

DESARROLLO ECONOMICO, PRIVATIZACIÓN Y GOBERNANZA DEL
SERVICIO DE AGUA POTABLE: LA ENCRUCIJADA CALEÑA

ZULENY MORALES GIRALDO



UNIVERSIDAD DEL VALLE

INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA

PLAN DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

CÓDIGO 3465

SANTIAGO DE CALI

2012

DESARROLLO ECONOMICO, PRIVATIZACIÓN Y GOBERNANZA DEL
SERVICIO DE AGUA POTABLE: LA ENCRUCIJADA CALEÑA

ZULENY MORALES GIRALDO

RAFAEL VERGARA

MAGISTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS



UNIVERSIDAD DEL VALLE

INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA

PLAN DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

SANTIAGO DE CALI

2012

CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN.....	01
INTRODUCCIÓN.....	03
1. EL PROBLEMA, LA METODOLOGÍA, LOS OBJETIVOS DE LA LA INVESTIGACIÓN Y EL MARCO TEÓRICO.....	10
1.1 PLANTEAMIENTO GENERAL Y ESTRUCTURACIÓN DEL PROBLEMA.....	10
1.2 OBJETO DE ESTUDIO Y SU JUSTIFICACIÓN.....	17
1.2.1 Pregunta general de investigación.	18
1.2.1.2 Preguntas derivadas de la pregunta general.....	18
1.2.2 Objetivos de la investigación	19
1.2.2.1 Objetivo general	19
1.2.2.2 Objetivos específicos.....	19
1.3 DISEÑO METODOLÓGICO.....	20
1.3.1 HIPOTESIS O SUPUESTOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	22
1.4 MARCO TEÓRICO	26
1.4.1 La teoría neo-institucional	26
1.4.1.1 Institucionalismo normativo	30
1.4.1.2 Institucionalismo histórico.....	31
1.4.1.3 Institucionalismo empírico.....	31
1.4.1.4 Institucionalismo sociológico	31
1.4.1.5 Institucionalismo de representación de intereses.....	32

1.4.1.6	Institucionalismo internacional	32
1.4.1.7	Institucionalismo de la elección racional	32
1.4. 2	El nuevo institucionalismo económico, basado en trabajo de North Douglas y B. Guy Peters.....	34
1.4.2.1	La racionalidad individual y las instituciones.....	36
1.4.2.2	Costos de Transacción	37
1.4.2.3	La buena institución.....	39
1.4.2.4	El peso de la historia en la economía de un país y el cambio Institucional	40
2.	ANTECEDENTES DE LA LEGISLACION Y DE PRIVATIZACIÓN DEL RECURSO HIDRICO EN COLOMBIA.....	44
2.1	LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA COLOMBIANA DE 1991 Y EL AGUA	47
2.2	LA LEY 142 DE 1994, LA FINALIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y LA INCORPORACIÓN EN EL SECTOR DE LA EMPRESA PRIVADA	50
2.3	LOS PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA, PDA'S.....	53
2.4	POLITICA NACIONAL PARA LA GESTION INTEGRAL DEL RECURSO HIDRICO (PNGIRH) 2010.....	56
3.	DESARROLLO ECONÓMICO, DESARROLLO URBANO Y SU IMPACTO EN EL AGUA	59
3.1	DESARROLLO HISTÓRICO DE CALI	60
3.1.1	El nacimiento de una ciudad.....	60
3.1.2	Cali enfrenta su primera crisis como ciudad	61
3.1.3	Nuevas olas de migración, nuevos problemas: la ilegalidad	63
3.1.4	La década de los ochenta como antesala de cambios radicales y profundos	67
3.1.5	Un nuevo orden mundial político-económico: la globalización	69

3.2 LA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE (EMCALI) Y SU AGUDA CRISIS.....	71
3.2.1 Los conflictos de la crisis, el proceso de transformación de Emcali y nuevos actores.....	73
3.2.2 La posible devolución de EMCALI a la ciudad caleña	84
3.3 RELACION CRECIMIENTO URBANO, DESARROLLO ECONÓMICO Y EL AGUA, EN CALI	88
4. INVENTARIO DE LAS CASUAS DE LA CRISIS DEL AGUA, LAS SOLUCIONES PLANTEADAS Y EL ANALISIS INSTITUCIONAL.....	99
4.1 LOS FENOMENOS CLIMATICOS INHERENTE A LAS ACTIVIDADES HUMANAS: UNA INCERTIDUMBRE GLOBAL	100
4.2 LOS MULTIPLES USOS DEL AGUA EN LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS, ANTEPUESTAS AL DERECHO HUMANO AL AGUA	103
4.3 LA CONCEPCIÓN DEL AGUA: LA CONCEPCIÓN ECONOMICISTA vs LA CONCEPCION ANCESTRAL DEL INDIGENA AMERICANO.....	110
4.4 LA GESTION INSTITUCIONAL DEL AGUA, EL DISEÑO INSTITUCIONAL Y LA INFORMACION	113
4.5 LA GOBERNANZA DEL AGUA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA....	123
4.6 LOS DEFECTOS DEL MODELO DE LA GESTION DEL AGUA Y EL FRACASO NEOLIBERAL	126
4.7 SOLUCIONES ACTUALES AL PROBLEMA DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE PROPUESTA POR LOS DISTINTOS ACTORES SOCIALES Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS PARA UNA MEJOR GESTION DEL SERVICIO	134
4.8 PROPUESTAS ALTERNATIVAS.....	144
4.8.1 La Ciudad – Región	144
4.8.2 Redes sociales en el Sector de Agua.....	147
4.8.3 Acueductos Comunitarios.....	148
4.8.4 Visión del agua desde la perspectiva de los derechos humanos.....	150

4.8.5 Usos múltiples del agua, como estrategia para reducir la pobreza.....	154
4.8.6 Modelos públicos de agua	155
5. CONCLUSIONES	161
BIBLIOGRAFÍA.....	167

UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA

ACTA DE EVALUACIÓN DE TRABAJO DE GRADO

Señale con X si se trata de: PROYECTO:

INFORME FINAL:

TÍTULO DEL TRABAJO: *Desarrollo económico, privatización y gobernanza del servicio de agua potable: la encrucijada caleña*

DIRECTOR: Rafael Vergara Varela

ESTUDIANTES: Zuleny Morales Giraldo

EVALUADORES: Raúl Andrés Tabarquino Muñoz

FECHA Y HORA DE LA EVALUACIÓN: Octubre 20 de 2011

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES: (Si se considera necesario, usar hojas adicionales).

Respecto a su trabajo; "*Desarrollo económico, privatización y gobernanza del servicio de agua potable: la encrucijada caleña*", mi opinión es la siguiente: El tema central del estudio analiza el entorno, la crisis y el desabastecimiento del agua potable en Cali, además su gestión en términos de gobernabilidad del recurso durante los años 2007 a 2009, como también se estudia la mala aplicación de políticas medioambientales que van de la mano con las políticas multilaterales en el orden mundial. En este sentido, el tema de aproximación al objeto de análisis me parece importante dado el proceso metodológico e investigativo que la estudiante ha desarrollado.

