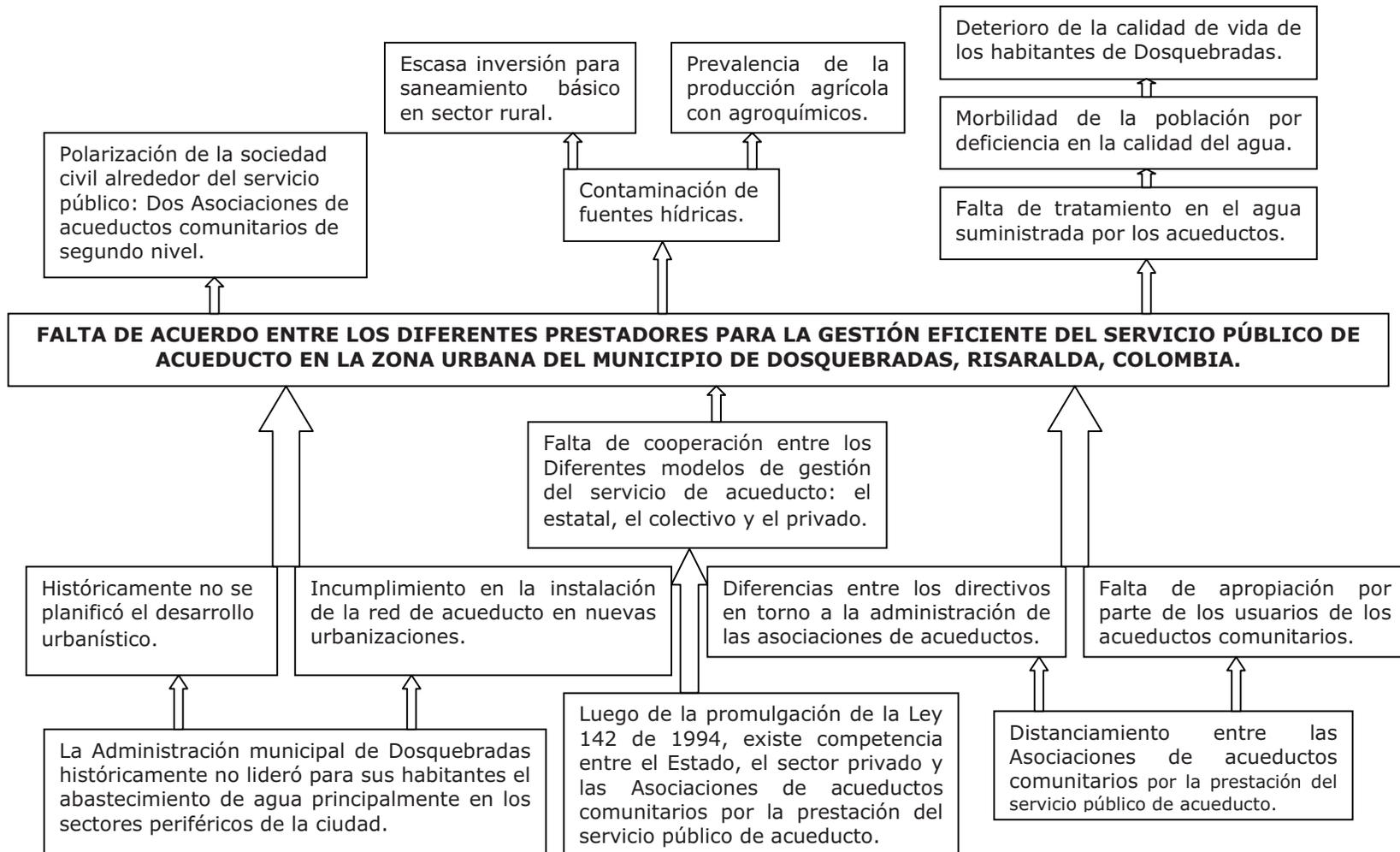
Actualmente el modelo de gestión comunal subsiste con fortalezas y debilidades. Por un lado, fortaleza en la capacidad de convocatoria y, por el otro, debilidad administrativa para la gestión de los sistemas por falta de capacitación de muchos líderes al respecto. Ello fundamentalmente porque en la mayoría de las Asociaciones de acueductos comunitarios no existe rotación generacional, capacitación administrativa de los directivos, identidad cultural con el modelo construido históricamente, ni fiscalización en el manejo de los recursos económicos.

El Problema central

El principal problema de la zona urbana del municipio biquebradense es la falta de acuerdo entre los diferentes prestadores para la gestión eficiente del servicio público de acueducto (ver árbol de problemas).

Este problema aparece en razón a diferentes factores, en primer lugar como ya se ha indicado, por la urbanización no planificada, la falta de liderazgo de la administración municipal para asumir la expansión urbana y para garantizar la instalación de servicios públicos domiciliarios en las nuevas construcciones, y la gestión autónoma de la sociedad civil para abastecerse de agua en los sectores periféricos de la ciudad desde 1925.

Gráfico 2. ÁRBOL DE PROBLEMAS



En segundo lugar, el problema de la gestión de los acueductos en Dosquebradas se vio agravado en 1994 con la promulgación de la Ley 142 sobre régimen general de servicios públicos en Colombia. Esta ley transformó el carácter del agua definiéndola como un bien mercantil, con el que pueden comercializar personas, instituciones, empresas públicas, privadas o cualquier interesado de la sociedad civil tanto en el proceso de captación como en el de distribución. Como consecuencia de ello, la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua, luz, telefonía y aseo dejó de ser de exclusividad estatal, propiciándose la competencia entre el Estado, el sector privado de servicios públicos y las Asociaciones de acueductos comunitarios.

En este contexto de competencia, las Asociaciones de acueductos comunitarios tienen una posición desventajosa ya que sufren presión del Estado y de una normatividad que ignora sus particularidades sociales. La ley estandariza parámetros tecnológicos difícilmente alcanzables por los sencillos sistemas comunales, en lo que se refiere a la infraestructura y al sistema de tratamiento para garantizar calidad de agua.

La tercera causa del problema central de la gestión del abastecimiento de agua en Dosquebradas es la división de las 57 Asociaciones de acueductos comunitarios en dos organizaciones de segundo nivel, con posiciones opuestas en la gestión de recursos ante el Estado: por un lado la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (AMAC) y por el otro, los acueductos independientes o Asociación de Acueductos Rurales y Urbanos de Dosquebradas (ACURD). Ambas asociaciones tienen posiciones similares en cuanto a la defensa del modelo comunal, pero mantienen alianzas diferentes con la administración municipal. Aunque las dos organizaciones de segundo nivel comparten el modelo asociativo para la gestión del agua, las separan las diferencias personales y de poder entre sus líderes. Esta

desunión se convierte en un escenario idóneo para el clientelismo político y propicia el debilitamiento del esquema organizativo.

Las estrategias que utiliza la administración municipal para fragmentar la organización social van desde apoyar sólo a algunos acueductos comunitarios hasta invertir recursos para construir plantas de tratamiento en sistemas que no lo requieren o donde no existe capacidad de sostenimiento por la baja cobertura poblacional del servicio.

Esta situación que acabamos de presentar propició la existencia de un conflicto ambiental central, que confronta a las Asociaciones de acueductos comunitarios y a la Alcaldía municipal, en virtud a la competencia de modelos por la prestación del servicio público de acueducto.

Mientras las Asociaciones de acueductos comunitarios continúan con limitadas opciones tecnológicas para la potabilización del agua, el Estado representado por la Alcaldía municipal participa desde el 2005 junto con el sector privado en una empresa mixta de acueducto¹. Aguas de Dosquebradas, la nueva empresa de carácter mixto construyó en el sector pereirano de Villasantana una planta de tratamiento con avanzada tecnología para el tratamiento físico, químico y biológico del agua con recursos provenientes, entre otras fuentes, de un empréstito con el BID. Esta empresa, además de venderle agua potable en bloque a la empresa estatal Serviciudad, aspira entregar líquido al municipio de Cartago en el departamento del Valle del Cauca, entre otros.

¹ Según el Plan de Desarrollo Municipal "Dejando huella" (2004), la empresa privada Acuaseo y los sistemas comunales abastecieron de agua al 23% de la población del municipio de Dosquebradas (43.366 habitantes), ya que el 77% restante (145.181 habitantes) se abasteció con el agua que la Alcaldía compró en bloque a las empresas Aguas de Dosquebradas, Aguas y Aguas de Pereira y Empocabal, la cual distribuyó a través de Serviciudad.

Por su parte, como actor encargado de la gestión pública, el alcalde argumenta no sentirse obligado a realizar inversiones para el fortalecimiento de las organizaciones que administran acueductos comunitarios. Para la administración municipal, luego del proceso de privatización de los servicios públicos en Colombia que abrió el mercado de acueducto en libre competencia, estas asociaciones son consideradas actores privados con autonomía económica.

En tal sentido, el principal conflicto ambiental que enfrenta hoy el municipio de Dosquebradas se refiere a un choque entre prestadores que gestionan el servicio de acueducto y se manifiesta como una competencia entre los modelos estatal-empresarial y colectivo por la prestación del servicio público de agua potable en los sectores centro y periurbanos de la ciudad, en virtud al contraste en los esquemas de propiedad sobre la infraestructura, la estructura de administración y la organización social.

6.1.2. El conflicto secundario en torno al acceso, la conservación y la gestión del recurso natural

Por conflictos secundarios se entienden aquellos enfrentamientos entre los actores sociales implicados en una situación problemática particular que coadyuvan a la presencia del conflicto central y se manifiestan como causas o efectos del mismo. Para el caso en estudio, estos conflictos secundarios aparecen principalmente entre actores de la sociedad civil, como efecto de la situación que los enfrenta con el Estado. En concreto, son procesos de confrontación que se dan en virtud a la divergencia de intereses, percepciones u opiniones respecto a la forma de organización, la propiedad, el uso, la conservación y gestión del recurso hídrico. Son choques que adquieren relevancia porque son utilizados por las instituciones públicas para propiciar alianzas grupales, para dar fuerza y continuidad al conflicto central

entre el Estado y las Asociaciones de acueductos comunitarios, o para debilitar a estas últimas.

El agua es un elemento natural vinculado ecosistémicamente a los demás componentes que la naturaleza ofrece a los seres humanos para sobrevivir y, a la vez, requiere de los demás para alcanzar una sustentabilidad natural. Las acciones humanas sobre los ecosistemas tienen efectos en forma de cadena sobre cada uno de sus componentes. Las percepciones culturales e intereses económicos que sobre el territorio y los recursos naturales tiene la población se hacen evidentes a través de las prácticas de relación e interacción con el medio. Las personas se proponen transformar los elementos naturales como garantía de sobrevivencia, para ofertar servicios, para el desarrollo de una actividad comercial o productiva con rentabilidad económica.

En Dosquebradas el conflicto secundario aparece por la manera como los diferentes actores sociales acceden a la propiedad de los recursos naturales para el uso y gestión del agua en un mismo territorio, así como por la forma en que a cada sector poblacional le interesa conservar la naturaleza y distribuir los beneficios económicos que otorga su apropiación. En este sentido, los desencuentros y/o enfrentamientos en torno al modelo de gestión colectiva del agua que tienen los terratenientes y agricultores comerciales por un lado, los pobladores urbanos agrupados en torno a las Asociaciones de acueductos comunitarios por otro y, finalmente, los grupos armados que actúan de modo violento, complementan o retroalimentan el conflicto central.

En términos generales, la aparición de conflictos secundarios por el uso, acceso y gestión de recursos naturales tiene su principal causa en la propiedad privada de las zonas naturales donde nacen o atraviesan las quebradas abastecedoras de acueductos comunitarios. Esta forma

de propiedad, junto con la inoperatividad en la aplicación de las normas ambientales por parte de las entidades públicas de carácter local y regional, limita las posibilidades de concertación en torno a la ejecución de estrategias conjuntas para la conservación de los recursos naturales.

Los principales problemas que refieren los directivos de las asociaciones en torno a las cuencas abastecedoras de los acueductos comunitarios se deben a la deforestación, la contaminación con agroquímicos, por aguas residuales provenientes del uso humano y la que ocasionan los bañistas o turistas eventuales. Ligado a estos efectos de origen antrópico se presenta una alta sismicidad y movimientos en masa en la zona donde se ubica el municipio de Dosquebradas, lo que ocasiona agrietamientos del suelo y la roca donde se localizan algunas infraestructuras de abastecimiento.

Estas afectaciones, que son de por sí complejas de resolver en un esquema de propiedad privada sobre nacimientos y zonas protectoras de las quebradas abastecedoras de los acueductos comunitarios, se hacen más difíciles de abordar debido a la existencia de redes de empoderamiento entre los propietarios de predios y los funcionarios públicos difíciles de desarticular, como lo ponen de manifiesto los relatos de algunos directivos de acueductos comunitarios:

“En la parte de arriba nos han deforestado mucho, el dueño de esa finca donde tenemos el nacimiento, prácticamente rozó todo eso allá y no hemos tenido forma de que este señor nos vuelva a reforestar allá, resulta que este señor es muy influyente en la alcaldía...”².

“Uno de los acueductos más afectados por la mala acción del hombre es el acueducto comunitario la Floresta ya que el dueño del predio donde nacen parte de los nacimientos de la quebrada el Cordoncillo derribó una gran extensión de bosque para convertirlo en potrero, asesinando así los grandes afloramientos de agua que hacían parte de estos

² Gabriel Betancourth. 30 de mayo de 2005.

nacimientos y atentando contra la vida de muchas familias tanto de la vereda la Rivera como de los habitantes de los Pinos y la Floresta que nos surtimos de esta quebrada. Son muchos los esfuerzos y luchas por tratar de recuperar estos nacimientos de agua pero hasta la fecha no ha sido posible”³.

Por otra parte, el control armado del territorio en el área rural que ejercen grupos al margen de la ley obstaculiza la labor de repoblamiento en las zonas de nacimiento. Ello es todavía más grave ya que, en muchos casos, las personas que dan soporte a estos grupos o sus miembros son propietarios de grandes extensiones de tierra.

La inexistencia de una gestión coordinada entre propietarios privados de predios rurales, habitantes urbanos y actores institucionales para el desarrollo de acciones de conservación y la aplicación de un modelo de producción sustentable, ha llevado a que la intervención para la protección de las fuentes naturales abastecedoras sea casi inexistente, a pesar de las reclamaciones de las Asociaciones de acueductos comunitarios:

“Demandamos de la CARDER más acciones y menos estudios y una atención especial para el municipio de Dosquebradas dado la importancia del recurso hídrico, hoy amenazado”⁴.

“En el año 2001 nos pronunciamos ante la CARDER, los cuales realizaron una visita y se apersonaron de este problema pero todo esto se ha quedado en el escritorio de la oficina jurídica, porque no han asumido este problema con responsabilidad. Así mismo en este caso ha intervenido la Contraloría y Personería municipal y no ha sido posible obtener alguna solución ya transcurridos cuatro largos años”⁵.

Así pues, la prevalencia del interés privado sobre el público en las zonas de protección hace precaria la gestión de conservación de las

³ Hernán López. 30 de mayo de 2005.

⁴ Omar López. 23 de junio de 2005.

⁵ Hernán Mejía. 30 de mayo de 2005.

microcuencas abastecedoras de agua, al no existir labores en saneamiento básico y de un efectivo control a la contaminación de las quebradas.

Esta situación se agudiza todavía más por el desacuerdo en la gestión institucional entre la CARDER y la Alcaldía: mientras que para la primera entidad su labor debe ser de tipo regulatorio y corresponde a la Alcaldía invertir en tratamiento de aguas residuales, esta última asevera que debe existir una cooperación interinstitucional para la inversión en saneamiento básico rural. En efecto, según la Ley 99 de 1993, tanto las Corporaciones Autónomas Regionales como las Alcaldías están habilitadas para invertir recursos en "obras previstas en el plan de desarrollo municipal con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental"⁶.

Otro motivo de discordia que puede considerarse como conflicto por acceso al recurso lo constituye la distribución del caudal de una misma microcuenca entre varias Asociaciones de acueductos comunitarios ubicadas en el territorio biquebradense. En este sentido, uno de los enfrentamientos más frecuentes entre las asociaciones que comparten fuente abastecedora aparece en épocas de verano, cuando las organizaciones ubicadas en la zona baja señalan como causante del racionamiento y escasez del recurso la descontrolada captación del líquido en las bocatomas de la parte alta de la cuenca. Así lo expresaba uno de los directivos entrevistados: "Desde que Santa Teresita y los Libertadores toman el agua del sobrante del acueducto la Capilla, a nosotros nos ha perjudicado, porque a veces nos llega menos agua"⁷.

La existencia de concepciones disímiles entre directivos en relación con el cuidado de la cuenca, constituye otro de los motivos de conflicto.

⁶ Artículos 42, 43, 44 y 45, Título VII: De las Rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales, Ley 99 de 1993.

⁷ Luis Gonzaga y Gustavo Montoya. 26 de enero de 2007.

Así, la falta de acuerdo en lo referente a la coordinación de las acciones de reforestación, a la determinación de las áreas a reforestar y la selección de especies vegetales⁸, junto con las diferencias relativas a la manera de gestionar e invertir los recursos, son fuente de enfrentamientos entre directivos. Así se expresaba uno de los cuatro presidentes de las asociaciones afiliadas al sistema unificado de abastecimiento en Barrios Unidos de Oriente:

“Yo le tengo mucha desconfianza a Jorge Gómez, el presidente de Puerto Nuevo, que hace parte del grupo de presidentes que se rotan la dirección de este sistema de abastecimiento que surte de agua a los sectores de la Mariana, Libertadores, Santa Teresita y Puerto Nuevo, porque unos días se entusiasma para construir la planta de tratamiento y luego dice que mejor arreglemos primero las redes... El dice que no quiere enterrar la plata y yo le digo si es que en el acueducto todo va por debajo, enterrado”⁹.

6.1.3. El conflicto secundario en torno a la organización y el funcionamiento de los acueductos comunitarios.

En Dosquebradas los acueductos comunitarios son estructuras culturales que han internalizado en su dinámica de gestión las contradicciones propias de las formas de actuación de los distintos individuos que las conforman. Las actitudes, expresiones y acciones de sus dirigentes reflejan el interés por mantener, imponer o transformar la relación en torno al manejo y uso del poder, que les otorgan ciertos privilegios para mantenerlos al margen del conflicto o articulados a las fuerzas sociales que representan en las instituciones estatales de orden municipal y regional.