A grandes rasgos, el trabajo de grado ofrece una delimitación muy precisa del problema de investigación, como también sustenta el argumento central con otros aspectos relevantes resueltos en los capítulos subsiguientes, con lo cual el estudio introduce elementos analíticos de gran valor para investigaciones futuras en el estudio del tema de los servicios públicos y su incidencia como área de análisis en política pública. Así mismo, el estudio ofrece una propuesta conceptual específicamente en el marco teórico institucional, el cual pretende analizar la efectividad de las políticas públicas en un tema tan fundamental como lo es, el objeto de la presente investigación. Además, el trabajo busca comparar lo normativo versus lo positivo desde la acción de las políticas públicas.

En relación a la pregunta de investigación, la gobernanza de los recursos naturales es de tal importancia que hoy el trasfondo de esta complejidad apunta a la descoordinación en la implementación de políticas neoliberales dada la realidad colombiana, es decir en últimas quienes realmente se benefician de este tipo de medidas son los grupos empresariales que responden al paradigma del mercado autorregulado.

Por lo tanto, en términos de gestión estas empresas de carácter público deben cambiar bajo este esquema, sus estructuras de costos y de su tarificación, compitiendo en esa lógica de mercado. Así planteado entonces, el modelo muestra que existe cada vez menos Estado a costa de un mayor mercado, dejando a su suerte a las empresas prestadoras de servicios públicos, es decir estas deben generar sus propios recursos para ser cada vez más funcionales y viables (renunciando a la rentabilidad social por la ganancia económica). Estoy de acuerdo con la estudiante en que la ciudad

de Cali ha crecido en forma desordenada y poco planificada en relación a sus servicios públicos, lo cual influye en temas de gobernabilidad del recurso hídrico siendo superior la demanda por agua que el esfuerzo de la oferta por solucionar dicho dilema, a tal punto que hoy como solución, se considera la construcción de una represa en los corregimientos de Felidia y Pichinde, con los graves costos de impacto ambiental que ello genera, en lugar de apostarle a la recuperación de los siete afluentes que cruzan la ciudad.

A parte de los aspectos enunciados en el trabajo es de considerar que institucionalmente la normatividad de los SPD (Leyes 142 y 143) las cuales convierten a las empresas publicas en unidades de negocios haciendo que el carácter de lo público quede permeado por las lógicas del mercado vulnerando el bienestar de la ciudadanía del área metropolitana de Cali.

Si bien, es importante resaltar este trabajo porque son pocos los estudios que sobre el tema se realizan a nivel de pregrado, además responde muy bien al considerar el objeto de estudio "una encrucijada urbana", con lo cual recomendaría a futuro que siguiera abordando más la temática en el postgrado, con el propósito de generar un aporte académico consolidado, en aras de la evidencia que este tema significa para la disciplina de la ciencia política y de las políticas públicas. En relación a todo lo planteado, la estudiante muestra un manejo adecuado de su propuesta de trabajo, cumplen con los objetivos trazados que se encuentran en el estudio de manera formal, y la base bibliográfica es pertinente. El campo de investigación y los diferentes ejes temáticos que articulan el estudio son relevantes y de gran trascendencia para el análisis de las políticas públicas.

Finalmente, el trabajo es consistente, coherente y presenta importantes conclusiones, con lo cual considero que el trabajo de grado es aprobado.

EVALUACIÓN: (marque con una X la evaluación dada)

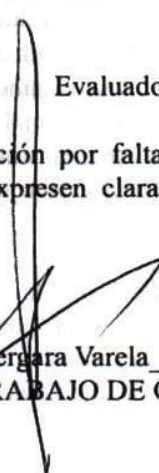
APROBADO: ☒ **MERITORIO:** ☐ **LAUREADO:** ☐

NO APROBADO: ☐ **APROBADO CON RECOMENDACIONES:** ☐
INCOMPLETO: ☐

En caso de ser Aprobado con Recomendaciones, éstas deben presentarse en un plazo de (máximo un mes) ante:

Director de Trabajo: ☐ **Evaluador 1:** ☐ **Evaluador 2:** ☐ **Todos:** ☐

En caso que no se pueda emitir una evaluación por falta de conciliación de argumentos entre Director, Evaluados (es) y estudiante (s), expresen claramente la razón del desacuerdo y las alternativas de solución que proponen:



Rafael Vergara Varela
DIRECTOR TRABAJO DE GRADO



Raúl Andrés Tabarquino Muñoz.

EVALUADOR 1

EVALUADOR 2

RESUMEN

La gestión del agua, es un enorme reto para las grandes ciudades del mundo y uno de los temas tratados en el V Foro Mundial del agua realizado en Zaragoza en el 2008. El suministro de agua potable y el saneamiento son problemas que no solo abarcan el derecho al acceso al agua potable para una urbe en vía de desarrollo, también implica establecer mecanismos efectivos para su cumplimiento, asignar responsabilidades a las instituciones encargadas de su gestión, diseñar políticas que optimicen su gestión y sean guías para cualquier programa que tenga este objetivo, adicionalmente, deberá garantizar la prestación del servicio a la comunidad tanto en calidad como en cantidad a todos los sectores sociales, especialmente aquellos sectores pobres y vulnerables ubicados en las periferias de la ciudades.

En Colombia, a finales del 2007 y de acuerdo al Objetivo siete de Desarrollo del Milenio sobre cobertura de acceso a agua potable y alcantarillado, se había anunciado que el Estado estaba acercándose cada vez más a la meta. En el país, a nivel urbano se ha avanzado notablemente en cobertura del servicio, sin embargo, cuando se realiza un análisis detallado a nivel local en Cali, principalmente en los barrios periféricos y las zonas rurales, los datos demuestran otros resultados, bastante desalentadores.

El presente trabajo hace una aproximación sobre la implicación del desarrollo entendido en términos económicos en una ciudad como Cali, con una marcada debilidad institucional y carente de gobernabilidad local del agua potable, en el periodo comprendido entre el año 2007 y el año 2009, durante estos años se ha incrementando el corte del servicio por diferentes motivos justificados por las Empresas Municipales de Cali (EMCALI). La crisis de la prestación del servicio domiciliario de agua potable configura un escenario propicio para que la

implementación de las políticas locales sean aisladas del proyecto macro que las preside, en este escenario se ven implicados varios factores tanto político-económicos, como socio-culturales.

Los factores implicados no sólo están relacionados con la incapacidad financiera y tecnológica de la empresa prestadora del servicio, una expansión demográfica desordenada que ha sido constante en Cali, los cambios climáticos y el desconocimiento sobre el agua; en ese escenario de crisis, son igualmente importantes factores principalmente relacionados con una incorrecta implementación de las políticas medioambientales, las cuales están alineadas a las políticas de mercado global que son promulgadas por los organismos financieros internacionales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y multinacionales.

De igual manera, es relevante la poca inclusión de los temas ambientales en la agenda política y en los planes de desarrollo anteriores, la poca articulación institucional y la contradicción entre las normas con la carta magna colombiana, las cuales no definen claramente las reglas de juego. Todo lo anterior, representan verdaderos problemas para el gobierno local y la gestión en el sector de agua potable, y, al no tomarse las medidas preventivas, estaríamos enfrentándonos ante un problema de gran magnitud: “una crisis social y de gobernanza local del agua en la ciudad”.

PALABRAS CLAVE: DESARROLLO ECONÓMICO, SERVICIO PUBLICO DE AGUA POTABLE, INSTITUCIONES y GOBERNANZA DEL AGUA.

INTRODUCCIÓN

El problema que condujo al presente trabajo, fue la pregunta por las acciones implementadas a partir de los primeros racionamientos de agua potable en la ciudad de Cali a partir del año 2007, lo cual conduce a una mirada retrospectiva de los años noventa, específicamente 1991 año de la nueva Constitución Política Colombiana donde se desmonopoliza y se abre la puerta a la liberalización y mercantilización de los servicios públicos domiciliarios, para efectos del presente trabajo, se refiere al servicio público de agua potable.

Es de recordar la crisis energética que vivió Colombia en 1992 bajo el gobierno de César Gaviria, que se atribuyó al Fenómeno del Niño y que tuvo como consecuencia que las reservas de agua tuvieran un descenso jamás visto. Las estrategias adoptadas fueron una serie de apagones programados, los cuales se prolongaron hasta el año de 1993; a estos apagones se les llamó la hora Gaviria y consistían en adelantar una hora de la hora oficial colombiana, rápidamente esta medida encontró oposición en varios sectores, obligando al gobierno a restablecer la hora tradicional.

Sin embargo, las empresas prestadoras de los servicios públicos atribuían su ineficiencia y poca capacidad al gobierno de la época, con el argumento de que dichas políticas implementadas para dar solución al racionamiento, no era más que un telón que encubría la verdadera intención del equipo económico y político neoliberal para justificar el proceso de la mercantilización de los servicios públicos. Efectivamente, dicho proceso se legalizaría en el año de 1994 con la promulgación de las leyes 142 y 143, en las cuales aparece una nueva normativa para la prestación de los servicios públicos.

Este nuevo panorama ha transformando sustancialmente las estructuras de las empresas prestadoras de dicho servicio en Colombia, para entrar a la era de la globalización como orden mundial. A partir de ese acontecimiento, toda política que se genere está directamente relacionada con este modelo adoptado en Colombia y esa es la línea que deberá seguir las empresas prestadoras del servicio de agua potable, para entrar a un mercado global competente.

El propósito del estudio consiste en determinar cuáles han sido las principales causas de la crisis y desabastecimiento de agua potable en Cali y sus posteriores consecuencias, específicamente en los barrios periféricos, en el período

comprendido entre el año 2007 y el año 2009, para establecer lineamientos para futuras investigaciones, teniendo en cuenta la nueva oleada de políticas neoliberales en nuestro país que proponen eficiencia y eficacia en la gestión de los servicios públicos domiciliarios y el desarrollo económico como urbano.

La elección de este período fue motivada por una pregunta realizada durante la elección del tema ¿qué hace que un gobierno local fracase o tenga éxito al gobernar sus recursos naturales como es el agua?. La selección de este periodo obedece a que en estos años la ciudad padeció la crisis de abastecimiento de agua potable, sin que se le diera una solución satisfactoria por parte de la empresa prestadora del servicio o del gobierno local responsable, salvo la instalación de pilas de abastecimiento en puntos estratégicos, recordando así los tiempos antiguos en que la ciudad se abastecía de esta forma.

Durante ese lapso de tiempo, han existido factores determinantes que hacen que la ciudad de Cali, esté a punto de entrar en una emergencia social en un marco de intervención donde los responsables están ocultos. El trasfondo de este problema tiene sus bases en la implementación de políticas neoliberales no acordes con nuestra realidad colombiana, pero si beneficiosas a un reducido grupo de empresarios y básicamente desde ese entonces se extiende la amplia gama de dificultades. La gran responsabilidad de solucionar esas dificultades, fueron asignadas a los municipios y departamentos, las cuales deben responder ante la ciudadanía, cuando la crisis se presenta y se empeore cada vez más.

La gran deficiencia del servicio público del agua no tiene un directo responsable, por ejemplo, Emcali como empresa prestadora del servicio, argumenta que la suspensión del servicio se debe a problemas de turbiedad y en verano un bajo nivel del liquido ocasionados por “el fenómeno del Niño o el fenómeno de la Niña”, a quién le corresponde hacer los trabajos técnicos pertinentes y buscar nuevas fuentes que pueda abastecer a la ciudad, para así invertir en nuevas infraestructuras que ayuden a solucionar el problema.

Afrontar las consecuencias climáticas, le significa a la E.S.P. y al gobierno local, mayores esfuerzos técnicos, financieros y tecnológicos, mayor inversión en el proceso de potabilización debido al alto nivel de cargas contaminantes; no se puede negar que los fenómenos climáticos son una de las causas principales de desabastecimiento en cualquier parte del mundo y que son temas transversales a cualquier problema de gestión y gobernanza del agua, sin embargo, no es la única condición para que se dé el problema es solo su parte visible.

El Estado, los gobiernos regionales y locales junto con las instituciones y organizaciones, tiene la función de regular y garantizar el acceso al servicio público de agua y velar que las normas se cumplan, como también aplicar las sanciones correspondientes. Estas entidades estatales, tienen también su cuota de responsabilidad en la gestión y administración del recurso hídrico, cuando sus acciones u omisiones van en contravía de las reglas establecidas, afectando de esta forma la buena gestión de los departamentos y municipios para cumplir con la Ley ambiental.

En cuanto a las políticas implementadas por parte del Estado, éstas son sujetas a políticas públicas de corte neoliberal y son transmitidas a los gobiernos regionales y locales, es decir, existe la imposición de modelos de corte neoliberal que obligan a los Estados y sus gobernantes a actuar y tomar decisiones de acuerdo al orden del mercado global, y los recursos naturales como el agua no son la excepción. Quienes diseñan las políticas en los distintos Estados, deberán trabajar dentro de un marco de condiciones y parámetros establecidos que obedece a las necesidades de las empresas transnacionales y en general al sector económico a escala mundial, socavando las funciones del Estado.

Al implementar políticas de orden mundial y además contradictorias con los contextos locales, se corre el gran riesgo de que no funcionen; el poder de decisión y de implementación pertenece al Estado y dentro de un Estado existen distintos intereses, conflictos, tensiones que pueden encaminar a que una política pública tenga éxito o fracase. Esto se debe a que los problemas en la agenda global, no son entendidos de la misma forma o no son similares en todos los países, es decir, un problema aunque sea internacional, no significa que tenga la misma prioridad o sea “real” en el interior de cada Estado y por consiguiente no significa que se adopten y adelanten procesos para su resolución dictadas por establecimientos internacionales. El efecto que puede tener una imposición de una opción de política globalizada, es que puede polarizar en vez de unificar las opiniones y conceptos sobre política que se debe adoptar, incrementa los actores en la toma de decisiones y el proceso se torna más complejo.

Adicionalmente, los lineamientos de política Neoliberal, tienen criterios sobre el desarrollo de un país en términos económicos, por encima de lo social y los recursos naturales. El desarrollo entendido de esta forma, implica que las políticas adelantadas para el crecimiento de un país tengan prioridad, por tanto la inversión de capital privado es propicio y por ello se incentiva la empresa privada a la cual se le considera más eficiente que el Estado, en materia de la prestación de los servicios públicos como el de agua potable.

Un Segundo factor importante que contribuye a una crisis de gobernanza local del agua, es una urbe en constante crecimiento y poco planificada. En Cali ha sido una constante histórica que tiene su causa en el fenómeno de migración desde que la ciudad Caleña se conformó como tal a principios del siglo XX. En esta época la ciudad se convirtió en uno de los epicentros regionales más fuertes a nivel nacional y 68 años después la evolución de la población había crecido aproximadamente 49 veces gracias a las migraciones de población que promovidas por las actividades económicas y el proceso de industrialización que se generaron a principios del siglo XX.