⁸ La disputa se presentó entre la Junta Directiva de la asociación de usuarios del acueducto comunitario la Capilla y un directivo de la asociación los Libertadores, para quien la guaduilla, especie seleccionada para reforestar ocasionó problemas a los tanques de almacenamiento de éste último sistema. Los líderes protagonizaron un enfrentamiento, que incluyó amenazas con arma blanca.

⁹ Consuelo Restrepo. 3 de noviembre de 2005.

En este sentido, aparecen conflictos secundarios en torno a la organización y el funcionamiento de los acueductos comunitarios, que se dan en dos sentidos: Por un lado, los enfrentamientos que aparecen al interior de las asociaciones y los que se dan entre dos o más organizaciones de primer nivel; por el otro, las pugnas de las que son protagonistas las dos organizaciones de segundo nivel existentes en Dosquebradas: la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (AMAC) y la Asociación de acueductos comunitarios Urbanos y Rurales de Dosquebradas (ACURD), antes denominada Asociación de Acueductos Independientes.

Los conflictos suscitados entre directivos y usuarios al interior de las Asociaciones de acueductos comunitarios aparecen con mayor frecuencia a medida que el modelo de gestión colectiva del agua se asemeja a una estructura empresarial. Cuando esto sucede, las relaciones interpersonales entre directivos y pobladores de los sectores abastecidos se distancian, porque la Junta Directiva delega los trabajos de interacción directa con los usuarios y/o socios del sistema a los funcionarios contratados.

Los conflictos que aparecen al interior de las asociaciones suelen estar relacionados con las siguientes situaciones: el incumplimiento con el pago mensual del servicio; el manejo distorsionado de la comunicación o ausencia de ella entre directivos y usuarios; la existencia de actitudes impositivas, posiciones radicales o poco democráticas de algunos dirigentes para con los usuarios; la baja participación de los usuarios en las labores de mantenimiento y conservación del sistema e incumplimiento con los compromisos sociales para con la asociación (participación en asambleas, reuniones, capacitaciones y convites).

Las relaciones disfuncionales entre usuarios y directivos aparecen al interior de las Asociaciones de acueductos comunitarios, principalmente, porque tanto las juntas directivas como los socios

incumplen los acuerdos previstos en los estatutos, o no gestionan las transformaciones normativas necesarias para el mejoramiento en la gestión y administración de los sistemas.

Un aspecto determinante del conflicto es la existencia de opiniones contrapuestas en relación con el rol que deben desempeñar socios y usuarios en el funcionamiento de la asociación de acueducto. El modelo de gestión colectiva del agua que impulsaron los fundadores de los acueductos suponía conservar un legado de trabajo conjunto para el desarrollo del territorio que tenía su origen en el mundo rural. Sin embargo, los procesos de urbanización trajeron consigo nuevas prácticas de vida en los habitantes de la ciudad, entre ellas aislamiento entre vecinos e individualismo para satisfacer las necesidades familiares.

Igualmente, la dinámica de urbanización y la ampliación en la cobertura del servicio de acueducto comunitario en las zonas que se constituyeron como asentamiento urbano, limitaron la previsión de los directivos en torno a la propiedad sobre el sistema y al uso del recurso. Las actitudes apáticas entre la población, debidas principalmente a la existencia de mayor proporción de inquilinos en comparación con propietarios de viviendas de los barrios atendidos con el servicio comunal, se hicieron evidentes a través de una significativa reducción en la participación de los usuarios durante asambleas, reuniones y convites.

Así mismo, el modelo de vida urbanizada ligado a un enfoque mercantil en la política de servicio público de acueducto, conllevó que los habitantes otorgaran prioridad a su rol de usuarios más que al de socios ya que, como consumidores, en Dosquebradas tienen distintas opciones para acceder al servicio de agua potable. Mientras los habitantes perciban que el único beneficio que les otorga un acueducto comunitario es la garantía de agua para consumo humano en su

domicilio, el interés práctico como consumidor tiende a condicionar su participación en la estructura de propiedad colectiva.

Por otra parte, la administración de los acueductos comunitarios se enmarcó en unos estatutos que no correspondían a los cambios requeridos por una acelerada dinámica urbanística con una intensa movilidad poblacional en Dosquebradas. La mayoría de las Asociaciones de acueductos comunitarios se quedaron desarrollando prácticas ajustadas a la eventualidad y no actualizaron la normatividad a la nueva realidad de la ciudad. Por ello, en muchos casos, los directivos optaron por tomar decisiones aplicando procedimientos diferentes a los establecidos en los estatutos.

Otro tipo de desacuerdos que surgen con frecuencia son los suscitados entre directivos de las Asociaciones de acueductos comunitarios y las Juntas de Acción Comunal. Aunque el objeto social de ambas es diferente¹⁰, el conflicto aparece por la intencionalidad explícita que tienen éstas últimas de acceder al manejo de recursos económicos con los que cuentan las asociaciones. La captación de una tarifa mensual permite a las asociaciones de acueductos manejar unas cantidades de dinero que para las juntas de acción comunal resulta difícil de conseguir, en razón a la intención filantrópica de su labor. Estas últimas organizaciones realizan sus acciones con recursos provenientes de rifas, donaciones de concejales o diputados a la asamblea y, eventualmente, algún pequeño contrato con la alcaldía. Esta dependencia de recursos condiciona históricamente la influencia clientelar en las relaciones entre las Juntas de Acción Comunal con las instituciones públicas.

¹⁰ Las Juntas de Acción Comunal son organizaciones sociales de primer nivel encargadas de realizar acciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de su zona de influencia, generalmente barrios o veredas. Por su parte, las Asociaciones de acueductos comunitarios se dedican exclusivamente a administrar los sistemas de abastecimiento de agua.

Finalmente, otro tipo de conflicto en torno a la organización y el funcionamiento de los acueductos, son los enfrentamientos entre directivos de Asociaciones de acueductos comunitarios pertenecientes a diferentes organizaciones de segundo nivel. Estas pugnas se presentan, la mayoría de las veces, por la desconfianza entre los líderes y la ambición de poder para el manejo clientelar de las relaciones con la alcaldía¹¹. Así expresan las diferencias que mantienen los líderes de las dos asociaciones de segundo nivel, la AMAC y la ACUR respectivamente:

“El problema de estos señores de los acueductos independientes es que tienen un estilo soterrado, utilizan el chisme para descalificar (...). En la causa común no tenemos porqué ser enemigos y pueda que no coincidamos en método, en estilo de dirección, lo único que yo pido es que haya debates ciertos, sinceros. Ellos se han descalificado solos porque las instituciones los han visto débiles. Don Camilo por ejemplo es oportunista. Desde la lucha social conozco a Camilo, tengo la sensación que es un personaje peligroso, porque no da la cara, no lo enfrenta a uno (...) le insistí mucho diciéndole que se afiliara (...). Ahora la disputa es por poderes, más que por la organización, es por personas. En lo que a mi concierne, a la AMAC, yo no voy a quitarle protagonismo”¹².

“Siempre tuve dificultades y roces con Ovidio, desde que estábamos ambos en la acción comunal. Por eso desde que él fuera presidente de la AMAC, yo sabía que tenía que trabajar por mi lado”¹³.

Las dificultades para consolidar la organización social de segundo nivel son similares a las que relatan los grupos que pretenden compartir

¹¹ “Don Camilo y Jorge que lideran los acueductos independientes me prometieron afiliarse a la AMAC si yo quedaba elegida. Lo que pienso es que se acabaría la división que existe entre los acueductos comunitarios, porque de esta manera quedaríamos todos afiliados a una sola organización: la AMAC. Y eso es lo que quiere el alcalde. Ahora, si vuelve a quedar don Ovidio, yo me salgo de la AMAC y monto otra organización con algunos dirigentes de estos independientes y le trabajo duro a eso” (Claudia Carmona. 2 de febrero de 2005).

¹² Ovidio Montoya. 14 de junio de 2005.

¹³ Camilo Londoño. 3 de febrero de 2006.

gestión de sistemas de abastecimiento en algunos sectores. Al respecto, aunque algunos directivos son concientes de las ventajas que trae la administración conjunta de acueductos comunales, todos coinciden en reconocer que las alianzas se desestabilizan ante las ansias de poder de algunos directivos.

6.2. LA DINAMICA DEL CONFLICTO

No es posible definir con precisión y de manera homogénea para todos los sectores de la ciudad las fechas en que el conflicto ambiental por la gestión del acueducto en Dosquebradas se manifestó, permaneció en latencia o exteriorización. El análisis del proceso histórico del conflicto muestra desarrollos distintos en los diferentes acueductos y pone de manifiesto la existencia de zonas en las que la dinámica social en torno al acueducto está más frecuentemente en choque con el modelo de gobernabilidad del agua.

Existen zonas o sectores de Dosquebradas más afectados por las divergencias que suscita el sistema de abastecimiento de agua, como las Vegas, la Badea, Otún, la Esneda, Frailes-Japón, Camilo Torres, San Diego, la Capilla, Bombay, Playarrica, donde los altos niveles de conflictividad afectan la convivencia de los habitantes¹⁴. En estos barrios, la vida de sus habitantes se encuentra amenazada por la implicación de grupos armados como actores sociales en el conflicto. Estos grupos controlan la utilización de los espacios públicos, los horarios para el desarrollo de actividades comunales y, en ocasiones, las decisiones para la gestión y la administración de los sistemas de abastecimiento.

El control territorial de los grupos armados al margen de la Ley irrumpe y condiciona la gestión de las directivas de Asociaciones de acueductos

¹⁴ Según el informe de Eisenhower Zapata. Juez de Paz Dosquebradas, 2005.

comunitarios, porque se vedan escenarios de actuación y frenan condiciones para la acción de mejoramiento de los sistemas de abastecimiento comunal. Es el caso, por ejemplo, de las amenazas que han sufrido algunos de los directivos de acueductos comunitarios en discusiones en torno a la implantación de sistemas de micromedición, por parte de usuarios que utilizan sus vínculos con grupos al margen de la Ley para evitar que iniciativas como éstas sigan su curso. O cuando los propietarios de predios rurales donde nacen las quebradas abastecedoras amenazan a directivos que les solicitan detener la tala indiscriminada de árboles.

En la ciudad, el control lo ejercen milicias urbanas financiadas con dinero del narcotráfico pertenecientes a grupos subversivos como el Ejército Popular de Liberación (EPL) y paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). La zona rural donde se ubican las fuentes abastecedoras, es un eje de movilidad, control militar y estancia de grupos armados al margen de la ley.

Los grupos paramilitares que ostentan el control militar sobre las zonas intimidan a directivos de Asociaciones de acueductos comunitarios y a funcionarios públicos para evitar la compra, cesión o entrega en comodato de los predios que requieren reforestarse para garantizar la conservación de la fuente. Según se dice, esto es debido a que los propietarios de grandes extensiones de terrenos son quienes, generalmente, a su vez financian el paramilitarismo.

Estos grupos armados limitan las acciones organizativas entre la población y controlan la recolección de información con destino a la actualización demográfica y/o catastral de los acueductos comunitarios. En muchos casos exigen que se les solicite permiso previo a la realización de dichas actividades. En algunos sectores, la delincuencia juvenil impide la realización de reuniones en horas nocturnas y limita a

los funcionarios de acueductos comunitarios ampliar la jornada laboral por temor a ser atacados al retirarse de la sede de la asociación.

La determinación de la influencia del conflicto armado en Dosquebradas sobre la gestión del agua en los sectores atendidos por acueductos comunitarios es una manifestación de la relación existente entre la dinámica sociopolítica y económica que viene transformando al municipio en los últimos setenta años y que influyó negativamente en la vida de habitantes de las zonas periurbanas de la ciudad.

Como en la gobernabilidad del agua, la aparición de la violencia armada se debe, entre otras causas, a la pérdida de gestión estatal para atender las necesidades prioritarias de la población y controlar el territorio. Las autoridades nacionales, departamentales y municipales perdieron capacidad de manejo autónomo en la política pública del sector y la urbanización del territorio biquebradense. Además el manejo clientelar en la gestión del servicio debilitó el modelo comunal.

El desarrollo del conflicto en torno a la gestión del acueducto en Dosquebradas se puede dividir en cuatro momentos diferenciados entre 1882 y 2006, en virtud a la simultaneidad y la dinámica de los procesos sociales desde el ámbito nacional hasta el municipal.

El análisis de las etapas de cooperación, indiferencia, tensión, competencia y conflicto como tal se realiza de manera cíclica, teniendo en cuenta que en algunos períodos se dio simultaneidad de procesos contradictorios en su orientación desde el orden nacional hasta el municipal. Por años, las etapas presentan características específicas que se detallan a continuación.

6.2.1. Entre 1882 y 1935

Este primer período correspondió a una etapa de indiferencia del Gobierno nacional para atender a la población con servicio público de acueducto de manera extensiva. Para esta época, en todo el país y particularmente en Dosquebradas, el servicio de acueducto se prestó de manera elitista, ya que el Estado cooperó con los particulares que tenían capacidad de pago mediante el otorgamiento de concesiones para la instalación de acueductos en grandes haciendas privadas. Por su parte, los campesinos debían resolver el abastecimiento de agua de manera autónoma, realizando continuas jornadas a pie para transportar el líquido desde la fuente hasta la vivienda.

En Dosquebradas, mientras que en 1925 se construyó el primer sistema de abastecimiento comunal por iniciativa colectiva de los habitantes del sector la Capilla, por el contrario, los gobiernos Nacional y Departamental priorizaron inversiones para utilización del agua en pro del desarrollo vial y transporte en la región. Entre ellos fue prioritaria la generación de energía hidráulica para movilizar las locomotoras del ferrocarril de Caldas.

6.2.2. Entre 1936 y 1976

En esta segunda etapa contrasta la cooperación nacional para el fortalecimiento del sector servicio público de acueducto con la indiferencia del Gobierno municipal de Dosquebradas para controlar el desarrollo de los asentamientos urbanos con servicio domiciliario de acueducto, en manos de actores sociales privados. Aunque el Estado definió una política de subsidiariedad para la construcción de acueductos regionales y municipales con recursos públicos del orden

nacional¹⁵, el gobierno biquebradense en este período no gestionó la construcción de un sistema propio para abastecimiento de agua, pese a la intensificación en la urbanización del territorio.

Como consecuencia de ello, el conflicto ya apareció en esta fase, porque mientras las Asociaciones de acueductos comunitarios recibieron apoyo para su mejoramiento y resolvieron el desabastecimiento de agua en muchos sectores de la ciudad, el Gobierno municipal, pese a la existencia de una política subsidiada para la construcción de acueductos en el país, no construyó un sistema propio de abastecimiento de agua para un gran porcentaje de habitantes que lo requerían.

Al parecer los habitantes asimilaban el sistema de urbanización privada sin control estatal, como un esquema cultural propio de identidad biquebradense. Es decir, si las familias pobres querían habitar en Dosquebradas, el modelo de urbanización con instalación privada del agua era la única alternativa de acceso a vivienda con servicio domiciliario de acueducto.

Entre 1948 y 1986, aunque parecía que el conflicto estaba en estado de latencia, se presentaron expresiones de inconformidad ante gobernantes y políticos de la época, por parte de la población afectada por el esquema de urbanización privada. La población de algunos sectores reclamó del Gobierno municipal mediante comunicados y manifestaciones públicas, la defensa de los intereses ciudadanos ante el abuso de los comerciantes de predios y viviendas.

¹⁵ Dieron cuenta de la cooperación estatal la definición de la política pública de acueducto, la creación del INSFOPAL, la expedición del código de los recursos naturales y, la asignación de responsabilidades al Ministerio de Salud para atender obras sanitarias en pequeñas poblaciones. Sin embargo, después de 1975, la transformación del INSFOPAL a ente comercial implicó una reducción en la inversión pública nacional.

En términos generales, durante los dos primeros períodos referidos, el conflicto ambiental por el servicio de acueducto en Dosquebradas estuvo latente, sin ninguna ingerencia del Estado en la gestión colectiva del agua. El desacuerdo más agudo se manifestó entre 1977 y el 2006, con dos momentos diferenciados: uno entre 1977-1994, otro entre 1995-2006.

6.2.3. Entre 1977 y 1994

Este tercer período del conflicto se presentó con una fuerte tensión entre los actores sociales encargados de la prestación del servicio de acueducto en Dosquebradas. El Gobierno nacional, mediante el proceso de descentralización administrativa, disminuyó los subsidios para el sector y delegó en los municipios la gestión autónoma de recursos para construcción de acueductos¹⁶.

Los gobernantes del Departamento, en asocio con alcaldes de la época, se propusieron debilitar la gestión de las Asociaciones de acueductos comunitarios con la reducción de recursos otorgados para el mejoramiento de infraestructura de los sistemas de abasto comunal, así como negando la personería jurídica a la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios (AMAC) entre 1988 y 1993.

En el ámbito departamental, la transferencia de los derechos sociales del INSFOPAL a la ESAR significó pérdida en el sistema de subsidiariedad para construir acueductos en el Departamento con recursos provenientes de la nación y, un incremento del endeudamiento progresivo de estas dos entidades con la banca

¹⁶ Hechos significativos de la descentralización administrativa y fiscal que promovió el Gobierno nacional desde el nivel central fueron la expedición de las Leyes 12 de 1986, el Decreto 77 de 1987 y la Ley 142 de 1994 que privatizó la prestación de los servicios públicos en Colombia.

internacional, especialmente después de la primera experiencia crediticia en 1977¹⁷.

La incapacidad de la gestión estatal para responder al masivo incremento de la inmigración al municipio agudizó el conflicto entre 1982 y 1992. Se presentó así una contradicción entre la aparición de entidades públicas encargadas de construir viviendas de interés social¹⁸ y ofertar servicio de acueducto¹⁹, por un lado, y, por otro, la creación de la empresa privada ACUASEO, el incremento de invasiones, construcción de asentamientos y la mayor cantidad de acueductos comunitarios por parte de urbanizadores privados en la zona periurbana de la ciudad.

La tensión se presentó entonces por dos situaciones opuestas. Por un lado, en 1985 se formuló el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado²⁰, que se proyectó como una estrategia tecnológica para resolver el desabastecimiento de agua en Dosquebradas, pero ignoraba los acueductos comunitarios como alternativa para abastecimiento de agua en sectores periurbanos de la ciudad.

Y por otro lado, la reacción organizada de las Asociaciones de acueductos ante la formulación del Plan, a través de la conformación del comité pro defensa de los acueductos comunitarios en 1986, con apoyo y orientación de ambientalistas pertenecientes a los Grupos

¹⁷ En 1977, el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) concedió el primer empréstito a la Empresa de Servicios Públicos de Risaralda (EMPORIS), que luego se llamó ESAR. Y, en 1979 el INSFOPAL Y EMPORIS compartieron deuda con el Banco Mundial.

¹⁸ Como el Instituto de Crédito Territorial.

¹⁹ Se constituyó la Empresa Municipal de Servicios Públicos Domiciliarios de Dosquebradas.

²⁰ Entre 1985 y 1988, con la formulación del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, el Gobierno Municipal buscó centralizar el servicio de acueducto en un solo sistema, manejado directamente por la administración local y concebido como un proceso rentable. Para lograrlo era necesario debilitar a la contraparte en la oferta del servicio.

Ecológicos de Risaralda. Según Guillermo Arredondo²¹ la creación de la AMAC se dio, entre otros motivos, por la necesidad de organizar un ente que ofreciera apoyo y asesoría a los requerimientos técnicos y administrativos de los diferentes acueductos comunitarios que existían en la ciudad, y la defensa del modelo de gestión colectiva del agua ante las entidades estatales²².

En 1993 los acueductos comunitarios abastecían de agua domiciliaria al 45% del total de la población biquebradense²³. Igualmente, en ese año, luego de múltiples negativas por parte del Gobierno departamental, el comité pro defensa de los acueductos comunitarios en Dosquebradas obtuvo la personería jurídica mediante la figura de Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (AMAC).

6.2.4. Entre 1995 y 2006

En este cuarto período del conflicto, la competencia se produce entre los distintos modelos de gestión de agua en el ámbito municipal, en

²¹ Guillermo Arredondo. 25 de febrero de 2004.

²² Durante las décadas de 1980 y 1990 se produjeron fuertes desavenencias entre el Estado y las organizaciones sociales que administraban acueductos comunitarios. Eventos como el ocurrido durante la emergencia por el desbordamiento de las quebradas Rocaverde y Manizales que hicieron desaparecer el acueducto del barrio la Mariana, motivaron la constitución de la AMAC, como alternativa de solución a problemas técnicos que en épocas de invierno eran incontrolables por parte de las comunidades. Los líderes de los acueductos buscaron entonces asesorar a las comunidades para evitar que el agua se llevara las infraestructuras existentes durante las frecuentes lluvias en la región y se mejorara la calidad del líquido para consumo humano ante el incremento de la turbiedad. Según Guillermo Arredondo, una alergia entre la población infantil que se produjo en 1985 por los efectos de la ceniza que expulsó el nevado del Ruiz, sirvió de excusa a la Secretaría de Salud para afirmar que el agua de mala calidad ofrecida por los acueductos comunitarios era causante de dicha enfermedad en los menores. Este argumento desmotivó a más de un acueducto en su afiliación a la AMAC.

²³ Aproximadamente 48.000 personas, teniendo en cuenta que en 1985 los datos poblacionales registraron 105.719 habitantes en el municipio de Dosquebradas.

razón a la orientación privatizadora del sector acueductos desde el ámbito nacional.

Con la Ley 142 de 1994 en el sector acueducto compiten como prestadores del servicio las empresas privadas, estatales, mixtas y las organizaciones sociales de acueductos comunitarios. El Gobierno Nacional determinó un aporte proporcional a la gestión de empresas municipales de acueducto mediante el régimen de transferencias, y exigió a los prestadores del servicio público una administración autosostenida mediante la aplicación eficiente del régimen tarifario.

En esta etapa, el conflicto se manifiesta principalmente en los sectores periurbanos de la ciudad. En estos sectores, la empresa Serviciudad y la Alcaldía, en asocio con la Contraloría Municipal, desarrollan una campaña de desprestigio de los acueductos comunitarios, promoviendo la afiliación de usuarios al sistema de abastecimiento estatal. Para ello, argumentan que los acueductos comunitarios ofrecen un agua de mala calidad, ya que no cumplen la normatividad para el control de la calidad del agua suministrada a la población, y muestran con ello la preocupación de los gobernantes por la salubridad pública²⁴.

²⁴ La Contraloría Municipal señala que los problemas sanitarios en zonas atendidas por acueductos comunitarios responden a la existencia de un modelo precario y artesanal de administración y gestión del agua. En dos reportes realizados durante el 2005, la Contraloría calificó de insostenible el servicio que ofrecen estos sistemas de abastecimiento comunal. (Uberney Marín. 23 de junio de 2005). "No se ha avanzado en el tema, se deben prender las alarmas. Si bien es cierto que estas son empresas comunitarias con pocos recursos, prestan un servicio necesario, por lo que debemos unir todas las iniciativas, recomendó el contralor. El funcionario enfatizó que la contaminación se ejerce desde el mismo nacimiento de los afluentes que los surten, siendo una de las causantes de la situación el vertimiento que las cocheras y las fincas agropecuarias en la zona rural hacen de sus aguas residuales a las quebradas (...). Entre los acueductos que han presentado irregularidades en la calidad del agua se encuentran San Diego, Camilo Mejía, la Badea, entre otros. (...) El problema de mala calidad del agua de los acueductos comunitarios que denuncia la Contraloría data de hace casi un siglo. Al respecto aseveró el mandatario que se están haciendo convenios. Yo les ayudo pero nuestra participación está condicionada a que ellos reforesten las cuencas hidrográficas, además fue enfático en afirmar que no se puede

El desacuerdo entre la Administración municipal y las Asociaciones de acueductos comunitarios por el control a la potabilización del agua es un punto cíclico en el conflicto ambiental, del cual siempre se parte y al que se llega cuando aparece el cuestionamiento recíproco. Por un lado, los gobernantes argumentan que existe negligencia por parte de las Asociaciones de acueductos comunitarios para entregar agua con calidad, tratada y potabilizada, sin reconocer que falta mayor acompañamiento, asesoría y capacitación para los directivos al respecto. Por su parte, las Asociaciones de acueductos comunitarios consideran que el mejoramiento en la potabilización requiere apoyo del Gobierno municipal y regional en recursos e infraestructura, aunque no ignoran que desde la figura asociativa también es posible contemplar el cobro por el tratamiento del agua, tal como lo muestra el caso del acueducto comunitario Frailes-Naranjales con resultados alentadores en la potabilización con recursos propios.

La posición del alcalde se sustenta en la interpretación que su administración hace de la Ley 715 del 2001, mediante la cual el Estado reglamentó el sistema general de participación y dictó normas en materia de recursos para organizar la prestación de los servicios de educación, salud y servicios públicos, entre otros. Pese a esta ventaja comparativa con la asignación del 41% para inversión en agua potable y saneamiento básico, el alcalde rechaza el apoyo a los acueductos comunitarios por la limitación establecida en la Ley 80, según la cual constituye peculado la canalización de recursos públicos hacia el sector privado.

dejar a la gente sin agua pero en el momento en que estén atentando contra la salud de los usuarios se deben frenar". (Diario *La Tarde*. 10 de noviembre de 2005). Cinco meses después, el mismo diario *La Tarde* presentó en otro artículo que ratifica la precariedad en la calidad de agua ofrecida por los acueductos comunitarios de Dosquebradas. (Diario *La Tarde*. 16 de abril de 2005).

A finales de marzo del 2006 Serviciudad cubría el 70% de la población de Dosquebradas. Por ello, para el Gobierno municipal las Asociaciones de acueductos comunitarios representan un obstáculo para acceder a la certificación nacional que le otorgue autonomía para cambiar el destino de los recursos provenientes del sistema general de participación, ya que se requiere que la empresa estatal atienda al 90% de la población en servicio público de acueducto. Además, en su relación con la AMAC, la Administración municipal pierde imparcialidad. Según la legislación, la Alcaldía tiene la responsabilidad de asegurar la prestación del servicio público pero, en la práctica, asume la función de controlar a ciudadanos y colectividades que desarrollan tal labor y compite en la misma esfera de desarrollo en alianza con el sector privado.

6.3. ACTORES SOCIALES QUE INTERVIENEN EN EL CONFLICTO

Las consecuencias de un proceso histórico caracterizado por la ausencia de intervención del Estado para orientar el asentamiento humano y el abastecimiento de agua en Dosquebradas, permiten reconocer que el conflicto ambiental por la gestión del agua se gestó desde hace más de 70 años. Aunque en estos setenta años cambió la razón social de muchos actores institucionales, estructuralmente la dinámica continúa de manera lineal. Por tal motivo la caracterización que se presenta a continuación es la de actores recientes.

En el 2005, el conflicto ambiental por la gestión del agua en Dosquebradas se presentó debido a la polarización de posiciones de dos grupos de actores sociales: por un lado, las organizaciones sociales que prestan servicio de acueducto y, por otro, las instituciones estatales que administran la política, controlan su ejecución y a la vez prestan el servicio.

De una parte, están las organizaciones sociales prestadoras del servicio de acueducto en zonas marginales de la ciudad y el campo, agrupadas en asociaciones de segundo nivel como la AMAC y los Acueductos independientes o Asociación de Acueductos Rurales y Urbanos de Dosquebradas (ACURD). A este grupo se suman la Fundación Grupos Ecológicos de Risaralda, quien lidera el movimiento ambiental en el Departamento, y el Comité por la Defensa de la Vida y el Agua. Estos últimos manifiestan su apoyo mediante la participación en debates públicos en defensa de las Asociaciones de acueductos comunitarios, ofrecen formación política y educación ambiental a directivos.

La mayoría de Asociaciones de acueductos comunitarios consideran que debido a las particularidades de su modelo administrativo, operativo y de inversión, difícilmente podrán cumplir a corto plazo con un régimen tarifario acorde a los requerimientos de las instituciones públicas (CRA, superintendencia, entre otros), tal como si lo pueden hacer las empresas privadas de servicios públicos. Estas asociaciones acusan al Estado de excluirlas de alternativas legislativas que consideren su modelo de gestión cultural del agua, y de la falta de períodos de transición para asumir de un modo gradual los cambios que requiere el mejoramiento tecnológico y administrativo.

El segundo grupo de intereses lo integran las instituciones estatales representadas a nivel nacional por el Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial (MAVDT), la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y la Superintendencia de Servicios Públicos. En el Departamento por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) y, en el ámbito local, por la Alcaldía Municipal con sus secretarías de Planeación, Salud, Control y Desarrollo Social. Debido a su carácter mixto o privado, pertenecen además a este grupo las empresas prestadoras de servicios públicos Aguas y Aguas de Pereira, Serviciudad, Aguas de Dosquebradas y Acuaseo.

Este grupo de actores sociales interesados en la privatización del servicio público de acueducto, se apoya para su gestión en la política de financiamiento de entidades como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y la banca privada nacional. Estas instituciones financieras, en virtud a la presión que ejercen sobre el Gobierno nacional, son responsables de condicionar las reformas estructurales del sector acueducto, como garantía para el cumplimiento de los compromisos que al Estado colombiano le genera el endeudamiento público.

Si bien la relación de fuerzas es un asunto estructural que compromete directamente a cada uno de los actores implicados en el conflicto, la incidencia de algunos agentes es directa o indirecta dependiendo de la cercanía con la Administración municipal. A continuación se presentan los distintos actores implicados, de menor a mayor incidencia directiva en el conflicto (Ver cuadro conflicto de actores).

6.3.1. El BID y el Banco Mundial

En el ámbito internacional, el BID y el Banco Mundial son entidades financieras que ejercen una fuerte presión sobre el Gobierno nacional en materia de política ambiental. En relación con el recurso hídrico exigen a los países no industrializados, programas de ajuste estructural consistente en la entrega del mercado del agua a manos de inversionistas extranjeros, como respuesta al peso de su deuda creciente. Pese a ser considerados actores indirectos en el conflicto ambiental por la gestión del agua en Dosquebradas, que actúan como movilizadores de la política de privatización, sus intereses económicos y políticos garantizan la defensa del capital financiero y la dependencia de Colombia con los países del norte.

Para el caso de Dosquebradas la privatización del sector acueducto y la pérdida de autonomía financiera en la prestación de agua para consumo humano se ha producido con la aparición del capital privado mediante el endeudamiento que obtuvieron las empresas Aguas y Aguas de Pereira²⁵ y posteriormente Aguas de Dosquebradas para construir la planta de tratamiento de Villa Santana²⁶.

6.3.2. Instituciones Públicas Nacionales

El Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial –MAVDT.

Según la Ley 99 de 1993 este Ministerio se debe encargar, entre otros aspectos, de formular la política ambiental y manejar los recursos naturales renovables a fin de garantizar un desarrollo sostenible en el país²⁷. Como actor institucional, su labor se operativiza a través de la División de Agua Potable, Saneamiento Básico y Ambiental, así como de acciones que realizan las Corporaciones Autónomas Regionales en departamentos y regiones.

²⁵ En comunicado del Sindicato de Trabajadores de la empresa Aguas y Aguas sobre el proceso de privatización afirman: "dentro de las condiciones fijadas por el BID para otorgar el crédito se exigió al municipio y a la empresa de acueducto y alcantarillado de Pereira, la suscripción de un convenio denominado Plan de Desempeño (...). Se dispuso que la empresa se comprometía a elaborar un informe sobre alternativas, acciones para convertir la empresa Aguas y Aguas en una empresa de servicios públicos mixta (...) dejando a la gestora la responsabilidad comercial y financiera de la misma, siempre y cuando se cumpla con el compromiso de capitalizar y transformar la empresa en una de economía mixta".

²⁶ Así lo dejó conocer el gerente de dicha institución: "nos toca hacer una inversión cercana a los 4.600 millones de pesos y hacer una solicitud de crédito por 2.800 millones de pesos (...), ya se han adelantando trámites con Findeter". (Diario *La Tarde*. 9 de abril de 2005). Meses más tarde el mismo gerente expresó en la prensa local lo siguiente: "Estamos gestionando un préstamo por 2.800 millones de pesos, ya están todos los documentos en los bancos y esperamos que en la próxima semana el BBVA y el Banco de Occidente nos den el cupo de esos créditos". (Diario *La Tarde*. 25 de junio de 2005).

²⁷ Artículos 2 y 4, Ley 99 de 1993.

La presencia del MAVDT en el municipio de Dosquebradas es difusa, con la excepción de la realización de un programa de capacitación en gestión empresarial para acueductos rurales o pequeños municipios, que desarrolló durante el 2004 pero que no tuvo continuidad. Ello significa que, como agente del conflicto ambiental por la gestión del agua en Dosquebradas tiene una influencia indirecta, su legitimidad es débil y su poder político se aplica a través de otros actores como la CARDER principalmente.

La Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)²⁸-.

Esta comisión tiene la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos y promover la competencia entre quienes los presten, 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. La CRA difunde instrumentos metodológicos que permiten a los prestadores realizar el cálculo tarifario y capacita en el tema a instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales²⁹. Según uno de sus funcionarios³⁰, el principal radio de acción de la CRA desde su creación se encuentra en las ciudades de Medellín y Bogotá, debido a las limitaciones presupuestales. Por ello, su papel es poco conocido entre los directivos de las Asociaciones de acueductos comunitarios de

²⁸ Según el artículo 73, Ley 142 de 1994.

²⁹ Teniendo en cuenta las características demográficas de los municipios en el país, la CRA definió la estructura tarifaria para servicio público de acueducto en rangos que oscilan entre personas que prestan el servicio a poblaciones menores de 8.000 usuarios, entre 8.000 y 20.000 y, más de 20.000 usuarios. Para difundir las metodologías entre los prestadores de servicios públicos de acueducto y alcantarillado con menos de 8.000 usuarios diseñó en conjunto con el MAVDT, un material educativo que explica de manera sencilla cómo calcular tarifas, a partir del análisis de costos de operación, administración y reposición de equipos.

³⁰ _____. 24 y 25 de noviembre de 2005.

Dosquebradas³¹. Las asociaciones la perciben como una entidad de control y regulación tributaria, y su imagen es difusa entre los directivos de las organizaciones que administran acueductos comunitarios en Dosquebradas.

La escasa capacitación de pequeños prestadores limita su funcionalidad y la aplicación eficiente de la metodología tarifaria, cuyo propósito es loable si la intencionalidad es hacer de las organizaciones sociales que administran acueductos comunitarios, competidores económicos eficientes y sustentables culturalmente.

Como institución pública, es un actor indirecto en el conflicto ambiental por la gestión del agua en Dosquebradas, pese a que mediante el cálculo tarifario fomenta la autosostenibilidad empresarial de los prestadores en servicio de acueducto, instrumento necesario para garantizar la política privatizadora del sector a nivel nacional.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Es una entidad de carácter técnico adscrita al MAVDT creada mediante la Ley 142 de 1994, con autonomía administrativa y patrimonial. Mediante dicha institución, el presidente de la República ejerce el control, la inspección y la vigilancia de las entidades que prestan servicios públicos en Colombia. Atendiendo al principio del interés general sobre el particular, la Superintendencia está llamada a

³¹ Excepto para el acueducto comunitario San Diego, para cuya directiva es prioritario formalizar su labor en esta institución por la posibilidad de fortalecerse como empresa. En los siguientes términos lo expresa su presidenta: "Estamos cumpliendo con los reglamentos requeridos por la Ley, en este momento estamos suscritos a la Superintendencia de Servicios Públicos y a la CRA (...) nos estamos capacitando permanentemente (...) Otros compañeros se están preparando en toda la parte que tiene que ver con la superintendencia y la CRA (...). Es importante empezar a transformar estas organizaciones de acueductos y dejar el miedo que tenemos a lo que exige la ley". (Claudia Carmona. 2 de febrero y 5 de junio de 2005).

defender los usuarios de servicios públicos garantizando la continuidad y la calidad en la prestación del servicio, así como la transparencia de la información contable, financiera, técnica y jurídica de las entidades prestadoras de servicios públicos.

La legitimidad de esta entidad es baja en razón a su escasa promoción en Dosquebradas y la reacción de la mayoría de directivos en las Asociaciones de acueductos comunitarios frente a ella es de resistencia, por el temor a ser evaluados en su gestión económica con fines tributarios exclusivamente³².

6.3.3. Instituciones Públicas Regionales y Locales

La Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER)

Esta institución detenta la autoridad ambiental en la región. Por ello debe encargarse de hacer cumplir y aplicar las disposiciones legales vigentes en el manejo, uso y conservación de los recursos naturales. Según la Ley 99 de 1993 es el ente encargado de regular y vigilar la acción sobre las cuencas abastecedoras de acueductos, entre otras funciones.