Las actividades económicas que generaban empleo, la construcción de la línea férrea Cali-Buenaventura, la construcción del muelle en Buenaventura, la intensificación fluvial en el Rio Cauca, entre otros acontecimientos y obras importantes realizadas en dicho período, favorecieron el intercambio comercial a nivel nacional y promovieron *“el desarrollo económico de la región, la concentración de las actividades económicas en Cali y la iniciación de un proceso acelerado de urbanización”*¹. Estos factores de desarrollo que incrementaron el flujo comercial, estimularon al mismo tiempo las migraciones hacia la localidad caleña, convirtiéndose en un centro de recepción que ofrecía grandes ventajas para unas mejores condiciones de vida. No obstante, la demografía caleña en aumento no ha obedecido al Plan de Ordenamiento Territorial, como tampoco las autoridades locales han estado preparadas para afrontar este proceso del desarrollo ni la crisis social que las migraciones en masa trae.

Los asentamientos subnormales e invasiones han sido la principal causa del crecimiento informal de nuestra ciudad y generan según el gerente de Acueducto y Alcantarillado de EMCALI, Luis Enrique Ángel, pérdidas del 80% en el cobro del suministro. “La alta subnormalidad que se presenta en la Comuna 18 afecta la prestación del servicio porque el costo del agua que no se mide es asumido por los que legalmente sí pagan”². El crecimiento desmedido de estos asentamientos, aumentó el número de beneficiados del servicio y aún los proyectos de vivienda que se desarrollan legalmente, hace que estos sectores sean legalizados para poder captar los dineros por prestación de servicio que en este momento ha dejado de percibir EMCALI. La ESP y el gobierno local tienen que hacer mayores

¹ VASQUEZ, Edgar et al. Cali: Economía, población, expansión urbana y servicios públicos: un modelo de interrelaciones. Informe Ejecutivo “Retrospectiva urbana y servicios públicos en Cali 1900-1993”. Centro de investigación y documentación socio-económica CIDSE. Junio de 1994.

² MARTINEZ PEÑA, Carolina. El “Nuevo Siloé” se desmorona: El hombre, una amenaza natural. En: Periódico El País. <http://www.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Febrero242008/cali01.html> Cali (28 de febrero de 2008).

inversiones en infraestructuras de acueducto y alcantarillado, cada vez más distanciados de la ciudad, para cumplir con su labor, mientras que estos costos se ven reflejados en las facturas de los servicios públicos de todos los caleños.

El tercer factor que promueve el fracaso de la gobernanza local del agua, está relacionado especialmente con la poca articulación institucional y contradicción entre las mismas normas con la carta magna colombiana; pero también este factor se relaciona con la visión de desarrollo que se adoptó en Colombia. Un ejemplo muy claro es la creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en este mismo ministerio se reúnen ámbitos contradictorios entre sí, como por ejemplo el sector de la construcción (vivienda) en detrimento del medio ambiente o el desarrollo económico por encima de los recursos naturales. Que una misma institución expida las licencias ambientales para construir conjuntos residenciales en santuarios de Fauna, es contradictorio y sensible a la corrupción, como en Cali ha sucedido con las construcciones de viviendas formales y legales.

Cuando una institución del Estado hace de parte y de juez, no es coherente con las normas de control ni con los fines del Estado, es nociva para los intereses sociales. Este factor es de suma importancia, debido a que las instituciones son las reglas de juego que se establecen para que los actores puedan participar; unas reglas de juego poco claras son débiles, crean conflictos entre los actores, son poco creíbles y son proclives a los cambios.

El cuarto factor es la ESP Emcali que suministra el servicio de agua potable a los caleños y que desde la implementación de las leyes 142 y 143 de 1994, viene afrontando una crisis administrativa y tecnológica con una intervención por más de 11 años por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos. Esta intervención ha estado hasta el punto de privatizar la empresa y fragmentarla, afectando la gestión de Emcali como el suministro de agua potable tanto en cantidad como en calidad, lo cual implica un impacto negativo en la calidad de vida de los usuarios y en la preservación de los recursos hídricos.

Como quinto factor obedece al poco conocimiento sobre el agua por parte de los habitantes de la ciudad. La comunidad caleña ha jugado un papel igualmente protagónico al ser las beneficiadas del servicio de agua potable, debido a una buena gobernanza por parte de los gobiernos locales anteriores; de igual forma son las más afectadas cuando este servicio se agota. La comunidad hace parte del problema como de la solución, son el problema cuando los sectores ilegales surgieron, estos no tenían pertenencia ni identidad con el lugar que habitaban, necesitaban del servicio del agua y para ello construyeron redes de acueducto

ilegales, utilizaban el servicio sin costo alguno y generaban grandes impactos tanto en las tarifas de los demás habitantes caleños, como contaminaciones de fuentes de agua, al no tener un alcantarillado o un sistema de tratamiento de agua residuales.

La comunidad puede ser parte de la solución, porque una mayor cultura y educación sobre el uso del agua potable les permite tomar conciencia del recurso hídrico y aumentar su participación en la toma de decisiones, conformar organizaciones en defensa del derecho al acceso al agua, promover una cultura del agua, entre otros. Una comunidad organizada defiende sus derechos de manera eficiente y contribuye a que una ciudad pueda crecer no solo en términos económicos, también en términos sociales y culturales.

En forma general, la manera como se procede para mitigar problemas sociales en Colombia encierra una serie de procesos complejos por el simple hecho de que la actividad humana se ve implicada, lo cual hace muy difícil que una sola disciplina científica pueda explicar los fenómenos, pero más complejo es tratar de entender dichos fenómenos cuando entre las disciplinas científicas no son precisos. Por tanto, las políticas públicas destinadas a resolver problemas sociales no pueden venir de simples teorías abstraídas de las realidades y sus contextos. Por tal razón, se considera que una sola teoría no dará cuenta de este proceso, solo es probable hacer una aproximación al tema iniciando con una interpretación sobre políticas públicas desde un enfoque neo institucionalista para entender las dinámicas política, económica y social, desde una perspectiva de la gobernanza local del agua y las consecuencias de su fracaso en una urbe como la caleña.

Aunque es necesario desplazarse entre los varios enfoques del neo-institucionalismo, se tendrá en cuenta especialmente el enfoque del neo-institucionalismo de la economía de North Douglas y Guy Peters, ya que el desarrollo económico forma parte del cambio social, en lo cual lo social y político se entremezclan para sus objetivos, son recíprocos e interdependientes, también desde dicho enfoque analizar el modelo neoliberal introducido en las normas establecidas en las políticas públicas del Sector de Agua Potable, las cuales son emanadas por organismos internacionales, muy pertinente para el presente trabajo.

La metodología utilizada para el presente trabajo, consistió básicamente en la recolección y sistematización de la información por medio de los diarios a partir del año 2007 hasta el año 2009, varias revisiones bibliográficas sobre el tema, en la cual se escogió algunos libros y artículos relevantes que hablan sobre las

privatizaciones tanto en Latinoamérica, como en otros países y específicamente Colombia, concernientes a los procesos de privatización. Adicionalmente, los informes de la Contraloría General de la Nación y de la Contraloría de Santiago de Cali, indicadores de gestión de la E.S.P. EMCALI, entre otros documentos institucionales publicados en las páginas web, fueron sumamente útiles, los cuales permitieron conocer los avances en el Sector de Agua Potable.