Para garantizar el mantenimiento de la oferta hídrica, debe desempeñar un papel mediador entre propietarios, habitantes rurales y miembros de Asociaciones de acueductos comunitarios en torno a temas como la demarcación de zonas forestales protectoras, el mantenimiento de cobertura vegetal en cuencas hidrográficas y la protección de cauces. Sin embargo, estas funciones se disipan en su

³² Temor ratificado luego de una encuesta que la Superintendencia de Servicios públicos domiciliarios quiso aplicar en el 2005 entre las Asociaciones de acueductos comunitarios, con resultados nefastos ante la negativa de los directivos para su diligenciamiento. Este documento aspiraba recolectar información sobre el estado de la infraestructura, del tratamiento fisicoquímico al agua, ingresos y egresos en la operación administrativa de las asociaciones.

mayoría debido a la complejidad de la realidad ambiental del municipio y las orientaciones clientelistas en la gestión de esta entidad.

Por tanto valorar la legitimidad de la CARDER en función del impacto de su labor resulta complejo en lo pertinente al recurso hídrico y en la relación con las Asociaciones de acueductos comunitarios. Cada uno de estos dos actores manifiesta percepciones encontradas e incluso existen algunas contradicciones entre las opiniones de directivos y funcionarios operativos de la misma corporación.

Pese a los avances en la gestión institucional³³, según la opinión de algunos pobladores rurales y directivos de Asociaciones de acueductos comunitarios³⁴, la CARDER brinda soluciones aisladas y cortoplacistas en el control a la contaminación de las microcuencas y en la vigilancia para la conservación de zonas forestales protectoras.

En general, los directivos de las Asociaciones de acueductos comunitarios desconfían de la CARDER por la ineficiencia en el desarrollo de los procesos que emprende para la conservación de las microcuencas abastecedoras, pese a su eficiencia en el cobro de la tasa

³³ "Con el fin de apoyar la función de los acueductos comunitarios, la CARDER implementó durante el 2005 programas de conservación de microcuencas abastecedoras y estudios de suelos que permiten evaluar el estado de ellas en el municipio, principalmente las abastecedoras de acueductos comunitarios. Además programas como labranza mínima, siembra directa y reconversión de ganadería en ladera mediante el sistema silvopastoril, esperan recuperar las microcuencas. El programa de cultura ambiental estableció un plan de educación ambiental para acueductos comunitarios y capacitación en la escuela de promotores ambientales. Como balance de la gestión institucional en el 2005 se avanzó en la delimitación, concertación con propietarios y levantamientos topográficos de algunas áreas protectoras de las quebradas Rocaverde, los Molinos, Manizales, Tominejo y la Amoladora". (Francisco Uribe. 23 de julio de 2005).

³⁴ "Se remitió una carta a la CARDER exponiendo la problemática de contaminación y sus consecuencias para la salud de la comunidad sobre todo en la población infantil, la cual ya presenta problemas de alergias e intoxicaciones. Y solicitando a la Corporación tomar cartas en el asunto, a la fecha no ha habido respuesta concreta y el problema sigue en aumento" (Carlos Andrés Ramírez y otros. 23 de julio de 2005).

por contaminación³⁵. Por tanto su baja legitimidad entre los directivos de estas organizaciones sociales y la población rural, principalmente, contrasta con el alto poder político en la región gracias a que su capacidad económica le permite contratar proyectos a nivel regional. Este hecho garantiza un manejo en la toma de decisiones para la inversión de recursos, aunque no siempre las propuestas sean las requeridas por la dinámica ambiental del municipio³⁶.

La Alcaldía Municipal de Dosquebradas.

Aunque según la Ley 142 de 1994 la Alcaldía es el ente encargado de la prestación y regulación del servicio público en el municipio, en Dosquebradas esta situación se diferencia de la mayoría de localidades colombianas por la falta de un sistema de acueducto propio.

Las dependencias responsables de gestionar y controlar la política en servicio de acueducto para Dosquebradas son esencialmente la Oficina de Planeación Municipal, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo y Control Social.

La Oficina de Planeación Municipal se debe encargar de definir y controlar el ordenamiento territorial y la cobertura de servicios. La Secretaría de Salud debe controlar la calidad del agua que ofrecen los acueductos en el municipio mediante la realización de exámenes bacteriológicos; y la Secretaría de Desarrollo Económico y Control Social acompañar, asesorar, capacitar e invertir en el desarrollo de iniciativas económicas y sociales que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio.

³⁵ “La CARDER quiere registrarnos, hacer inventario de cuántos somos y cuáles son las tarifas para saber cuánto cobrarnos por tasa de agua” (Pimienta, 2006:147).

³⁶ Entre otros casos, para reforestar la zona de nacimiento de la quebrada los Molinos compró las 4 fincas más productivas ubicadas en la parte media de la cuenca. (Carlos Andrés Ramírez. 10 de junio de 2005).

Como logro significativo esta última Secretaría impulsó en el 2005 la creación de la Mesa Municipal de Agua Potable (MMAP), a través de la cual se coordinaron procesos de capacitación con el MAVDT, las universidades locales, la CARDER y la Alcaldía. Esta Mesa también se encargó de promover la socialización y diagnóstico de necesidades, causas, soluciones en aspectos sociales y administrativos entre los acueductos comunitarios. Los acuerdos específicos a los que llegaron la Alcaldía y algunas Asociaciones de acueductos comunitarios fuera de la MMAP generó desconfianza y desmotivación entre sus integrantes, lo cual condujo a su disolución antes de cumplir un año de creada, pese a los loables propósitos en concertación de la MMAP.

En conclusión, la Alcaldía es un actor de primer nivel en el conflicto por la gestión del agua en Dosquebradas en razón a los intereses económicos y políticos que se juegan en la gestión pública. Dicha institución choca directamente con las Asociaciones de acueductos comunitarios por el manejo y control para el suministro del agua a un 30% de la población.

Es un actor político con alto poder en el manejo de las condiciones de estabilidad y sostenibilidad económica de los prestadores públicos y mixtos del servicio de acueducto. Su legitimidad legal es alta al ostentar el poder decisorio que como gobierno local le otorga el pueblo en ejercicio de una democracia representativa, pero su legitimidad social es baja, principalmente entre los directivos de las Asociaciones de acueductos comunitarios, debido a las enormes contradicciones entre su intención discursiva y su acción. Si en su discurso, la Alcaldía expresa reconocer el aporte de los acueductos comunitarios al municipio, en su actuación pretende debilitar el modelo de gestión colectiva del agua por considerarlos una competencia para el fortalecimiento de la empresa mixta local recién constituida, así como una amenaza para la salud de la población en virtud a la debilidad en

los procesos de potabilización del agua realizados por estos sistemas comunales.

6.3.4. Empresas prestadoras del servicio de acueducto

Serviciudad

Es la empresa estatal que presta el servicio de acueducto en dos sectores de la ciudad. El primero ubicado al norte, nororiente y centro, con el líquido que almacena en los tanques de la Romelia, los Libertadores y San Diego. El segundo sector ubicado al sur y suroriente del municipio se abastece mediante bombeo desde Pereira.

Desde su creación en 1988 esta entidad ha tenido cuatro variaciones en su razón social. Primero se llamó Empresa Municipal de Servicios de Dosquebradas, luego para dar cumplimiento a la Ley 142 de 1994 se transformó en Empresa Comercial e Industrial del Estado en 1996. Durante 1997 se constituyó como Empresa de Servicios públicos domiciliarios de Dosquebradas E.S.P. de naturaleza industrial y comercial estatal. Y, la última transformación tuvo lugar en el 2003 cuando adquirió el nombre de Serviudad.

Además de Empocabal, desde el 2006 la empresa compra agua en bloque a Aguas de Dosquebradas y para cumplir su objeto social³⁷, trabaja en la expansión de redes en el municipio y en la ejecución de empalmes del Plan Maestro de acueducto y Alcantarillado.

Por el carácter estatal, en el conflicto ambiental por la gestión del agua en Dosquebradas la posición de Serviudad no se distancia de la que asume la Alcaldía, al respecto percibe a las Asociaciones de acueductos

³⁷ Su objeto social es la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, aseo y alcantarillado en el municipio de Dosquebradas. Para el 2005, Serviudad atendió un total de 125.030 usuarios, es decir el 69,94% de la población biquebradense.

comunitarios como amenaza real ante su intención expansionista en la ciudad³⁸. Las principales rivalidades surgen en virtud al interés manifiesto de Serviciudad para abastecer a un mayor número de usuarios en sectores donde comparte redes de distribución con los acueductos comunitarios. Por este motivo tanto la empresa como las asociaciones se culpabilizan mutuamente por el uso de tuberías ajenas³⁹.

El incremento en la tarifa es el mayor temor que invade a la población cuando piensa en comprar una matrícula en Serviciudad, aunque para acceder al agua más potable muchos optan por contar simultáneamente con los dos servicios, el de Serviciudad y el del acueducto comunitario⁴⁰.

En general, la mayor demanda que realizan los líderes de las Asociaciones de acueductos comunitarios tanto a la alcaldía como a los demás prestadores del servicio, es que reconozcan en ellas el aporte histórico para el abastecimiento de agua a la población desatendida durante mucho tiempo por el Estado⁴¹.

³⁸ "Como expectativas a mediano plazo, se espera ofrecer el servicio al sector Frailes, que es una zona de expansión de la ciudad y se quiere hacer presencia allí (...). Se tienen expectativa de nuevos mercados y mayor cobertura partiendo de la producción de agua desde la planta de tratamiento de Villa Santana" (Ponencia de Serviciudad en el foro municipal "Situación actual y tendencias en la prestación del servicio público de acueducto en Dosquebradas". Dosquebradas, 23 de Julio del 2005).

³⁹ "En la calle 54 era rebueno el servicio, nunca les faltaba el agua, porque las tuberías del acueducto comunitario la pegaban a la de la empresa" (Carlos Calderón. 25 de febrero de 2005). Por su parte Serviciudad responsabiliza a "algunos acueductos comunitarios utilizan redes de Serviciudad y, en general persiste la mala calidad, por presencia de coliformes en el agua ofrecida por los acueductos comunitarios" (Carlos Ariel Giraldo. 8 de abril de 2005).

⁴⁰ "El agua del acueducto comunitario la utilizan para lavar y bañarse. La de la empresa de Serviciudad para cocinar o, la tienen de reserva, porque le tienen pavor a los costos del acueducto de Serviciudad, entonces les da pavor abrir la llave" (Carlos Calderón. 25 de febrero de 2005).

⁴¹ "Los acueductos comunitarios tienen una existencia de más de 60 años y le han solucionado el problema de agua al municipio y a la empresa de servicios

Acuaseo

Es la única empresa privada de acueducto en el municipio de Dosquebradas, propiedad de la familia Gaviria. Fue creada⁴² en 1992 anexa a la Compañía Industrial de Construcción Ltda. y en 1996 adquirió su autonomía administrativa para la prestación exclusiva del servicio de acueducto en un sector de la ciudad⁴³.

En apariencia esta empresa mantiene una posición neutral en el conflicto ambiental por la gestión colectiva del agua en Dosquebradas, aunque por su carácter privado su principal interés es ampliar la cobertura en los sectores norte y occidente de la ciudad principalmente.

públicos domiciliarios (...). Ahora Serviciudad, que lo único que ha hecho es cambiar de nombre en dos o tres veces y amenazar con el plan maestro de acueducto y alcantarillado desde hace ya una década, sin poder llegar a solucionar ese grave problema de la ciudad industrial. Como por ejemplo, cuando esta empresa deja sin servicio a la población hasta por más de 15 días, y donde si no fuese por los acueductos comunitarios afrontaríamos una emergencia sanitaria sin precedentes en la historia del municipio (...). Dosquebradas no tiene acueducto propio, lo que hace que el servicio sea más costoso y por ende es más lucrativo para las empresas mencionadas" (Camilo Londoño. 23 de julio de 2005).

⁴² Su origen se remonta a la época en que la Compañía Industrial de Construcciones Ltda., cuyo representante legal era Juan Carlos Gaviria Trujillo, solicitó una concesión de aguas superficiales a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER), la cual fue otorgada sobre la fuente de captación de la quebrada Aguazul mediante la merced de aguas No. 033 de 1993, con un caudal de 30 litros por segundo. A raíz de la crisis en el sector de la construcción, esta empresa se independizó administrativamente de la compañía de Construcciones Ltda. en 1996 y se constituyó en adelante como empresa autónoma y privada bajo la denominación de "Compañía de Servicios Públicos Domiciliarios Ltda.", con sede en Dosquebradas. Cuyo objeto social aprobado fue exclusivamente la prestación del servicio de agua potable para consumo humano.

⁴³ Los beneficiados iniciales fueron habitantes de la urbanización Bosques de la Acuarela IV etapa, con un total de 2.500 viviendas, los cuales ascendieron a 3.159 usuarios, 13.000 habitantes en el 2005, cuando la empresa extendió sus servicios de acueducto a los barrios Alameda y Bombay.

Como actor social en el municipio maneja un alto poder político en razón al vínculo de los propietarios con la dirigencia regional y nacional, luego que uno de sus socios fuera presidente de la República⁴⁴. De igual forma, las relaciones económicas con el sector de la construcción y la participación accionaria en el principal diario local de Pereira le permiten posicionarse en el desarrollo municipal.

Su legitimidad social es baja en virtud a los altos costos del servicio⁴⁵ y a su renuencia a participar en cualquier escenario de concertación municipal donde se discuta la gestión del recurso hídrico y del servicio público de acueducto.

Aunque eventualmente esta empresa ha trabajado con dos Asociaciones de acueductos comunitarios con las que comparte quebrada abastecedora⁴⁶, su baja legitimidad social contrasta con el alto poder político y económico que maneja. Lo que explica la ausencia de desacuerdos con la Administración municipal, ante la inexistencia de diferencias ideológicas radicales entre estas dos instancias, aunque en la gestión operativa se presenten algunas dificultades entre los funcionarios⁴⁷.

⁴⁴ "Acuaseo no tiene ningún tipo de conflicto con la administración municipal, porque ellos tienen un poder económico muy fuerte (...). Entonces yo aproveché para llamar a uno de los periodistas del periódico la Tarde que es amigo mío, para contarle la situación y que viniera a cubrir la protesta, pero inmediatamente me dijo que no podía, porque a ellos le tenían prohibido cubrir noticias negativas hacia las empresas que son del mismo dueño –la familia Gaviria-. Eso le dice a uno muchísimo que el poder que tiene Acuaseo es grande y, que por eso no es controlado, ni asediado por la alcaldía, porque todos los políticos se arropan con la misma cobija" (Ovidio Montoya. 29 de septiembre de 2005).

⁴⁵ "En Bombay donde hay un gran sector de estrato 1 y 2 atendido por esta empresa privada, los usuarios estaban organizados en una protesta contra la empresa, debido a los altos costos en el servicio" (Ovidio Montoya. 29 de septiembre de 2005).

⁴⁶ Quebradas la Estrella y la Estrellita.

⁴⁷ "Falta voluntad institucional para realizar acciones coordinadas. Falta comunicación, debilidad en la difusión de la información institucional, existe un encuentro de visiones entre el sector público y privado. La visión de lo privado

Aguas de Dosquebradas

Es una sociedad anónima de naturaleza mixta del orden municipal, que se configuró en el 2005 como empresa de servicios públicos domiciliarios de conformidad con las estipulaciones de la Ley 142 de 1994. Sus socios mayoritarios son los municipios de Pereira y Dosquebradas con un aporte accionario del 49% cada uno, y los minoritarios las empresas Serviudad y Aguas y Aguas de Pereira.

Tiene como función central producir y tratar agua potable, para lo cual durante el 2005 se planteó prioritariamente la construcción y puesta en funcionamiento de la planta de tratamiento de Villasantana⁴⁸, con miras a abastecer del líquido al 90% de la población biquebradense.

Los socios y funcionarios de la empresa, a pesar de reconocer verbalmente el aporte histórico que las Asociaciones de acueductos comunitarios realizan para cubrir la necesidad vital de agua entre la población de Dosquebradas⁴⁹, no desconocen que los aspectos más débiles en estas organizaciones sociales son la fragilidad técnica para el

como el que puede invertir y el Estado evade su responsabilidad" (_____. 16 de marzo de 2005).

⁴⁸ "Hoy en día nosotros pretendemos tener una gran planta de tratamiento (...), con una capacidad de 600 litros por segundo para fortalecer a la empresa de servicios públicos domiciliarios de Dosquebradas Serviudad (...) que me van a cubrir el 80 o el 90% del territorio" (Uberney Marín Villada. 23 de julio de 2005).

⁴⁹ "Aguas de Dosquebradas no desconoce la importancia de la labor que han desarrollado las asociaciones, máxime cuando el crecimiento acelerado de la población en el municipio, aunado a los problemas presupuestales y planeación limitó a la administración para brindar a sus habitantes los servicios básicos (...). Para ello, las comunidades con o sin apoyo de las autoridades locales y de las instituciones, deben implementar sus propias soluciones construyendo sus acueductos desde la captación, tratamiento y suministro, aprovechando para la administración, operación y mantenimiento la buena voluntad y solidaridad de los vecinos, producto de la necesidad de resolver un problema colectivo" (Uberney Marín Villada. 23 de julio de 2005).

tratamiento de agua y el precario régimen tarifario que los caracteriza⁵⁰.

En el conflicto ambiental por la gestión colectiva del agua, debido a su carácter privado, la empresa Aguas de Dosquebradas tiene un interés netamente económico y por tanto, como actor social conserva las particularidades en posición y legitimidad de los socios que la conforman.

La Empresa Aguas y Aguas de Pereira

Es una empresa estatal de servicio de acueducto que abastece de manera directa a una pequeña proporción de habitantes en el municipio y compite como socio de Aguas de Dosquebradas en el mercado del líquido en la región. Su posición como actor económico socio de la administración municipal de Dosquebradas, no permite caracterizarlo de manera independiente.

6.3.5. Los Acueductos Comunitarios

Aunque este grupo de actores se caracteriza detalladamente en otro capítulo, cabe resaltar que su mayor debilidad en el contexto del conflicto es la fragmentación y división de intereses en que se hallan los 57 grupos asociativos que administran acueductos comunitarios.