Una de las limitaciones del presente trabajo consistió en que existe un gran número de documentos que hacen referencia al servicio de agua potable, sin embargo, existe carencia de documentación sobre las políticas implementadas para mitigar el problema de abastecimiento en Cali, lo cual fue necesario recurrir a la información que suministra los periódicos, en un principio para conocer la problemática y posteriormente como seguimiento de los acontecimientos que hacen referencia al tema de estudio.

Posteriormente, se analizaron documentos secundarios como los informes de gestión de la Contraloría, para hacer un balance de lo que ya se había investigado y medir la cobertura del servicio para el periodo seleccionado, entender el comportamiento de los actores en el pasado y el presente, las distintas propuestas planteadas para la resolución del problema, su toma de decisiones en el momento de una contingencia y la reacción de la comunidad ante las crisis. De esta forma elaborar una síntesis aproximada sobre la crisis de la gobernanza local del agua en Cali.

1. EL PROBLEMA, LA METODOLOGÍA, LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN Y EL MARCO TEÓRICO

Este capítulo se centra en presentar el enfoque metodológico de la investigación, también se definirán los objetivos, el problema, la justificación del proyecto y el marco teórico en el cual se sustenta. Los objetos de estudio de esta investigación están constituidos por los efectos de la reforma de corte neoliberal en el sector de los servicios públicos, específicamente el de agua potable, en una ciudad como Cali en constante desarrollo económico y crecimiento demográfico.

1.1. PLANTEAMIENTO GENERAL Y ESTRUCTURACIÓN DEL PROBLEMA

En la actualidad, Cali tiene una ubicación estratégica en conexión con el Puerto de Buenaventura, Yumbo (ciudad industrial), y paso obligado de la vía Panamericana y hacia el Ecuador, posee enormes ventajas como el pulmón ecológico de los Farallones de Cali y es bañada por Los ríos de Cali, el Aguacatal, Cañaveralejo, Meléndez, Lili, Pance y el río Cauca (segundo río más importante a nivel nacional). Por sus grandes ventajas, ha sido centro de recepción de múltiples poblaciones que migran hacia la ciudad para mejorar sus condiciones de vida o como consecuencia de la violencia que sufren los colombianos, esto ha sido constante en la historia de la ciudad.

Debido al crecimiento demográfico, la ciudad se ha visto fuertemente debilitada en su recurso hídrico y su capacidad de abastecimiento, tanto en el sistema de agua potable como el sistema de alcantarillado por no dar abasto con la demanda de la población. Para citar un ejemplo, la gran mayoría de los ríos desembocan en el río Cauca y con ellos las descargas contaminantes; según mediciones realizadas por el DAGMA en el 2005³, el río Cauca es receptor directo e indirecto de las aguas residuales de la industria aledaña, del municipio Santiago de Cali y de 57 municipios más. Las cargas contaminantes debido a vertimientos agrícolas, industriales, domésticos y residuos sólidos, han deteriorado notablemente la calidad de la fuente hídrica, hasta el punto de hacer intratable estas aguas para consumo humano. El río Cauca tiene un promedio de 3,94 mg/l en el índice DBO5

³ Plan de Gestión Municipal Ambiental 2005. Documento elaborado por el DAGMA.

(contaminación moderada) y los ríos Cañaveralejo y Cali están en promedio de 79,7 y 55,5 mg/l respectivamente (superior al límite de potabilidad de 50 mg/l).

La planta de potabilización de “Puerto Mallarino” procesa el 80% del agua que consume los caleños, adicionalmente, la planta de tratamiento de aguas residuales llamada “Ptar – C Cañaveralejo, maneja un caudal promedio de 7,6 m³/s, lo que permite tratar un 70% de las aguas residuales de Cali”. Las Empresas Municipales de Cali (EMCALI) que provee del servicio de acueducto y alcantarillado a la población caleña, administra las cuatro plantas de agua potable: Río Cali con una capacidad de 1,80 m³/s, La Reforma se abastece del Río Meléndez con un caudal de 1 m³/s (abastece las laderas), Río Cauca con capacidad de 2,5 m³/s. y Puerto Mallarino se abastece del Río Cauca con una capacidad de 6,6 m³/s⁴. Aunque EMCALI garantiza la cobertura del servicio de agua potable para Cali hasta el 2025, lo cierto es que sin caudal en los ríos es muy difícil mantener esta garantía, sobre todo, cuando no se está haciendo lo suficiente por las cuencas hidrográficas de las laderas de Cali y cuando enfrentar los fenómenos climáticos se convierte en un dolor de cabeza para las instituciones encargadas.

El consumo de agua potable en la ciudad de Cali debió crecer notablemente desde 1999, pero los datos que aporta el DANE no indican un incremento sustantivo entre los años de 1999 y 2005. El consumo de agua por año en 1999 fue de 132.283 (en miles de metro cúbicos), para los años comprendidos entre el 2000 y el 2008, el consumo estuvo por debajo de esta cifra⁵. Aparentemente el consumo disminuyó, ¿podríamos hablar de una racionalidad del su uso? o de ¿un error en la información?, lo cierto es que los datos no son congruentes para analizar el consumo de agua por año, lo cual significa una gran limitante para su estudio. Sin embargo, la actualidad nos revela otro panorama.

Teniendo en cuenta que finalizando el milenio y según informes de CODHES⁶ de la población desplazada que recibió Cali en esos años, la ciudad debió incrementar el consumo de agua anual. Los datos que suministra el DANE obedece a cifras estadísticas proporcionadas por la E.S.P. EMCALI, sin tener en cuenta por supuesto, las conexiones fraudulentas que no se facturan, tal es el

⁴ Ibid.

⁵ Recopilación de datos suministrados por el DANE. Ver mayor información por año en Página web: <http://planeacion.cali.gov.co/contentmgr/default.asp?id=68>

⁶ CODHES. CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. Ver informes y boletines de diferentes años (2006, 2007, 2008).

caso de Siloé parte alta⁷ que se han constituido de forma ilegal, invadiendo terrenos no aptos para la construcción, de igual forma no están incluidos los acueductos comunitarios característico de las laderas de Cali.

En el 2007, la continuidad del servicio de agua potable se vio afectada debido a que la carga contaminante del río Cauca ha aumentado y se ha convertido en la principal amenaza para el abastecimiento de agua potable para la ciudad⁸. Las causas de la contaminación son los lixiviados del basurero de Navarro, las descargas residuales de asentamientos aledaños al río, los vertimientos industriales, concentración de lodo y la deforestación que la cuenca del río Cauca debe soportar y lo más paradójico es que es precisamente del río Cauca que se abastece más del 75% de la población caleña.

Dichas aguas contaminadas provenientes del Río Cauca *“no se puede captar porque es intratable (...) su alta concentración contaminante (tienen trihalometanos que son agentes cancerígenos) hace imposible captar el agua”*⁹, según información aportada por el periódico el País¹⁰, a la empresa prestadora del servicio EMCALI le cuesta mayores esfuerzos, y como empresa encargada, se ve en la obligación de desarrollar trabajos como “reposición de válvulas y mantenimiento en el sistema de bombeo de agua tratada y cruda” que requieren de suspensión del servicio, como sucedió en el mes de julio,. Las medidas tomadas por Emcali para dicha contingencia fueron los hidratantes de agua que suministraban agua potable para aquellas comunas afectadas y repartidos en toda la ciudad, de igual manera, los carrotanques abastecerían las clínicas y hospitales¹¹.