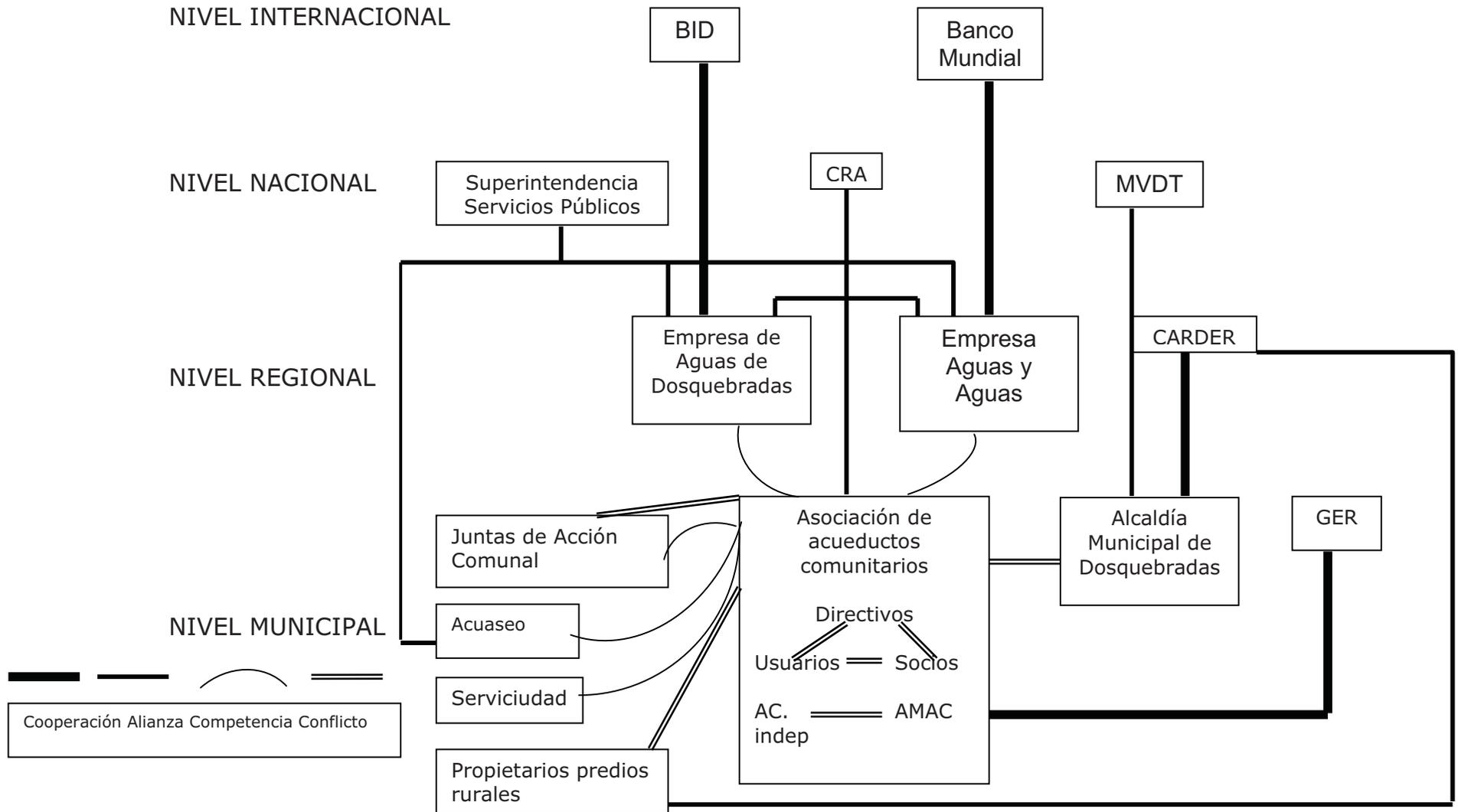
⁵⁰ “Estos acueductos carecen de sistemas adecuados de captación, tratamiento y/o suministro de agua para sus usuarios. Se caracterizan en su mayoría porque manejan tarifas bajas, realizan operaciones y mantenimiento puntuales con aportes en mano de obra para su reparación. Los usuarios presentan morosidad en el pago, no realizan medición ni control en el uso del agua. Carecen de manejo empresarial en razón a que la administración se encuentra a cargo de comités de vecinos vitalicios o juntas de acción comunal” (Rodrigo Cardona. 23 de julio de 2005).

Las Asociaciones de acueductos comunitarios en Dosquebradas tienen un amplio reconocimiento y legitimidad entre los habitantes de los sectores abastecidos por el servicio de agua, aunque los desacuerdos entre directivos y Administración municipal son ajenos a los intereses de la mayoría de usuarios, pues para ellos su única preocupación es la continuidad del servicio a bajo costo. Ello denota una progresiva pérdida del sentido de pertenencia y defensa del modelo de gestión colectiva por parte de la ciudadanía que actúa prioritariamente en virtud a su rol como consumidor.

Los directivos de los grupos asociativos que administran acueductos comunitarios manifiestan que la mayor amenaza para su sostenibilidad en la prestación del servicio público de acueducto en Dosquebradas es la existencia de una política privatizadora en este sector, tanto en el municipio como en el país en general. En la práctica, también los debilita la inexistencia de una posición unificada de acuerdo como grupo social, porque cada uno se ubica donde más le conviene para defender los intereses particulares de su sistema de abastecimiento. La inexistencia de un pacto conjunto al cual le apuesten de manera agremiada todas las asociaciones se debe, en gran parte, a la incidencia del clientelismo político que hizo de este escenario organizativo un espacio propicio para el manejo de poder en barrios populares⁵¹.

⁵¹ "La pelea entre la AMAC y los independientes no se soluciona porque cada uno coge pa su lado y esto es aprovechado por los politiqueros para hacer su agosto" (Gustavo Montoya. 25 de febrero de 2005).

**Gráfico 3. MAPA DE ACTORES Y TIPO DE RELACIÓN
CONFLICTO AMBIENTAL EN DOSQUEBRADAS EN TORNO A LA GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE
ACUEDUCTO**



CONCLUSIONES GENERALES

A lo largo de estas páginas hemos descrito y analizado el conflicto ambiental que se da en el municipio de Dosquebradas (Risaralda, Colombia) en torno a la gestión comunitaria del servicio domiciliario de acueducto. La perspectiva de la ecología política adoptada para el análisis ha permitido conectar este conflicto local y particular con una problemática más amplia, haciendo posible su comprensión en el marco de los procesos de confrontación por el manejo y la administración de los recursos naturales. Además, ha aportado herramientas para comprender la articulación de las dinámicas locales y la globalización de los fenómenos como resultado de las transformaciones en el enfoque relacional entre sociedad y naturaleza.

El conflicto ambiental en torno a los acueductos comunitarios de Dosquebradas forma parte del proceso político relacionado con el acceso y la gestión de un recurso natural, en este caso el agua. Es un asunto público en el que los diferentes actores sociales implicados presentan desigualdades en cuanto al poder que detentan, a sus posibilidades de acción política y a los intereses que tienen. El caso del conflicto en Dosquebradas, que se da en el marco de la política local, no es una situación aislada sino que tiene importantes conexiones con los niveles regional, nacional y mundial, ya que forma parte de un proceso más general de mercantilización y privatización del agua y de los servicios públicos que se da en toda Colombia, América Latina y el mundo en general.

La relación de las asociaciones de acueductos comunitarios y la AMAC con el Estado colombiano y el conflicto en torno a la gestión del agua se relaciona con las recomendaciones del FMI en lo

referente a procesos de negociación de la deuda externa, en el sentido de reducir el déficit público mediante la disminución de la función pública, la eliminación de las subvenciones y el autofinanciamiento de los servicios públicos. Ello ha llevado a la contracción de las inversiones públicas en la prestación del servicio de acueducto, a la reducción de los subsidios para la construcción de infraestructura y a la privatización de los recursos y de la prestación de servicios.

El conflicto central en Dosquebradas aparece en torno a la gestión del servicio de acueducto, y lo complementan o retroalimentan los desencuentros, enfrentamientos en torno al acceso, la conservación, la gestión del recurso natural y, las diferencias ideológicas en la forma de organización y el funcionamiento de los acueductos comunitarios.

El conflicto ambiental por el servicio de acueducto en Dosquebradas es estructural porque es una consecuencia de la imposición del modelo privado para la prestación de servicios públicos en Colombia y de la forma de propiedad de la tierra en las áreas donde se ubican los nacimientos de las quebradas que suministran el agua para los acueductos comunales. En primer lugar, la imposición por parte del Gobierno nacional del modelo de gestión privada para la prestación del servicio de acueducto limita las posibilidades para atender con agua potable a la población pobre, quienes disponen cada vez de menos posibilidades para el pago por el servicio. Es decir, al condicionar el acceso del recurso agua a la capacidad de pago de la población restringe las posibilidades de universalización del servicio. En este sentido, en el contexto de mercantilización del servicio, los modelos alternativos para la prestación del servicio, como es el caso de la gestión colectiva del agua, que permiten el acceso al agua potable por parte de los sectores más desfavorecidos, son percibidos como una competencia e impedimento para el propósito de ampliar la cobertura con fines de rentabilidad económica exclusivamente.

La privatización es el modelo que ha prevalecido a través de la historia colombiana para la prestación del servicio de acueducto. A finales del siglo XIX fueron las pajas de agua o permisos que otorgaron los gobiernos departamentales y municipales como concesiones a las grandes haciendas para la instalación domiciliaria del servicio de acueducto. Luego, durante gran parte del siglo XX, el Estado buscó monopolizar la prestación de los servicios públicos mediante la inversión subsidiada en el sector hasta que, hacia 1983, la banca internacional presionó al Gobierno nacional para la entrega progresiva del sector a los actores privados y el endeudamiento del Estado para garantizar inversión social, aprovechando entre otras la descentralización administrativa. Por este motivo, el proceso de descentralización administrativa, la reforma constitucional de 1991 y la ley 142 de 1994 dieron paso nuevamente a la prevalencia del modelo privado para la prestación del servicio de acueducto.

En segundo lugar, la falta de propiedad por parte del Estado o de las organizaciones sociales sobre los predios en donde se ubican los nacimientos de las quebradas abastecedoras del agua que surten a los sistemas de acueductos comunitarios, impide la sustentabilidad del recurso hídrico de manera natural. Los actores privados propietarios de la mayoría de predios donde nacen las quebradas, no realizan acciones de conservación sobre las fuentes hídricas. Por el contrario, sus prácticas productivas, generalmente ganadería extensiva o siembra de forraje, chocan con acciones conservacionistas e impactan con una fuerte deforestación de las zonas boscosas protectoras de las microcuencas. Esta situación se agudiza porque no existe control sobre dichas prácticas debido a que algunas autoridades locales del gobierno se asocian con los propietarios de los predios, para defender sus intereses económicos.

Las consecuencias de esta condición estructural del conflicto se reflejan de manera directa en desacuerdos entre el Estado y la sociedad civil para la gestión del servicio de acueducto, en este caso la Alcaldía de Dosquebradas y las organizaciones sociales que administran acueductos comunitarios en las zonas periurbanas de la

ciudad. Choques que se manifiestan en acciones específicas por parte de cada uno de estos dos actores sociales. Indiferencia estatal para la planeación y orientación de la urbanización del territorio y para la prestación del servicio de acueducto en los asentamientos más pobres de la ciudad, falta de apoyo estatal al fortalecimiento de la gestión de las organizaciones sociales, esquemas normativos que no contemplan alternativas sociales para la prestación del servicio de acueducto como el modelo de gestión colectiva del agua. Por parte de las organizaciones sociales, defensa y reivindicación de un modelo históricamente sólido en relación con la legitimación del proceso social, capacidad de respuesta ante necesidades vitales de los pobladores urbanos marginados del servicio público estatal y, rechazo o resistencia para aplicar procedimientos normativos desadaptados a sus condiciones y posibilidades tecnológicas, administrativas y sociales específicas.

El análisis del conflicto en sus diferentes dimensiones permite descubrir el contraste de intereses entre los actores involucrados. Las explicaciones más prácticas que defienden las organizaciones sociales están referidas a la cobertura y la justificación de su existencia como solución económica para los pobladores pobres de la ciudad. Las dimensiones más ideológicas e institucionales se presentan en los discursos sobre la calidad del agua, de la eficiencia de las instituciones y de la capacidad de gestión de los actores.

Por un lado, la Alcaldía de Dosquebradas expresa el conflicto en términos técnicos en relación a la calidad del agua, a la prestación del servicio, a la inadecuada gestión y apropiación indebida de los recursos por parte de los directivos de las asociaciones de acueductos comunitarios. En términos administrativos la administración municipal justifica su imposibilidad para invertir recursos en esta forma de gestión del servicio, por considerar entidades privadas a las organizaciones sociales que ofrecen agua. La legislación tampoco es flexible en la adecuación de modelos como el de la gestión colectiva del servicio de acueducto.

Por otro lado, las Asociaciones de acueductos comunitarios aceptan que la calidad del agua es una realidad debida a las limitaciones tecnológicas de sus sistemas de abastecimiento, pero culpan a la Administración municipal de negarles acompañamiento y asesoría para mejorar el servicio. Además tampoco existe flexibilidad para que las asociaciones puedan adecuarse a las nuevas demandas legales y técnicas.

En el conflicto entre los dirigentes de las Asociaciones de acueducto y los socios/usuarios entran en juego dos ideas diferentes de lo que debe ser un acueducto comunitario y su organización y funcionamiento. Por un lado, existe la idea entre algunos fundadores que un acueducto comunitario no es sólo una organización que tiene como fin la prestación de un servicio de acueducto, sino que fundamentalmente es un movimiento social ciudadano y una forma de organización participativa. Por otro lado, existe la idea del usuario/consumidor, que percibe exclusivamente la Asociación de acueducto comunitario como una empresa u organización que ofrece un servicio de distribución de agua y pagan por ello. Esta última es la visión que defiende la administración municipal.

Resumiendo, en Dosquebradas el conflicto ambiental es el resultado de tres factores principales: uno, los rasgos de urbanización descontrolada y sin garantía de servicios básicos en manos de particulares, que obligó a los pobladores a construir sus propios sistemas de abastecimiento de agua potable. Dos, la historia de una política ambiental y de servicios públicos del orden municipal, regional y nacional, que progresivamente favoreció la mercantilización del sector acueductos en manos de actores privados. Y finalmente, el progresivo debilitamiento de la organización y administración de los sistemas de abastecimiento comunal, encabezados por líderes integrados a una red clientelar que vulneran el modelo de gestión colectiva del agua.

La urbanización del territorio biquebrandese y el abastecimiento de agua para los sectores periurbanos de la ciudad desde finales del

siglo XIX hasta la fecha es el resultado de dos fenómenos concomitantes: la ausencia del planeamiento y ordenamiento del territorio por parte del gobierno municipal y la acción directa de la sociedad civil para resolver sus propias necesidades.

Una evidencia de la falta de planeamiento y ordenación del territorio por parte del Estado es que de los cinco sistemas de urbanización que se dan en la zona periurbana del municipio de Dosquebradas, prevalecen los cuatro primeros: construcción por urbanizador privado, invasión, urbanización mediante loteo por parte de propietario, autoconstrucción en lote donado o con venta financiada y, programas institucionales de vivienda de interés social. Con la llegada de población procedente del área rural y de municipios vecinos de Risaralda y otros departamentos, la acción de los actores sociales privados en la urbanización se dio de manera semejante al abastecimiento de agua en las zonas periurbanas en Dosquebradas. La sociedad civil con su llegada a territorio biquebradense fue resolviendo de manera particular sus necesidades básicas de vivienda, de agua, alcantarillado y apertura de vías, ante la inasistencia del Estado para garantizar estas demandas.

Por su parte, el análisis de la gobernabilidad del agua en Dosquebradas pone de manifiesto múltiples modificaciones tanto en lo referido a la intervención institucional y como en lo relativo a la participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución y seguimiento de la política pública y en el diseño de la legislación. Las transformaciones han sido motivadas o sustentadas por los requerimientos en el cambio de la estructura institucional exigidas por los organismos internacionales, como contrapartida por el endeudamiento contraído por parte del gobierno nacional. Esto sucede, entre otros motivos, porque el Gobierno nacional centralizó la formulación y ejecución de la política pública de acueducto desde 1936 hasta el 2006.

El Gobierno colombiano no ha atendido los intereses de la sociedad civil para la gestión del sector, formular la legislación y diseñar los

planes de desarrollo y acción, además de no utilizar canales efectivos de información y consulta con la mayoría de los actores sociales. Generalmente la sociedad civil se entera de la existencia de nuevas normas después de su aprobación, o cuando el Estado les exige su cumplimiento.

Así mismo, la legislación no contempla las prácticas de todos los modelos de prestación del servicio público de acueducto, entre otras el modelo de gestión colectiva del agua, ni toda la diversidad de contextos en los que se presta el servicio. Por el contrario, solamente reglamenta bajo parámetros y esquemas estandarizados que exigen por parte de los prestadores de servicios públicos cumplir con un alto nivel tecnológico y un eficiente manejo financiero posible de implementar desde la lógica mercantil exclusivamente. Esta situación es extremadamente grave ya que ignora la realidad de una parte importante de la población que recurre a sistemas alternativos y que, de no hacerlo así, no podría cubrir sus necesidades básicas.

Igualmente, la integración de parte de los dirigentes de las organizaciones sociales que administran acueductos en redes clientelares, con el propósito de acceder a recursos para mejoramiento de infraestructura a cambio de votos en épocas electorales, incide negativamente en la gobernabilidad de la gestión del servicio público de acueducto por parte de la sociedad civil. Esta situación, además de debilitar la autonomía política, pone en riesgo la sustentabilidad del modelo de gestión comunal del servicio de acueducto. En el caso de los sistemas de gestión colectiva del agua en Dosquebradas, la continuidad y mantenimiento de la red clientelar es favorecida por la debilidad administrativa que tienen la mayoría de asociaciones de acueductos comunitarios para autogestionar su propio sistema. Entre otros aspectos, destacan la débil fiscalización en el manejo de recursos económicos, la falta de capacitación e inducción política de sus dirigentes recién nombrados al modelo de gestión colectiva del agua, y la dependencia de ayudas

externas con recursos económicos para el mejoramiento de la infraestructura.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1998) *La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible*. CEREC, Ecofondo. Bogotá, Colombia,
- AA.VV. (2003) *Se nos acaba el agua ¿ahora qué? Una controversia sobre el agua en la ciudad moderna*. Documento en línea. Texto completo en: <http://tecnologiaysociedad.uniandes.edu.co/html/agua/a68.html>
- AGUILERA KLINK, Federico. (2006) "El fin de la tragedia de los comunes". En: GORDILLO, José Luís (coord.). *La Protección de los bienes Comunes de la Humanidad. Un desafío para la política y el derecho del siglo XXI*. Editorial Trotta. Madrid, España, págs. 117-128.
- ALCALDÍA DE DOSQUEBRADAS. (2000) *Plan de Ordenamiento Territorial 2000-2006*. Alcaldía de Dosquebradas, Secretaría de Planeación Municipal. Dosquebradas, Colombia.
- ALCALDÍA DE DOSQUEBRADAS. (2002) *Informe del Instituto Municipal de Desarrollo*. Alcaldía de Dosquebradas. Dosquebradas, Colombia.
- ALCALDÍA DE DOSQUEBRADAS. (2002) *Plan de acción ambiental local de Dosquebradas, 2002-2009*. Alcaldía de Dosquebradas. Dosquebradas, Colombia.
- ALCALDÍA DE DOSQUEBRADAS. (2004) *Inventario de Viviendas en zonas de riesgo en el municipio de Dosquebradas*. Alcaldía de Dosquebradas, Instituto de Desarrollo Municipal, CARDER, Serviciudad. Dosquebradas, Colombia.
- ALCALDÍA DE DOSQUEBRADAS. (2004) *Plan de Desarrollo "Dosquebradas un proyecto colectivo de ciudad que deja huella 2004-2007"*. Alcaldía de Dosquebradas. Dosquebradas, Colombia.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. (2004) *Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Elementos para el Estudio de la Gobernabilidad de los Sistemas Político en Épocas de Crisis y Cambio*. Fondo de Cultura Económica. México.