De acuerdo a las noticias del periódico el País¹², fueron tres días en los cuales algunos barrios de Cali vivieron el corte del servicio, debido al mantenimiento de la Planta de Puerto Mallarino y tuberías averiadas, esta situación, pone en evidencia la deficiencia del sistema de acueducto que posee Emcali como también pone en alerta a la comunidad sobre la crisis de agua, más en la calidad que en la cantidad, que podríamos estar sufriendo en un futuro próximo, ya que fueron 47 suspensiones las que se realizaron durante el año 2007. Sin embargo, Jorge

⁷ MARTINEZ PEÑA, Carolina. Op. Cit.

⁸ (Sin autor). “Cali no se quiere morir de sed”. En: Periódico El País. <http://www.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Julio292007/sed.html> Cali, (29 de julio de 2007).

⁹ Ibid.

¹⁰ “La mitad de Cali, dos días sin agua”. En: Periódico El País. <http://www.elpais.com.co> Cali, (28 de julio de 2007).

¹¹ Ibid.

¹² (sin Autor). “Otro corte de agua deja con sed a media ciudad”. En: El País. <http://www.elpais.com.co> (citado el 17 de febrero de 2009).

Enrique Ángel¹³, gerente de Acueducto y Alcantarillado de Emcali, garantiza agua potable para Cali por más de 20 años, pero que la calidad y la continuidad del servicio se verían afectadas.

De igual forma en el 2008 se vivió la suspensión del servicio, fueron 30 suspensiones en total de la Planta de Puerto Mallarino debido a la turbiedad, que se estima 100 unidades promedio del río Cauca diariamente¹⁴. El 2009 fue otro año de sequía, iniciando el año a mediados de febrero y por más de 10 horas, más del 70% de la población caleña padeció de la falta del líquido vital, por razones de turbiedad de 10.000 unidades que presentó el río Cauca y razón por la cual se cerraron las compuertas de la Planta, según indicó el gerente de Emcali Jorge Enrique Ángel¹⁵.

En el mismo mes, otro racionamiento de agua fue la razón por la cual La Personería abrió una investigación preliminar para establecer responsabilidades, quedando establecida la incapacidad de las plantas para potabilizar el agua y que las soluciones no están aún a la mano. Los intensos aguaceros en la parte alta de la cuenca del río Cauca serían los causantes de la deficiencia del servicio, aseguró el ingeniero Jorge Enrique Ángel¹⁶. Normalmente, la turbiedad del agua a tratar está entre 100 a 200 unidades y las unidades presentadas durante el mes de febrero fueron de 10.000 y 4.000 unidades, por tanto, las plantas no están en la capacidad de potabilizar a ese nivel.

- 1 Aunque las plantas de Río Cauca y Puerto Mallarino tienen gran capacidad de purificación (2.500 unidades de turbiedad en el agua), en invierno, sobrepasa dichas unidades a 3.500, lo cual ha causado más de 17 interrupciones del servicio durante el 2008¹⁷. Existen algunas propuestas planteadas que han de ser estudiadas a fondo como alternativas de abastecimiento de agua potable para la ciudad, la más importantes son:
- 2 Construir un embalse en la parte alta del Río Cali de 97 metros de altura y 17 millones de metros cúbicos, para abastecer un 30% de la demanda futura.

¹³ Citado en: "Cali no se quiere morir de sed". Op. Cit.

¹⁴ Información obtenida en: Archivo/el País. "Emcali define futuro del reservorio de agua". En: El País. <http://www.elpais.com.co> Cali, (27 de diciembre de 2008).

¹⁵ (sin autor). "El 70% de Cali se quedó sin agua". En: El País. <http://www.elpais.com.co> Cali, (15 de febrero de 2009).

¹⁶ Citado en: (sin autor). "Otro corte de agua deja con sed a media ciudad". Op. Cit.

¹⁷ Información obtenida en: Cámara de comercio de Cali – Fundación Alvar Alice – El País Casa Editorial El Tiempo – Fundación Corona – Cámara de Comercio de Bogotá. "Evaluación de la calidad de vida en Cali 2008, primer año de la administración de Jorge Iván Ospina", Santiago de Cali, Mayo de 2009.

- 3 Correr la bocatoma aguas arriba de Puerto Mallarino al paso de la Bolsa– Río Cauca, 44 kilómetros al sur de Cali, para captar un agua menos contaminada. Sin embargo, los problemas de turbiedad que traen los afluentes no se solucionaría con esta propuesta, de todas formas es una propuesta en estudio.
- 4 Pozos profundos: habrá que revisar capacidad, limpiar, profundizar, instalar nuevas bombas y tratar el hierro y otros minerales de estas aguas “duras”.
- 5 Conexión a Salvajina: la prioridad en este embalse es generar energía eléctrica. Adicionalmente, el agua de Salvajina también se está agotando. Debido a las descargas, el embalse se fue vaciando hasta llegar a su nivel mínimo en los 20 años que lleva operando. Y ese es un alto riesgo cuando el régimen de lluvias se demore, advirtió la CVC.
- 6 proyectos de búsqueda de nuevas fuentes de agua, principalmente en los ríos del sur y en aguas del Pacífico. Esos proyectos están en etapa de estudio. Pero el más cercano es el que involucra los ríos Timba, Vélez, Jordán y Pance. Para lo cual requiere la construcción de embalses y extensas tuberías.
- 7 Aguas vertientes del Pacífico¹⁸. Los ríos Dagua y Anchicayá tienen caudales importantes por debajo de los 1000 metros. Igualmente implican construcción de embalse y extensas tuberías.
- 8 Pero existen otras propuestas a largo plazo como la captación de afluentes de las laderas que proviene de los Farallones¹⁹ o también un nuevo embalse del río Cali en Pichindé²⁰ que aseguraría por muchos más años el suministro de agua potable a Cali, se acabaría con la dependencia al río Cauca y que al parecer no ha disgustado mucho, pues generaría turismo en este lugar similar al del Lago Calima y en últimas, descontaminar el río Cauca propuesta hecha por la CVC²¹.
- 9 Plan de saneamiento de los vertimientos para el afluente, avaluado por \$750.000 millones, el cual requiere de un documento Conpes por tratarse de

¹⁸ “Cali busca el tesoro del futuro”. En: El País. <http://historicoelpais.com.co/paionline/calionline/notas/Noviembre192006/salvajina.html>

¹⁹ Tomado de: FERNANDEZ, Álvaro Pio. “Choque de trenes” por crisis de agua en Cali. En: Periódico El País. <http://www.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Febrero212009/cali1.html> Cali, (21 de febrero de 2009)

²⁰ GUZMAN, José Luis. “Embalse en Pichindé, principal propuesta para enfrentar invierno en Cali. En: Periódico El País. <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/calenos-podrian-vivir-otro-dia-sin-agua-por-causa-del-invierno> Cali, (14 de abril de 2011).

²¹ Tomado de: Redacción de El País. “Así será el embalse del río Cali en Pichindé”. En: Periódico El País. <http://www.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Febrero252009/Cali2.html> Cali, (25 de febrero de 2009)

un problema nacional. Este plan contempla “la canalización de vertimientos para evitar que caigan directamente al río, la reforestación en zonas altas de la cuenca y tributarios como el río Palo, la mitigación de otros impactos contaminantes y la construcción de una nueva planta de tratamiento de aguas residuales”²².

- 10 Plan de contingencia: Construcción de un reservorio, como tanque de reserva de agua potable: *“El reservorio fue construido en un terreno de cuatro hectáreas y su capacidad alcanzará para abastecer de agua durante 4 a 6 horas a los abonados del acueducto. Reduciendo de esa forma los problemas de suspensión y alteración en la calidad del servicio”*²³. Su ubicación está dentro de la Planta de Tratamiento de Puerto Mallarino. Estaría disponible cuando sea necesario cerrar las plantas de Puerto Mallarino y Cauca, el cual puede almacenar una gran cantidad de agua y pueda garantizar el suministro de agua potable cuando el río Cauca presente alta contaminación y el usuario no sufrirá los racionamientos.

Las propuestas han sido variadas para solucionar el problema de escases de agua en Cali, lo cierto es que dichas soluciones están en etapa de estudio y requieren de construir grandes infraestructuras costosas. Por ahora se ha venido desarrollando un plan de reposición y modernización de las redes y construyendo un tanque de reserva de agua potable con 80.0000 metros cúbicos como plan de contingencia, el cual se encuentra dentro de la Planta de Tratamiento de Puerto Mallarino, por lo cual se requiere corte del suministro para adelantar estas obras. Estos temas entre otros vienen dilatándose, no se ha tomado la decisión definitiva ni mucho menos la solución ha sido efectiva hasta ahora.

Los habitantes de la ciudad de Cali, se verían afectados en el suministro de agua potable principalmente por dos causas muy importantes: la primera tiene que ver con la empresa prestadora del servicio y la modernización de su infraestructura, que le permita convertir las plantas de tratamiento de agua en plantas avanzadas capaces para tratar aguas turbias y alta concentración de lodo, brindando alternativas sólidas para solucionar la contingencia. La segunda causa es que la alta contaminación y deterioro de las cuencas es una responsabilidad compartida, que no solo corresponde a los municipios, al Estado o a una institución, es un

²² (sin autor). “Cali no se quiere morir de sed”. Op. Cit.

²³ Tomado de: Cinara, Instituto de Investigación y Desarrollo en Abastecimiento de Agua, Saneamiento Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico. En: <http://cinara.univalle.edu.co/>

problema de manejo ambiental que atañe a todos los sectores y actores del problema.

Aunque la construcción de grandes infraestructuras es fundamental para tratar el problema a corto y mediano plazo, quizá la alternativa más importante, es el control por parte de las autoridades ambientales directamente en el campo de acción y tomar conciencia de la responsabilidad que le corresponde no solo a las autoridades ambientales como DAGMA, CVC, sino también a los distintos niveles de gobierno, las industrias y las mismas comunidades. Sin aporte de estos actores, es probable que la recuperación de las cuencas y cualquier gran infraestructura no dejaría de ser más que un proyecto, más no una verdadera solución al problema y de aquí a que la escases de agua potable en un futuro próximo sea una realidad a nivel nacional, si no se construye una verdadera política pública de agua que atienda las necesidades reales de la ciudad.

Una infraestructura moderna es sola una solución a una contingencia, el problema que vive nuestras cuencas no se soluciona con una avanzada tecnología si los verdaderos problemas son de tipo ambiental y de responsabilidades, que comúnmente son ocasionados por el mismo ser humano, tal como lo expresó Gustavo Wilches Chaux “la mayoría de los problemas no son causados por el cambio climático, sino por el hombre y sus descuidos”²⁴.

Frente a dicho problema, el gobierno nacional por medio del documento Conpes 3463 donde crea los “PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA Y SANEAMIENTO PARA EL MANEJO EMPRESARIAL DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO” (PDA)”, en su elaboración tuvieron participaron el Gobierno Nacional, el Concejo Nacional de Políticas Económica y Social, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial. Los PDA se constituyen en la estrategia principal para la política sectorial del Gobierno Nacional notificada en La Ley 142 de 1994, en la cual se estableció que “*la prestación de los servicios debe llevarse a cabo a través de empresas de servicios públicos (E.S.P.) constituidas por acciones y por organizaciones autorizadas en zonas rurales o áreas urbanas específica*”²⁵.

De igual forma, los PDA son soporte de la política definida en el CONPES 3883 “*Contribuir al cumplimiento de las metas sectoriales contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, definidos en el Documento CONPES - SOCIAL 091 de*

²⁴ WILCHES CHAUX, Gustavo. Conferencia “Cultura del Agua y Seguridad Territorial”. En: Club de Ejecutivos. Cali, 25 marzo de 2010.

²⁵ Documento Conpes 3463. P. 3 En: http://www.minambiente.gov.co/documentos/conpes_3463_120307.pdf

2005, y los que lo modifiquen o adicionen; así como en los Planes de Desarrollo Territoriales”²⁶ que van en armonía con el objetivo No. 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la meta 7.C. “Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”²⁷.

En los PDAs, se busca acelerar el crecimiento de coberturas y mejorar la calidad de los servicios que cumplan los lineamientos de política tales como “(i) efectiva coordinación interinstitucional al interior de cada nivel y entre diferentes niveles de gobierno, (ii) acelerar el proceso de modernización empresarial del sector en todo el territorio nacional, (iii) aprovechar economías de escala mediante la estructuración de esquemas regionales de prestación, (iv) articular las diferentes fuentes de recursos y facilitar el acceso del sector a crédito; (v) ejercer un mejor control sobre los recursos y el cumplimiento de la regulación, y (vi) contar con planes de inversión integrales con perspectiva regional, de corto, mediano y largo plazo”²⁸. Los PDAs se desarrollan en un proceso de 3 fases que incluyen: DIAGNOSTICO, ESTRUCTURACION E IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO.

1.2 OBJETO DE ESTUDIO Y SU JUSTIFICACIÓN

La presente investigación tiene como objeto de estudio Profundizar sobre los principales factores relacionados con la crisis de agua, que están influenciando en la prestación de los servicios públicos en Colombia, específicamente en Cali y las políticas implementadas para tal fin, durante el período comprendido entre el año 2007 y el 2009, con el fin de obtener un conocimiento más amplio que sirva de lineamientos para experiencias futuras de investigación.

El presente estudio se concentra en la incidencia que ha tenido el proceso de reforma en el sector de agua potable, sobre la gobernanza del agua en la ciudad, la implicación de esta reforma sobre el bienestar de los caleños en correlación con el crecimiento demográfico, como constante en su historia y los intereses de los diferentes actores que han participado en esta problemática, sin obviar que el cambio climático es un factor transversal en la crisis de agua en todo el mundo.

La selección de este periodo se debe a que en estos años se agudizo el proceso de intervención por parte de la Superintendencia de servicios públicos debido a la

²⁶ Decreto 3200 de 2008, Título I, Capítulo 1, Artículo 3º. “Artículos básicos del PDA”. CD documento en pdf.

²⁷ Naciones Unidas. Informe 2010, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Nueva York, 2010 P. 58 http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf#page=60

²⁸ Documento Conpes 3463. Op. Cit. P. 5

crisis de la empresa prestadora de servicios y su proceso de adaptación a los nuevos criterios emanados de la ley 143. Tendido sobre la mesa está el debate del futuro de las empresas municipales y cuáles han de ser las transformaciones que debe sufrir para modernizarse y entrar competitivamente en el mercado; propuestas como la privatización, convertirse en una empresa mixta con socio estratégico o seguir siendo un bien público. Cual fuera la solución, es un asunto que se ha extendido por más de 9 años desde la intervención de EMCALI y que ha perjudicado enormemente el bienestar de los usuarios.