- AMAYA NAVAS, Oscar Darío. (2003) "La protección del agua en Colombia dentro del marco de la Constitución Política y Ecológica de 1991". En: ÁLVAREZ, Gloria y otros *Derecho de Aguas, Tomo I*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia, págs. 101-124.
- ARANGO (2004) *Informe para la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial*. Universidad Tecnológica de Pereira. Pereira, Colombia.
- ARANGO GAVIRIA, Oscar (coord.) (1996) *Caracterización Socio-económica de Pereira y Dosquebradas, Subregión I*. Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER), Universidad Tecnológica de Pereira, Facultad de Ciencias Ambientales. Pereira, Colombia.
- ARANGO GAVIRIA, Oscar. (2007) *Ecorregión Eje Cafetero: algunas tesis y preguntas. Ponencia presentada al Foro Itinerante Universidad + Empresa + Estado Construyen Región*. Corporación Alma Mater, Documento en línea. Texto Completo en:
http://www.almamater.edu.co/new_page/documento/memorias_foro_itinerante/Memorias/3_Ponencias/1_CARTAGO/2_Ecorregion.Eje.Cafetero.Algunas.Tesis.y.Preguntas_Oscar.Arango_AlmaMater.pdf
- ARNOLD, David. (1996). *The Problem of Nature: Environment, Culture and European Expansion*. Blackwell. Oxford.
- AVELLANEDA CUSARIA, Alfonso. (2002) *Gestión Ambiental y Planificación del Desarrollo*. Ecoe. Bogotá, Colombia.
- BARCO, Virgilio. (1986) *Plan de economía social. Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990*. Departamento de Planeación Nacional. Bogotá, Colombia.
- BARLOW, Maude y CLARKE Tony. (2004) *Oro Azul. Las Multinacionales y el Robo Organizado de Agua en el Mundo*. Paidós. Barcelona, España.
- BASTIDAS, Sandra. (2001). *Estudio de caso Asociación de Usuarios Acueducto El Hormiguero, Asohormiguero E.S.P.* CINARA. Cali, Colombia. Documento en línea. Texto completo en:
http://objetos.univalle.edu.co/files/Estudio_de_caso_Asociaci%C3%B3n_de_Usuarios_Acueducto_El_Hormiguero_Asohormiguero_E.S.P.pdf
- BEDOYA, Eduardo y MARTÍNEZ, Soledad. (1999) "De la economía política a la ecología política. Balance global del comunismo y la crítica del desarrollo." En VIOLA, Andreu (comp.). *Antropología del Desarrollo*. Paidós. Barcelona, España, págs 129-167.
- BETANCOURT, Ramiro y otros. (1998). *Construcción de la historia del barrio las Vegas*. Universidad Católica Popular de Risaralda, especialización en pedagogía y desarrollo humano. Pereira, Colombia.

- BETANCUR CUARTAS, Belisario. (1983) *Cambio con Equidad. Plan de Desarrollo 1983-1986*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- BOELENS, Rutgerd. (2002) *Derechos locales e indígenas sobre el agua: La inclusión de los excluidos y la tiranía de la participación. Texto presentado en la Conferencia Internacional sobre el Agua*. Ministerio de Asuntos Exteriores. La Haya, Países Bajos.
- BOELENS, Rutgerd. (2003) *Derechos de agua, gestión indígena y legislación nacional. La lucha indígena por el agua y las políticas culturales de la participación*. Comunicación presentada al Tercer Foro Mundial del Agua. Sesión "Agua y diversidad cultural", 13-16 de marzo de 2003. Kyoto (Japón).
- BOELENS, Rutgerd. (2007) "Aguas Locales, Políticas Culturales y Leyes Universales: La Gestión Hídrica Indígena Frente a la Legislación Nacional y las "Políticas de la Participación". En: BOELENS, R. et al. (eds.) *El Agua y los Pueblos Indígenas*. UNESCO. París, págs. 48-65.
- BOTERO LOPEZ, Carlos Alberto. (2004) *Plan de Desarrollo "Revolución Pública con Resultados 2004-2007"*. Departamento de Risaralda, Secretaría de Planeación. Pereira, Colombia.
- BRINCKMANN, Wanderléia Elizabeth y BRINCKMANN, Carlos. (2001) "Sociedad Civil, Participación y Conocimiento: La Gestión del Agua en la Cuenca Hidrográfica del Río Pardo, Río Grande Do Sul, Brasil. Universidad de Santa Cruz do Sul-Brasil". En MORAL, L. del (ed.) *III Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua. La Directiva Marco del Agua, realidades y futuros*. Universidad de Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, Fundación Nueva Cultura del Agua. Sevilla, España. Documento en línea. Texto completo en: www.institucional.us.es/ciberico/archivos_acrobat/sevilla4brinckmann.pdf
- BUSHNELL, David. (2005) *Colombia, una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*. Planeta. Bogotá, Colombia.
- CARDER. (2006) *Guía del usuario*. CARDER. Pereira, Colombia.
- CAZORLA CLARISÓ, Xavier. (2003). *Conflictos en el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos: La Crisis de la Gobernabilidad y los Usuarios del Agua*. Documento en línea. Texto Completo en: http://www.redmeso.net/observatorio/cen_documento/articulos/art_agua_05-2003.pdf
- CECEÑA, Ana Esther. (2004) *La guerra por el agua y por la vida. Cochabamba: una experiencia de construcción comunitaria frente al neoliberalismo y al Banco Mundial*. Coordinadora por el agua y por la vida. Cochabamba, Bolivia.

- CIFUENTES ARANZAZU, Elsa Gladys. (2001) *Risaralda, desarrollo con rostro humano y social en igualdad de oportunidades. Plan de desarrollo, 2001-2003*. Gobernación de Risaralda. Pereira, Colombia.
- COHEN, Jean L. y ARATO, Andrew. (2000) *Sociedad civil y Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- COMAS D'ARGEMIR, Dolors. (1998) *Antropología económica*. Ariel. Barcelona, España.
- CONVENIO DRI 076/07. (2007) *Primer Informe de Avance "Fortalecimiento de Acueductos Comunitarios ubicados en la zona de influencia del Poliducto Puerto Salgar-Cartago en el municipio de Dosquebradas"*. Ecopetrol, Cruz Roja Colombiana, Asojuntas, Alcaldía de Dosquebradas, Universidad Tecnológica de Pereira, AMAC y ACURD. Dosquebradas, Colombia.
- CONVENIO DRI 076/07. (2008) *Educación Comunitaria. Manual de Primeros Respondientes para Comunales*. Ecopetrol, Cruz Roja Colombiana, Asojuntas, Alcaldía de Dosquebradas. Dosquebradas, Colombia.
- CORANTIOQUIA. (2001). *Manejo de Conflictos Ambientales*. Medellín, Colombia.
- COURIVAUD, Alix. (2005) *Relaciones entre las organizaciones comunitarias de abastecimiento de agua con empresas municipales y el Estado en zonas periurbanas de América Latina y África*. Negowat. Cochabamba, Bolivia. Documento en línea. Texto completo en: http://www.negowat.org/Docs4Web/Bolivia_pdf/07_Bolivia.pdf
- CRESPO FLORES, Carlos (2005) *Poder, dominación y conflictos. Elementos para una crítica de los enfoques de construcción de consensos*. CESU UMSS. Cochabamba, Bolivia.
- CRESPO, Carlos y otros. (2004) *Presión social y negociación. Los regantes de Cochabamba en la guerra del agua*. CESU-UMSS. Cochabamba, Bolivia.
- CUERVO, Luís Mauricio (1988) "Prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Una visión de largo plazo: 1938-1985". En: CUERVO, Luís Mauricio y otros. *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*. CINEP. Bogotá, Colombia.
- CUERVO, Luís Mauricio. (1987) "Conflicto social y servicios públicos en Colombia". *Controversia*, 140.
- CUERVO, Luís Mauricio. (1989) *Compendio leyes relacionadas con la prestación de servicios públicos en Colombia*. CINEP. Bogotá, Colombia.

- CUERVO, Luís Mauricio. (2004) "Significado político e implicaciones sociales del actual modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia". *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 28. [Texto presentado previamente en el *Primer Foro Jurídico El derecho de los servicios públicos*, ANDESCO, Bogotá, Abril 18 y 19 de 2002].
- CHAMOUX, Marie Noëlle y CONTRERAS, Jesús (eds.) (1996) *La Gestión Comunal de Recursos. Economía y Poder en las Sociedades Locales de España y América Latina*. Icaria, Institut Català d'Antropologia. Barcelona, España.
- CHEVALIER, Jacques M. (2004) *El Sistema de Análisis Social*. Carleton University. Ottawa. Canadá.
- DANE. (1978) *Informe Agricultura en Colombia 1950-1972*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá, Colombia.
- DANE. (2004) *Información para alcaldes y autoridades de los municipios y distritos. Estratificación Socioeconómica*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá, Colombia.
- ESCOBAR, Arturo y PEDROSA, Álvaro. (eds.) (1996) *Pacífico ¿Desarrollo o diversidad?, Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*. CEREC, Ecofondo. Bogotá, Colombia.
- ESCOBAR, Arturo. (1996) *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Norma. Bogotá, Colombia.
- ESCOBAR, Arturo. (1999) *El Final del Salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. CEREC, ICAN. Bogotá, Colombia.
- FERNÁNDEZ, José Pascual. (comp.) (1993) *Procesos de apropiación y Gestión de Recursos Comunes*. VI Congreso de Antropología. FAAEE. Tenerife, España.
- FISHER, Julie. (1988) *El Camino desde Río. El Desarrollo Sustentable y el movimiento no gubernamental en el tercer mundo*. Fondo de Cultura Económica. México.
- FOLCHI D., Mauricio. (2001) "Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas". *Ecología política. Cuadernos de debate internacional*, 22: 79-100.
- FONTAINE, Guillaume. (2004) "Enfoques conceptuales y metodológicos para una sociología de los conflictos ambientales". En: CÁRDENAS, Martha y RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel. (eds.) *Guerra, Sociedad y Medio Ambiente*. FESCOL. Bogotá, Colombia, pág. 503-533.
- FOUCAULT, Michel. (2000) *Defender la Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.

- FRANCO, William. (1984) *Monografía de Dosquebradas. Ciudadela Industrial de Risaralda*. Editorial COPI-COPI Ltda.
- GALÁN, Francisco Alberto (Coordinador Técnico) y otros. (1998). *El agua y las organizaciones sociales, cinco estudios de caso*. Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- GARCÍA ORELLANA, Alberto y otros. (2003) *La Guerra del Agua: abril de 2000. La Crisis de la Política en Bolivia*. Fundación PIEB. La Paz, Bolivia.
- GARCÍA VARGAS, Mariela. (2001) *Asociación de organizaciones comunitarias prestadoras de servicios de agua y saneamiento en el suroeste de Colombia*. CINARA, Cali, Colombia. Documento en línea. Texto completo en: http://objetos.univalle.edu.co/files/Asociacion_organizaciones_comunitarias_prestadoras_servicios.pdf
- GAVIRIA TRUJILLO, César. (1991). *La revolución pacífica. Plan Nacional de Desarrollo 1991-1994*. Departamento de Planeación Nacional. Bogotá, Colombia.
- GELLNER, Ernest y otros. (1986). *Patronos y Clientes*. Júcar. Gijón, España.
- GOBERNACIÓN DE RISARALDA. (1998). *Caracterización del Departamento y de los municipios de Risaralda*. Gobernación de Risaralda, Secretaría de Planeación. Pereira, Colombia.
- GODELIER, Maurice. (1967) *Racionalidad e irracionalidad en la economía*. Siglo XXI. México.
- GÓMEZ VALDERRAMA, Francisco. (1994) *Historia y Futuro 1844-1944. Santa Rosa de Cabal*. Editorial Papiros, Pereira, Colombia.
- GÓMEZ, Cecilia. (2001) *Estudio de Caso Junta de Acción comunal parcelación el Retiro, sector Pance, Cali-Valle, Colombia*. CINARA, Cali, Colombia. Documento en línea. Texto completo en: http://objetos.univalle.edu.co/files/Estudio_de_caso_Junta_de_Accion_Comunal_Parcelacion_El_Retiro_Sector_Pance_Cali_Valle_Colombia.pdf
- GONZÁLEZ ALCANTUD, José A. (1997) *El Clientelismo Político, perspectiva socioantropológica*. Anthropos. Barcelona, España.
- HARRIS, Marvin. (1982). *El materialismo cultural*. Alianza editorial. Madrid. España.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. (2002) "Las Instituciones Municipales en Colombia. El municipio célula de descentralización y democracia". *Credencial Historia*, 147. Documento online, Texto completo en: http://www.banrep.gov.co/blaavirtual/credencial/marzo2002/la_sinstituciones.htm

- HERNÁNDEZ, Mario y OBREGÓN, Diana (dirs.) (2002) *La Organización Panamericana de la Salud y el Estado colombiano. Cien años de historia 1902-2002*. Organización Panamericana de la Salud. Bogotá, Colombia. Documento en línea. Texto completo en: http://www.col.ops-oms.org/centenario/libro/OPSestado100_print.htm
- HERREÑO H. Ángel Libardo. (2002) *El modelo privatizador de los servicios públicos domiciliarios: contra el bienestar general y los derechos colectivos*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, Colombia. Documento en línea. Texto completo en: http://www.diplomadospd.com/txt/M_ModeloPrivatizadordelosSPD.pdf
- HUNTINGTON, Ellsworth. (1924). *Civilization and Climate*. Yale University Press, New Haven.
- JIMÉNEZ OROZCO, Carlos Andrés. (2005) *Plan de Desarrollo para la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas*. Tesis de grado para optar al título de Administrador Ambiental. Universidad Tecnológica de Pereira. Pereira, Risaralda.
- JIMÉNEZ, Claudia. (2001) *El rol de las comunidades en la gestión de sistemas de abastecimiento de agua en países de desarrollo. Colombia. Estudio de caso Cooperativa de Acueducto Tinajuela Coconuco*. Documento en línea. Texto completo en: <http://cinara.univalle.edu.co/>
- KROEBER, Alfred L. (1939) *Cultural and Natural Areas of Native North America*. University of California Press. Berkeley.
- KURTENBACH, Sabine. (2005) *Análisis del Conflicto en Colombia*. FES. Bogotá, Colombia.
- LEFF, Enrique (coord.). (1994) *Ciencias sociales y Formación Ambiental*. Editorial Gedisa. Barcelona. España.
- LEWELLEN, Ted C. (1994) *Introducción a la Antropología Política*. Ediciones Bellaterra. Barcelona. España.
- LIPIETZ, Alain. (2002) *¿Qué es la ecología política? La Gran Transformación del siglo XXI*. Editorial Lom. Santiago de Chile.
- LÓPEZ ANGEL, Carlos Arturo. (1998) *Es Tiempo de Sembrar. Plan de Desarrollo Departamental, 1998-2000*. Gobernación de Risaralda. Pereira, Colombia.
- LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. (1975) *Para cerrar la brecha. Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978*. Departamento de Planeación Nacional. Bogotá, Colombia.
- LUQUE, Enrique. (1996) *Antropología Política*. Ariel. Barcelona, España.
- LLOBERA, Josep Ramon. (1979) *Antropología política*. Anagrama. Barcelona, España.

- MÁRQUEZ CALLE, Germán. (1998) "Un enfoque de sistemas sobre la sostenibilidad". En: AA.VV. *La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible*. CEREC, Ecofondo. Bogotá, Colombia, págs. 90-101.
- MÁRQUEZ CALLE, Germán. (2004) *Mapas de un fracaso. Naturaleza y conflicto en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales. Bogotá, Colombia.
- MARTÍN, Gustavo. (1984) *Ensayos de Antropología política*. Tropykos. Caracas, Venezuela.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Alfonso. (1997) *Métodos Alternativos en Manejo de Conflictos, aplicaciones en material ambiental*. SEMARNAP, PNUD. México. 1997.
- MARTÍNEZ-ALIER, Joan y ROCA JUSMET, Jordi. (2001) *Economía Ecológica y Política Ambiental*. Fondo de Cultura Económica. México.
- MARTÍNEZ-ALIER, Joan y SCHLÜPMANN, Klaus. (1992) *La Ecología y la economía*. Fondo de Cultura Económica. México.
- MARTÍNEZ-ALIER, Joan. (1992) *De la economía Ecológica al ecologismo popular*. Icaria. Barcelona, España.
- MARTÍNEZ-ALIER, Joan. (2004) *El Ecologismo de los Pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria. Barcelona, España.
- MASON, Otis T. (1896). "Influence of Environment upon Human Industries or Arts". *Annual Report of the Smithsonian Institution for 1895*, pág. 639-665.
- MAYA, Augusto Ángel. (1998) "Desarrollo sustentable o cambio cultural. Una reflexión sobre el desarrollo agrario". En: AA.VV. *La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible*. CEREC-Ecofondo. Santafé de Bogotá, Colombia, págs. 102-121.
- MEDELLÍN MILÁN, Pedro. (2003) *Agua: Factor geopolítico. Resultados del 3er Foro Mundial del Agua*. (Versión ampliada del artículo publicado en *Diario de San Luís*, Sección Ideas. Pág. 4. Jueves 10 de Abril del 2003. San Luís Potosí, México). Documento en línea. Texto en: <http://ambiental.uaslp.mx/docs/PMM-AP030410.pdf>
- MILTON, Kay. (1997) "Ecologías: antropología, cultura y entorno". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 154.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. (2000) *Nuestra Empresa al Servicio de la Comunidad*. Ministerio de Desarrollo económico. Bogotá, Colombia.
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. (1996) *Memoria Técnica de la Estrategia Nacional del Agua*. Editorial Gente Nueva. Bogotá, Colombia.

- NOVOA, José. (1998) "U'wa/Oxy: El conflicto continúa". En: GONZÁLEZ, Juan Manuel y otros. *La Manzana de la Discordia. Debate sobre la naturaleza en disputa*. Ecofondo. Bogotá, Colombia.
- OSSA PATIÑO, Luís Alberto. (1986) *Evaluación de Mejoras Públicas de Dosquebradas. Evaluación de la Situación Ambiental del Municipio de Dosquebradas (Risaralda)*. Grupos Ecológicos de Risaralda. Pereira, Colombia.
- PADILLA ORMEÑO, César y SAN MARTÍN SAAVEDRA, Pablo. (2004) *Conflictos Ambientales, una oportunidad para la democracia*. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Instituto de Ecología Política, Santiago de Chile.
- PALACIO CASTAÑEDA, Germán. (2004) *Civilizando la Tierra Caliente. La supervivencia de los bosques amazónicos. 1850-1930*. Asociación Colombiana de Universidades. Bogotá, Colombia.
- PALACIO, Germán y ULLOA, Astrid. (2002) *Repensando la Naturaleza. Encuentros y Desencuentros disciplinarios en torno a lo ambiental*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- PÁRAMO ROCHA, Gabriel E. (1998) "Ecosistemas Naturales Colombianos en Conflicto". En: GONZÁLEZ, Juan Manuel y otros. *La Manzana de la Discordia. Debate sobre la naturaleza en disputa*. Ecofondo. Bogotá, Colombia.
- PASTRANA ARANGO, Andrés. (1999) *Cambio para construir la paz. Plan Nacional de Desarrollo, 1999-2002*. Departamento de Planeación Nacional, Bogotá, Colombia.
- PASTRANA BORRERO, Misael. (1972) *Las Cuatro Estrategias. Plan de Desarrollo 1971-1974*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
- PATIÑO AMARILES, Diego. (1995) *Plan de Desarrollo Departamental "El Desarrollo al Servicio de la Gente, 1995-1997"*. Gobernación de Risaralda. Pereira, Colombia.
- PELÁEZ MONSALVE, Gloria Patricia. (2002) *Estudio de Caso: AMAC, Dosquebradas. Proyecto Piloto de Participación Ciudadana en la Gestión de la Calidad del Agua para Consumo Humano*. Pereira, Risaralda.
- PEREDO, Carmen y otros. (2004). *Los Regantes de Cochabamba en la Guerra del Agua*. Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba, Bolivia.

- PÉREZ RINCÓN, Mario Alejandro. (2001) *Balance de la gestión en empresas de servicios de acueducto y alcantarillado de pequeña escala en Colombia. Análisis comparado para diferentes formas organizativas y escalas de servicio*. CINARA, Cali, Colombia. Documento en línea. Texto completo en: http://objetos.univalle.edu.co/files/Balance_gestion_en_empresas_de_acueducto_y_alcantarillado.pdf
- PIMIENGA, Luz Adriana. (2006) *Lineamientos administrativos para el manejo de conflictos ambientales generados alrededor de la gestión colectiva del agua en Dosquebradas*. Tesis para optar al título de Administradora Ambiental. Universidad Tecnológica de Pereira. Pereira, Colombia.
- QUINTANA RAMÍREZ, Ana Patricia. (2005) *Gestión Colectiva del Agua. Caso: Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas*. Universidad Tecnológica de Pereira. Pereira, Colombia.
- QUIROZ, Franz y otros (comp.). (2006) *Apoyo a la Gestión de Comités de Agua Potable. Experiencias de Fortalecimiento a Comités de Agua Potable comunitarios en Bolivia y Colombia*. Centro Andino para la Gestión y Uso del Agua de la Universidad Mayor de San Simón, Negowat. Cochabamba, Bolivia.
- RAPPAPORT, Roy. (1975). "Naturaleza, cultura y antropología ecológica". En: SHAPIRO, Harry L. (ed.) *Hombre, Cultura y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, págs. 261-292.
- RESTREPO, Luis Alberto. (1994) *El Potencial Democrático de los Movimientos Sociales y de la Sociedad civil en Colombia*". Gazeta Ltda. Bogotá, Colombia.
- REVILLA BLANCO, Marisa. (2002) "Zona Peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política". En: REVILLA BLANCO, Marisa (ed.). *Las ONG y la política. Detalles de una relación*. Istmo, Madrid, España, pág 15-65.
- ROSENBERGER, Horst y Otros. (2003) *Agua, ¿Mercancía o bien común?* Alikornio. Barcelona, España.
- SABATINI, Francisco y SEPÚLVEDA L., Claudia. (eds.) (2002). *Conflictos Ambientales, entre la globalización y la sociedad civil*. Publicaciones CIPMA. Santiago de Chile.
- SAINZ SANTAMARÍA, Jaime y BECERRA PÉREZ, Mariana. (2003). "Los Conflictos por Agua en México: Avances de Investigación". *Gaceta ecológica*, 67: 61-68. Documento en línea. Texto completo en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCv=53906705>
- SALAZAR ORTUÑO, Fernando. (2000) *El Agua es vida, el agua es conflicto, el agua es poder. Disputa y conflicto por el acceso al agua en el Valle Central de Cochabamba*. CISO-UMSS. Cochabamba, Bolivia.

- SAMPER PIZANO, Ernesto. (1995) *El salto social. Plan Nacional de Desarrollo, 1995-1998*. Departamento de Planeación Nacional, Bogotá, Colombia.
- SÁNCHEZ G. Gonzalo, y Otros. (1999) *Conflictos Regionales, la Crisis del Eje Cafetero*. Fundación Friedrich Ebert de Colombia y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Editorial CEREC. Santa fe de Bogotá. P.P. 153.
- SANTAMARÍA S., Ricardo y SILVA LUJAN, Gabriel. (1984) *Proceso Político en Colombia. Del Frente Nacional a la Apertura Democrática*. Editorial CEREC. Bogotá. PP. 245.
- SANTAMARINA CAMPOS, Beatriz. (2008). "Antropología y Medio Ambiente. Revisión de una Tradición y Nuevas Perspectivas de Análisis en el Problemática Ecológica". *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 3(2): 144-184. Documento en línea. Texto completo en: <http://www.aibr.org/antropologia/03v02/criticos/030202.pdf>.
- SCHUTTER, Antón de. (1986) *Investigación Participativa: una opción metodológica para la Educación de Adultos*. CREFAL. México.
- SHIVA, Vandana. (2004) *Las guerras del agua, contaminación, privatización y negocio*. Icaria. Barcelona, España.
- SILVERMAN, Sydel. (1986) "El patronazgo como mito". En GELLNER, Ernest y otros *Patrones y clientes*. Júcar, Gijón, España, págs. 17-33.
- SOLANES, Miguel y JOURAVLEV, Andrei. (2005) *Integrando Economía, Legislación y Administración en la Gestión del Agua y sus Servicios en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile.
- STEWART, Julian. (1955) *Theory of Culture Change*. University of Illinois Press, Urbana, Illinois.
- TIRADO MEJÍA, Alvaro. (dir.). (1989) *Nueva Historia de Colombia. II Historia Política 1946-1986*. Planeta. Bogotá, Colombia.
- TORRENTE BAYONA, César y BUSTAMANTE, Luis Eduardo. (1998) *Las Entidades sin Ánimo de Lucro*. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, Colombia.
- TOURAINE, Alain. (1969) *Sociología de la Acción*. Ariel, Barcelona, España.
- TOURAINE, Alain. (2001) *¿Qué es la democracia?* Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- TURBAY AYALA, Julio César. (1979) *Plan de Integración Nacional. Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982*. Departamento de Planeación Nacional, Bogotá, Colombia.
- TURBAY, Sandra. (2001) "La relación hombre-medioambiente en las teorías antropológicas". *Utopía siglo XXI*, 2(7): 95-106.

- ULLOA, Astrid. (2004) *La Construcción del Nativo Ecológico. Complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia*. ICANH. Bogotá, Colombia.
- UNESCO (2008) [2006]. *El agua. Una responsabilidad compartida. 2º informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el mundo*. UNESCO, París. Documento en línea. Texto completo en http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr2/table_contents_es.shtml
- URIBE VÉLEZ, Álvaro. (2003) *Hacia un Estado comunitario. Plan Nacional de Desarrollo, 2003-2006*. Departamento de Planeación Nacional, Bogotá, Colombia.
- VACCARO, Ismael y BELTRAN, Oriol (eds). (2007) *Ecología Política de los Pirineos, Estado, Historia y Paisaje*. Garsineu Edicions, Tremp, España.
- VALENCIA, Luis Enrique. (1984) *Historia de Santa Rosa de Cabal*. Imprenta Departamental de Caldas, Manizales.
- VÉLEZ, Hildebrando. (2007) "Inundados por el Desarrollo. Agua y Energía". En: *Colombia: Un futuro sin Agua*. Ecofondo. Foro Nacional Ambiental, Ediciones desde abajo, Bogotá, Colombia.
- VIOLA, Andreu. (comp.). *Antropología del Desarrollo*. Paidós. Barcelona, España.
- WALIR. (2002) *Ley de aguas y derechos indígenas. Hacia el reconocimiento de los derechos de agua y las normas de gestión indígenas en la legislación nacional (WALIR - Water Law and Indigenous Rights)*. Universidad de Wageningen-CEPAL, Wageningen.
- WEINGROD, Alex. (1986) "Patronazgo y poder". En GELLNER, Ernest y otros *Patronos y clientes*. Júcar, Gijón, España, pág. 63-77.

APÉNDICE

Lista de gráficos

Gráfico 1. Esquema comparativo de la infraestructura de acueducto	189
Gráfico 2. Árbol de problemas.....	251
Gráfico 3. Mapa de actores y tipo de relación en el conflicto ambiental en Dosquebradas en torno a la gestión del servicio público de acueducto	291

Lista de mapas

Mapa 1. Localización del Área de Estudio	20
Mapa 2. La Ruta de la colonización antioqueña	87
Mapa 3. Barrios de Dosquebradas abastecidos por acueductos comunitarios u otros prestadores.....	97

Lista de tablas

Tabla 1. Datos poblacionales entre 1851 y 2005	102
Tabla 2. Fundación de Barrios y Acueductos Comunitarios.....	109
Tabla 3. Relación crecimiento poblacional-demanda y oferta de agua en Dosquebradas.....	117
Tabla 4. Prestadores del servicio público de acueducto en Dosquebradas. 2000-2003.....	119
Tabla 5. Resumen: Instituciones encargadas de la gestión del servicio de acueducto en Colombia entre 1936-1974	143
Tabla 6. Resumen: Instituciones encargadas de la gestión del servicio de acueducto en Colombia entre 1975-1985	156
Tabla 7. Resumen: Instituciones encargadas de la gestión del servicio de acueducto en Colombia entre 1986-1993	168
Tabla 8. Resumen: Instituciones encargadas de la gestión del servicio de acueducto en Colombia de 1994 en adelante	179
Tabla 9. Análisis financiero de dos Asociaciones de Acueducto Comunitario de Dosquebradas, año 2005.....	239
Tabla 10. Comparación de costos del servicio de acueducto en Dosquebradas. Septiembre de 2005 a julio de 2006	241

Tabla 11. Asociaciones de Acueductos Comunitarios en Dosquebradas 324

Tabla 12. Aspectos a tener en cuenta para recuperar la historia de cada uno de los Acueductos Comunitarios afiliados a la AMAC 327

Lista de informantes

- ----, Aída Patricia. Presidenta Asociación de acueducto comunitario Bocacanoa. Testimonio en el taller preparatorio al foro municipal "Situación actual y tendencias en la prestación del servicio público de acueducto por las organizaciones sociales". Sector Romelia, Dosquebradas 6 de junio de 2005.
- ----, Francisco. Habitante del barrio Divino Niño. Testimonio 11 de diciembre de 2004.
- ----, Francisco. Habitante del barrio Libertadores. Testimonio 11 de diciembre de 2004.
- ----. Funcionario de la CRA. Testimonio como ponente en el Foro Departamental "Situación actual y tendencias en la prestación del servicio público de acueducto en el departamento de Risaralda". Dosquebradas, 24 y 25 de noviembre de 2005.
- ----. Funcionario Serviciudad. Testimonio en la ponencia en el Foro municipal "Situación actual y tendencias en la prestación del servicio público de acueducto por las organizaciones sociales en Dosquebradas". Dosquebradas, 23 de julio de 2005.
- ----. Técnico en obras civiles de la empresa Acuaseo. Testimonio en la sustentación de tesis "Plan de gestión ambiental en quebrada Aguazul". Pereira, 16 de marzo de 2005.
- ARREDONDO, Guillermo. Fundador de la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios (AMAC). Entrevistas 20 y 28 de febrero de 2004.
- AYALA, Javier Humberto y RESTREPO, Consuelo. Fiscal y Presidenta de la Asociación de Acueducto comunitario de la Mariana. Testimonio 10 de diciembre de 2004.
- BETANCOURT, Gabriel. Presidente Asociación de acueducto comunitario la Romelia y Directivo AMAC. Testimonio en el Taller preparatorio al foro departamental "Situación actual y tendencia en la prestación del servicio público de acueducto por parte de organizaciones sociales en Dosquebradas". Dosquebradas, 30 de mayo y 29 de octubre de 2005.
- BUSTAMANTE, Rocío. Investigadora del Centro Andino para la Gestión y Uso del Agua (Centro AGUA) de la Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba. Entrevista 2005.
- CALDERÓN, Carlos. Administrador de la Asociación de Acueducto comunitario San Diego. Entrevista 25 de febrero de 2005.

- CARDONA, Rodrigo. Funcionario de Aguas de Dosquebradas. Testimonio durante el foro municipal "Situación actual y tendencias en la prestación del servicio público de acueducto por parte de organizaciones sociales en Dosquebradas". Dosquebradas, 23 de julio de 2005.
- CARMONA, Claudia. Presidenta Asociación de Acueducto Comunitario San Diego. Entrevista 2 de febrero y testimonio en el Taller preparatorio al foro municipal "Situación actual y tendencias en la prestación del servicio público de acueducto por las organizaciones sociales en Dosquebradas". Sector Centro, Dosquebradas, 5 de junio de 2005.
- CHICA, Luís Gonzaga y MONTROYA, Gustavo. Directivos de la Asociación de Acueducto comunitario del barrio la Capilla. Entrevista 26 de enero de 2007.
- CHICA, Luís Gonzaga. Directivo de la Asociación de Usuarios del Acueducto Comunitario la Capilla. Testimonio en el Taller del sector Barrios Unidos de Oriente. Dosquebradas, 13 de Junio de 2005.
- GARCÍA, Fabid. Acueducto comunitario Divino Niño. Entrevista 11 de diciembre de 2004.
- GARCÍA, José Isidro. Presidente Asociación de Acueducto Comunitario la Badea. Testimonio en el Taller preparatorio ponencia al foro departamental "Situación actual y tendencias en la prestación del servicio público de acueducto por las organizaciones sociales en Risaralda". Dosquebradas, 29 de octubre de 2005.
- GIRALDO, Carlos Ariel. Concejal del municipio de Dosquebradas. Testimonio en la reunión de las secretarías ejecutivas de la AMAC. Dosquebradas, 8 de abril de 2005.
- GÓMEZ, Jorge. Presidente de la Asociación de Acueducto Comunitario Puerto Nuevo. Entrevista 24 de febrero de 2005.
- GÓMEZ, Lina. Secretaria Asociación de Acueducto Comunitario la Capilla. Entrevista 7 de febrero de 2005.
- HOLGUÍN, José. 88 años. Descendiente en tercera generación de los primeros aparceros habitantes de Dosquebradas. Entrevistas 15 y 25 de febrero de 2006 y texto Memoria Histórica, transcrito por Mariano Holguín Tabarez.
- HOLGUÍN, Mariano. Descendiente en cuarta generación de la familia Holguín, primeros pobladores de la Capilla. Entrevista 25 de febrero de 2006.
- JIMÉNEZ, John Jaime. Presidente Ejecutivo Cámara de Comercio de Dosquebradas. Entrevista 2 de marzo de 2006.
- LONDOÑO, Camilo. Presidente de la Asociación de Acueducto Comunitario Niño Divino y Presidente de la Asociación de Acueductos Urbanos y Rurales o Acueductos Independientes. Entrevista 3 de febrero de 2006; Testimonio en la Ponencia del

sector Barrios Unidos de Oriente en el Foro municipal "Situación y tendencia actual en la prestación del servicio público de acueducto por organizaciones sociales en Dosquebradas", Dosquebradas, 23 de julio 23 de 2005.

- LÓPEZ, Hernán. Directivo del acueducto comunitario la Floresta. Testimonio en el Taller preparatorio del foro municipal "Situación actual y tendencia en la prestación del servicio público de acueducto por parte de organizaciones sociales en Dosquebradas". Dosquebradas, 30 de mayo de 2005.
- LÓPEZ, Omar. Directivo de la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (AMAC) y directivo del sector Playa Rica. Testimonio en la reunión preparatoria del foro "Situación actual y tendencia en la prestación del servicio público de acueducto por parte de organizaciones sociales en Dosquebradas". Dosquebradas, 29 de octubre de 2005. Testimonio en ponencia Foro Municipal de Acueductos Comunitarios. Dosquebradas, 23 de junio de 2005.
- MARÍN VILLADA, Uberney. Alcalde Municipal de Dosquebradas. Testimonio en la Ponencia al Foro municipal de acueductos comunitarios. Dosquebradas, 23 de junio de 2005; discurso de instalación en el foro municipal "Situación actual y tendencias en la prestación del servicio publico de acueducto en Dosquebradas. Dosquebradas, 23 de julio de 2005.
- MEJÍA, Hernán. Presidente Asociación de Acueducto Comunitario Galaxia. Testimonio en las reuniones y talleres preparatorias al foro municipal "situación actual y tendencias en la prestación del servicio público de acueducto en Dosquebradas". 30 de mayo, 5 y 6 de junio y 14 de julio de 2005.
- MONTOYA, Gustavo. Vicepresidente de la Asociación de usuarios acueducto comunitario la Capilla. Testimonio en reunión de AMAC, 25 de febrero de 2005 y en la Asamblea General de Delegados de la AMAC, 9 de octubre de 2005.
- MONTOYA, Ovidio. Presidente de la Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios (AMAC). Testimonio en el Taller preparatorio al foro Departamental "Situación actual y tendencias en la prestación del servicio público por parte de organizaciones sociales en Risaralda". Dosquebradas, 12 y 13 de junio y 29 de octubre de 2005; Reunión Junta Directiva de la AMAC, Dosquebradas, 3 de julio de 2005; Asamblea de delegados. Dosquebradas, 2 de febrero de 2005. Testimonio mediante llamada telefónica, 14 de junio de 2005; Taller sobre conflicto, 29 de septiembre de 2005.
- NOREÑA, Héctor Hugo. Presidente Asociación de acueducto comunitario Frailes-Naranjales. Entrevistas 12 de junio y 30 de septiembre de 2005.
- ORTIZ, Narcés. Secretario Asociación de Acueducto Comunitario San Fernando. Testimonio en el taller preparatorio al foro departamental "Situación actual y tendencias en la prestación del

servicio público de acueducto por las organizaciones sociales en Risaralda". Dosquebradas, 29 de octubre de 2005.

- OSORIO GONZÁLEZ, Omar. 55 años. Dirigente Asociación de Acueducto los Guamos y fundador del barrio de los Guamos. Entrevista 14 de Febrero de 2004 y testimonio 14 de agosto de 2006.
- OSPINA, Gonzalo. Presidente de Asociación de Acueducto Comunitario los Pinos. Testimonio en la reunión preparatoria al foro municipal "Situación actual y tendencias en la prestación del servicio público de acueducto en Dosquebradas". 14 de julio de 2005.
- RAMÍREZ, Arturo. 84 años. Fundador del barrio Divino Niño. Entrevista 11 de diciembre de 2004.
- RAMÍREZ, Carlos Andrés. Presidente del Acueducto comunitario Sabanitas. Testimonio 20 de junio de 2005 y en la Ponencia al foro municipal "Situación actual y tendencias en la prestación del servicio público de acueducto en Dosquebradas. Dosquebradas, 23 de julio de 2005,
- RAMÍREZ, Manuel. Curador Uno. Entrevista 6 de febrero de 2006.
- RESTREPO, Consuelo. Presidenta asociación de acueducto comunitario la Mariana. Testimonio en la reunión de la Junta Directiva de Barrios Unidos de Oriente, 26 de febrero de 2005; testimonio en el Taller preparatorio al foro municipal "Situación actual y tendencias en la prestación del servicio público de acueducto por parte de organizaciones sociales", 13 de junio de 2005; Entrevista 3 de noviembre de 2005.
- RUIZ, Nicolás. Directivo de la AMAC. Testimonio en la reunión preparatoria al foro departamental "Situación actual y tendencia en la prestación del servicio público de acueducto por parte de organizaciones sociales en Dosquebradas". 29 de octubre de 2005.
- URIBE, Francisco. Jefe de Planeación de la CARDER. Testimonio en la ponencia al foro municipal "Situación actual y tendencias en la prestación del servicio público de acueducto de Dosquebradas". Dosquebradas, 23 de julio de 2005.
- ZAPATA, Eisenhower. Juez de Paz Municipal de Dosquebradas. Entrevista 21 de Agosto de 2006.

Documentación consultada

LOCAL

Municipio de Dosquebradas

- 1988. Acuerdo municipal nº22 de 1988, por el cual se crea la Empresa Municipal de Servicios de Dosquebradas.
- 1996/05. Acuerdo municipal nº19 de 1996, por el cual se crea una sociedad por acciones para prestar servicios públicos domiciliarios.
- 1996/12/27. Acuerdo municipal nº43 de 1996, por el cual se crea una Empresa Industrial y Comercial del Estado de Ámbito Municipal.
- 2004/11/28. Acuerdo municipal nº30 de 2004, por el cual se propone declarar los acueductos comunitarios de Dosquebradas patrimonio histórico, cultural y ambiental de Dosquebradas.

Contraloría Municipal de Dosquebradas

- CONTRALORÍA MUNICIPAL (1998) *Informe Calidad de Agua*. Contraloría Municipal de Dosquebradas. Dosquebradas.
- CONTRALORÍA MUNICIPAL (2000) *Informe*. Contraloría Municipal de Dosquebradas. Dosquebradas.

Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Dosquebradas.

- 1997/01/14. Estatutos de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Dosquebradas ESP. Dosquebradas, 14 de enero de 1997.
- 1997/01/17. Escritura pública nº113. Transformación de la Sociedad Empresa Municipal de Servicios de Dosquebradas en Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Dosquebradas, ESPD, de naturaleza Industrial y Comercial del Estado. Dosquebradas, 17 de enero de 1997.
- 2003/10/15. Acta nº7. Presentación de propuesta de reforma de los estatutos de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Dosquebradas, ESPD, Empresa Comercial e Industrial del Estado. Dosquebradas, 15 de octubre de 2003.

Acueductos comunitarios de Dosquebradas

- 1993. Estatutos de la Asociación de Acueductos Comunitarios de Dosquebradas (AMAC).
- 1993. Estatutos de la Asociación de Usuarios del Acueducto Comunitario la Capilla. Dosquebradas.

REGIONAL

Contraloría Departamental de Risaralda

- Informes Ambientales del Departamento de Risaralda 1997, 1999, 2001-2002, 2003,2004.

Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER)

- CARDER (2003) *Risaralda el Corazón Verde de Colombia. Cinco Años de gestión ambiental para el Desarrollo Sustentable*. Artes y Publicaciones. Pereira.
- CARDER (2003) *Acciones de CARDER en acueductos Comunitarios. Documento divulgativo*. CARDER. Pereira, Junio de 2003.
- CARDER (2004) *Plan de acción ambiental, 2004-2006*. CARDER. Pereira.

Gobernación de Risaralda

- 1995/02/21. Constancia de liquidación de la Empresa de Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado de Risaralda Limitada "ESAR LTDA. Secretaría Jurídica de la Gobernación de Risaralda. Pereira, 21 de febrero de 1995.
- GOBERNACIÓN DE RISARALDA. (1986) *Plan de Emergencia y Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado para Dosquebradas*. Gobernación de Risaralda. Pereira.
- GOBERNACIÓN DE RISARALDA. (1988) *Plan de Emergencia-Plan Maestro. Acueducto Dosquebradas*. Gobernación de Risaralda. Pereira.

Departamento de Risaralda

- 1972/12/06. Ordenanza nº12 de 1972. Por la cual se crea el municipio de Dosquebradas. Asamblea Departamental. Pereira, 6 de Diciembre de 1972.
- 1975/12/09. Ordenanza nº29 de 1975. Suscripción de contrato de constitución de una Empresa Pública. Asamblea Departamental. Pereira, 9 de Diciembre de 1975.
- 1977/08/26. Ordenanza nº6. Autorización de estudios y contratación de empréstito para financiar la construcción del plan general de Acueductos y Alcantarillados. Asamblea Departamental. Pereira, 26 de Agosto de 1977.
- 1987/11. Ordenanza nº16 de 1987. Constitución de la Empresa de Servicios de Acueducto y Alcantarillado de Risaralda Limitada "ESAR LTDA".
- 1992/04/21. Ordenanza nº5 de 1992 por medio de la cual se autoriza al gobernador a ceder al Municipio de Dosquebradas, las acciones que posee el departamento en la "ESAR LTDA". Asamblea Departamental. Pereira, 21 de Abril de 1992.
- 1994/05/10. Ordenanza nº23 de 1994 por la cual se autoriza al gobernador comprometer recursos para la construcción del Plan Maestro de Acueducto del municipio de Dosquebradas. Asamblea Departamental. Pereira, 10 de Mayo de 1994.

- 1994/08/09. Ordenanza nº21 de 1994 por la cual se crea la Junta de seguimiento y control al Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado del municipio de Dosquebradas. Asamblea Departamental. Pereira, 9 de Agosto de 1994.
- 2002/07/30. Ordenanza nº38 de 2002. Adopción de la política de aguas. Asamblea Departamental. Pereira, 30 de Julio de 2002.
- DEPARTAMENTO DE RISARALDA (2003) *Política Ambiental de Risaralda, 2003-2012*. Departamento de Risaralda, Secretaría de Planeación. Pereira.

Departamento de Caldas

- 1937/05/31. Ordenanza nº6. Asamblea Departamental. Manizales, 31 de Mayo de 1937.
- 1938/06/08. Ordenanza nº15. Asamblea Departamental. Manizales, 8 de Junio de 1938.
- 1940/06/12. Ordenanza nº22. Asamblea Departamental. Manizales, 12 de Junio de 140.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Santa Rosa de Cabal (EMPOCABAL S.A. E.I.C.E.)

- EMPOCABAL. (2006) *EMPOCABAL S.A. ESP. Reseña Histórica*. Manizales, 15 de Septiembre de 2006.

Empresa de Obras Sanitarias de Risaralda Limitada (EMPORIS)

- 1977/12/21. Oficio enviado por EMPORIS a Diego Jaramillo Mejía, gerente de gaseosas Posada Tobón S.A. Pereira, 21 de diciembre de 1977.
- 1979/02/17. Oficio enviado por el gerente de EMPORIS a Jaime Castro de la Junta nacional de Tarifas del departamento de Planeación. Pereira, febrero 17 de 1979.
- 1983/11/15. Oficio nº431, enviado por EMPORIS al Gobernador de Risaralda, Germán Gaviria Vélez. Dosquebradas, 15 de noviembre de 1983.
- 1988/04/20. Escritura pública nº1069 de constitución de la Empresa de Obras Sanitarias de Risaralda Limitada "EMPORIS LTDA". Pereira, Risaralda. 20 de Abril de 1988.
- EMPORIS. (1978) *Información básica para el programa de coordinación del Plan de Inversiones Públicas*.
- EMPORIS. (1980) *Memorando nº17 de la Oficina Jurídica*. 21 de febrero de 1980.

Otros

- 1994/12/20. Convenio entre empresas públicas de Pereira y de Dosquebradas para la prestación del Servicio de Acueducto en Dosquebradas. Dosquebradas, 20 de diciembre de 1994.

Diario *La Tarde*

- 2005/04/09. Entrevista con Rubén Darío García, Gerente Aguas de Dosquebradas. En el artículo: "En diciembre entraría en funcionamiento la planta de tratamiento de Villa Santana, en pañales Aguas de Dosquebradas. *La Tarde*, 9 de Abril del 2005.
- 2005/04/16. "Acueductos otra vez se rajaron. Contraloría entregó resultado parcial del informe ambiental que iniciaron este año". *La Tarde*, 16 de abril del 2005.
- 2005/06/25. Entrevista con Rubén Darío García, Gerente Aguas de Dosquebradas. En el artículo: " en la planta de tratamiento de Villa Santana abrirán pliegos para las obras". *La Tarde*, 25 de junio del 2005.
- 2005/07/24. Entrevista a Guillermo Pérez Ospina, Gerente de Serviciudad. *La Tarde*; 24 de julio de 2005.
- 2005/07/24. "A mediados de agosto comienzan los primeros trabajos Planta de Villa Santana, un hecho en diciembre". *La Tarde*, 24 de Julio de 2005.
- 2005/11/10. "Se rajaron los acueductos. Contraloría de dosquebradas advierte sobre coliformes fecales en el agua". *La Tarde*, jueves 10 de noviembre del 2005.

ESTATAL

Legislación estatal

- 1933. Código de Policía Nacional.
- 1936. Ley 109 de 1936 sobre tarifas y reglamentos de empresas de energía eléctrica y de acueductos a domicilio.
- 1936. Ley 65 de 1936 sobre acueductos.
- 1940. Decreto 503 de 1940 de creación del Fondo de Fomento Municipal.
- 1950. Decreto 289 de 1950 de creación del Instituto Nacional de Fomento Municipal
- 1952. Decreto 837 de 1952.
- 1957. Decreto 94 de 1957, por el que se crea el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOSPAL).
- 1968. Decreto 470 de 1968, por el que se crea el Instituto para Programas Especiales de Salud.

- 1974. Decreto 2811 de 1974, Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- 1975. Decreto 2804 de 1975, por el cual se reorganiza el INFOSPAL
- 1986. Ley 12 de 1986, por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983.
- 1987. Decreto 394 de 1987, por el cual se reglamentan los decretos-leyes 3069 de 1968 y 149 de 1976 y se establece una estructura nacional de tarifas para los servicios de acueducto y alcantarillado.
- 1987. Decreto-Ley 77 de 1987, Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios.
- 1991. Constitución Política de Colombia.
- 1993. Ley 60 de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".
- 1993. Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente.
- 1994. Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.
- 1995. Decreto 2150 de 1995, por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
- 1997. Ley 373 de 1997, por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.
- 1998. Decreto 475 de 1998, por el cual se expiden normas técnicas de calidad del agua potable.
- 2000. Decreto 421 de 2000, por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, en relación con las organizaciones autorizadas para prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas.
- 2001. Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- 2001. Resolución CRA 151 de 2001, por la cual se define la regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.
- 2004. Resolución CRA 287 de 2004 por la cual se establece la metodología tarifaria para regular el cálculo de los costos de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

- 2004. Resolución MAVDT 240 de 2004, por la cual se definen las bases para el cálculo de la depreciación y se establece la tarifa mínima de la tasa por utilización de aguas.
- 2005. Resolución CRA 312 de 2005 por la cual se fija la tasa de descuento ("o tasa de remuneración del capital vinculado a la prestación") aplicable a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.
- 2006. Ley 1021 de 2006, por la cual se expide la Ley General Forestal.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)

- 1988/08/04. Oficio enviado a la Asociación de usuarios acueducto barrio la Capilla. Santa Fé de Bogotá D.C. 4 de Agosto de 1998.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

- 2005/01/17. Proyecto de Ley del Agua. Viceministerio de Ambiente. Bogotá, 17 de enero de 2005.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

- 2004/10/19. Circular externa nº13 de 2004. Aplicación normas de calidad de agua régimen tarifario. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Tabla 11. Asociaciones de Acueductos Comunitarios en Dosquebradas

Sector	Nombre del acueducto	Fecha de Fundación del Barrio	Nº de usuarios	Tarifa	Año de construcción	Asociación de segundo nivel	Fuente abastecedora
Centro	San Diego	1948	750	5000	1965	AMAC	Nacimiento la Sirena Q, Los Molinos
	San Fernando	1955	300	6000	1957	AMAC	Q, Los Molinos
	García Herreros		60 residenciales 2 comerciales				Q, Los Molinos
	Guadualito	1970	18	5000	1965		Q. Safrane
Romelia	Las Acacias	1980	112	6000	1989	AMAC	Q, Santa Isabel
	Nueva Colombia	1990	80				
	Bocacanoa	1991	51	5000	1999	AMAC	Q. La Estrella
	Los Guamos	1982	168	6000	1985	AMAC	Q. La Estrella y tominejo
Romelia	Los Pinos	1984	157	6000	1985	AMAC	Q. El Cordoncillo
	La Floresta	1963	67	6000	1983	AMAC	Q. El Cordoncillo
	Laureles I	1990	130	3000	1999		Nacimiento el Ferrocarril
	Galaxia	1980	73	6000	1985	independientes	Q. La Estrella
	La Romelia	1960	165	5000	1967	AMAC	Q. San Marcos
Playa Rica	Guayacanes-Primavera	1979-1975	165	5000	1980	AMAC	Q. La Amoladora
	Playa Rica	1968	250	7000	1975	AMAC	Q. La Amoladora

Barrios Unidos	La Mariana	1979	227		1979	AMAC	Q. Roca Verde
	Puerto Nuevo	1939	280	7000	1965	Independientes	Q. Roca Verde
	Santa Teresita	1961	329		1964	AMAC	Q. Roca Verde
	La Capilla	1882	679		1936	AMAC	Q. Manizales
	Divino Niño	1978	280	6000	1982	Independientes	Q. Roca Verde
	Libertadores	1973	180		1975	AMAC	Q. Manizales
Frailes	Santiago Londoño	1982	470	6000	1985	AMAC	Q. Las Cristalinas
	Barrios Unidos de Frailes	B/ Lara Bonilla 1994	120	3000	1997	AMAC	Q. Frailes
	Camilo Mejía Duque	1980	294	6000	1985		Q. Frailes
	Comuneros		156	6000	1986	AMAC	Q. Comuneros
	Frailes-Naranjales	B/Frailes 1939	330	3500	1965	AMAC	Q. Frailes
	Rosales-Violetas	1983-violetas	378	5000		AMAC	Q. La Víbora
	Los Lagos		180	5000	1990	AMAC	
Badea	La Badea	1928	400	Resi. 6000 Comercial 11000 Ins.oficial 29000 Industria 25000 Viviendas subarrendadas 22000 (casa lote) 12000 (doble)	1968	AMAC	Q. Los Gutiérrez
Badea	Las Vegas	1979	324	4700	1985	AMAC	Q. La Mina

Rural	El Estanquillo		100	4000	1980		Q. El Arabit
	Esperanza I		9	1000	1998		Q. La Silvadora
	Esperanza II						
	Esperanza III						
	La Fría		20				Q. El Arabit
	La Palma						
	La Nueva Indep		4				Q. la Nueva Ind
	La Argentina		40		1968		Q. La Argentina
	Santa ana baja						
	Santa ana alta						
	La Unión						
	La Cima						
Rural	Filobonito						
	La Rivera	1970					
	Rodeo II		20	1000	2004		Q, Roca Verde
	Boqueroncito			3000			
	El Rodeo			5000			Q Monte La Sirena
	Sabanitas						
	Los Molinos						
	Buena Vista						
	Alto del Toro						
Gaitán La Playa	1999	40	4000	2004			

Elaborado por Luz Adriana Pimienta Franco. (2006) *Lineamientos administrativos para el manejo de conflictos socioambientales generados alrededor de la gestión colectiva del agua en Dosquebradas Risaralda*. Tesis para optar al título de administradora del medio ambiente. Universidad Tecnológica de Pereira, Pereira.

Tabla 12. Aspectos a tener en cuenta para recuperar la historia de cada uno de los Acueductos Comunitarios afiliados a la AMAC

1. Fecha en que se conformó la primera forma de abastecimiento del agua, un poco de descripción de ese sistema.
2. Transformaciones sufridas en la infraestructura del acueducto comunitario, desde el momento de su construcción inicial.
3. Año de conformación de la Asociación de Acueducto Comunitario.
4. Transformaciones sufridas en la administración del sistema de abastecimiento de agua por parte de las personas encargadas del acueducto comunitario.
5. Afiliación a organizaciones de segundo nivel (AMAC, Acueductos Independientes).
6. Formas de participación y aporte de los usuarios en las actividades de mantenimiento y funcionamiento durante la vida del sistema de acueducto.
7. Cómo ha sido el manejo económico y tarifario del acueducto comunitario.
8. Descripción de las acciones para la conservación de la microcuenca que abastece de agua el acueducto.
9. Proyectos pendientes.