Posteriormente, esta crisis se ha reflejado ante la impotencia administrativa y tecnológica de la empresa para afrontar las consecuencias que deja a su paso los fenómenos naturales y los cambios de clima y que ha dejado a toda la ciudad sin este servicio tan elemental como es el de agua potable, y como si fuera poco, sin responsables puntuales.

La privatización de las empresas estatales se ha ido implementando en Colombia, teniendo efímeros éxitos en algunos casos, pero nefastas consecuencias en otros, por tanto, el caso de EMCALI y su larga intervención por parte de la Superintendencia de servicios públicos, es un caso apropiado para este estudio si de examinar los efectos en el bienestar de los caleños se trata.

La investigación se concentra en el período 2007-2009, no obstante para un mejor entendimiento de la problemática, se hace una contextualización general de los procesos que se han dado durante el siglo XX, relacionado con los factores como el crecimiento demográfico, los cambios en el marco legal y los intereses de los diferentes sectores que se han plasmado en las reformas institucionales, elementos que inciden enormemente en cualquier actividad y desarrollo en la ciudad.

1.2.1 Pregunta general de investigación

¿Cuáles han sido los factores político-económicos y socio-culturales más importantes, que inciden en la crisis de agua potable en Cali, en el periodo comprendido entre el año 2007 y el 2010?

1.2.1.2 Preguntas derivadas de la pregunta general:

¿Cuáles son los acontecimientos legislativos y sus principales implicaciones en la gestión del sector de agua potable en la ciudad de Cali?

¿De qué forma la historia del desarrollo económico y el desarrollo urbano, ha sido determinante para la ciudad de Cali y la prestación del servicio potable a la comunidad?

¿Qué otros factores político-económicos como socioculturales, han sido determinantes tanto en el pasado como la actualidad, para que la prestación del servicio de agua potable en la ciudad se encuentre a las puertas de la crisis?

¿Cuáles han sido las principales causas del problema de desabastecimiento de agua potable en la ciudad y qué propuestas se han planteado para solucionarlo?

1.2.2 Objetivos de la investigación

1.2.2.1 Objetivo general

Profundizar sobre los principales factores que ha influenciado en la prestación de los servicios públicos en Colombia, específicamente en Cali y las políticas implementadas para tal fin, a partir del de la problemática de escases de agua potable desde el 2007, con el fin de obtener un conocimiento más amplio que sirva de lineamientos para experiencias futuras de investigación.

1.2.2.2 Objetivos específicos

- Efectuar una caracterización de los acontecimientos legislativos más relevantes y sus principales implicaciones en las normas que regulan los servicios públicos domiciliarios.
- Describir de qué forma el desarrollo económico, ha sido determinante para la historia del desarrollo urbano de la ciudad, y cómo éste a su vez se convierte en una de las principales amenazas para la continuidad del suministro de agua potable.
- Realizar un inventario de los principales factores político-económicos y socio-culturales que intervienen en la prestación del servicio de agua potable y las soluciones que los distintos actores sociales han planteado para dar solución a crisis de agua en Cali.
- Efectuar un análisis desde lo institucional, sobre la gestión de agua en la ciudad, describiendo las principales falencias que no permiten el éxito de las políticas implementadas para este fin.

1.3 DISEÑO METODOLÓGICO

La metodología utilizada para el presente trabajo, consistió inicialmente en una revisión bibliográfica exhaustiva a cerca de los problemas de agua en los países latinoamericano, se escogió algunos libros y artículos relevantes en medio magnético como fue el caso de México, Chile y Argentina, los cuales permitieron entender las dinámicas de la privatización y la globalización del mercado.

Una de las limitaciones del presente trabajo consistió en que existe un gran número de documentos que hacen referencia al servicio de agua potable, sin embargo, no es fácil encontrar documentación sobre las políticas implementadas para mitigar el problema de abastecimiento en Cali de manera más reciente, por tanto, fue necesario recurrir a la información que suministra los periódicos, en un principio para conocer la problemática, y posteriormente, para recolectar y sistematizar la información con el fin de hacer el seguimiento de los principales acontecimientos que hacen referencia al tema de estudio.

Debido a que la empresa que provee del servicio público de agua potable es la E.S.P. EMCALI, se realizó un análisis bibliográfico y documental sobre ésta, para ello la información que suministra los estudios académicos sobre esta empresa fue vital; por ejemplo la investigación historiográfica de Cali realizada por el profesor Edgar Vásquez fue de gran apoyo para comprender el contexto y la dinámica del desarrollo económico y el desarrollo urbano en la ciudad en relación con los servicios públicos domiciliarios.

Así mismo, el profesor Miguel Camacho hace una detallada descripción histórica e institucional de la E.SP. EMCALI, con sus dinámicas y actores sociales en la toma de decisiones más importantes a través de la historia de esta empresa, que también fue muy importante para analizar el contexto local, nacional e internacional en cuanto a políticas públicas de agua se refiere.

Adicionalmente, los informes de la Contraloría General de la Nación y de la Contraloría de Santiago de Cali, indicadores de gestión de la E.S.P. EMCALI, entre otros documentos institucionales publicados en las páginas web, fueron sumamente útiles, los cuales permitieron conocer los avances en el Sector de Agua Potable.

Posteriormente, se analizaron documentos secundarios como los informes financieros y de gestión suministrados por la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, en cuanto al estado de los recursos naturales en Colombia, la información documental de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), acuerdos nacionales, la información elaborada por el DAGMA, la CVC, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y demás instituciones encargadas de la gestión y control de los recursos naturales específicamente el agua. La información suministrada por estas entidades públicas, hoy día son de fácil acceso a través de la internet.

Con la información bibliográfica, documental y por medios magnéticos, se hizo un balance para medir la cobertura del servicio para el periodo seleccionado tanto en la ciudad como en las laderas de Cali, con el fin de entender el comportamiento de los actores y sus conflictos, las diferencias en la prestación de los servicios, así mismo, las distintas propuestas planteadas para la resolución del problema desde la base social, la toma de decisiones en el momento de una contingencia por parte del gobierno local y la reacción de la comunidad ante las crisis. Con base en esa información se procedió a elaborar el presente trabajo, realizando una síntesis aproximada y descriptiva sobre la problemática de desabastecimiento y la crisis de la gobernanza local del agua en Cali.

El presente estudio además del proceso de adquisición de la información, tiene diferentes facetas que desde una sola teoría no puede dar explicación. Fue necesario recurrir a la gama del institucionalismo desde sus diferentes perspectivas, pero centrado el problema social de la crisis de desabastecimiento de agua y qué tipo de factores influyen notablemente, como también bajo qué contexto histórico se produjeron los cambios, para determinar el origen de la legislación actual y el éxito o fracaso de gobernabilidad en este sector. Para ello conceptos como el Mercado, Desarrollo económico, privatización e instituciones, fueron claves para el desarrollo del tema, conceptos que explican muy Guy Peters y North Douglas, entre otros autores destacados del Neo-institucionalismo.

Así mismo, se escogieron diferentes autores para comprender los problemas de agua en la ciudad, uno de ellos es la recopilación de Inés Restrepo Tarquino, en el cual suministra gran información acerca de los conflictos en torno al agua debido al múltiple uso que se le da. De igual forma, el proceso de la privatización en Latinoamérica ha sido un proceso difícil que requiere de contextualización, para comprender su dinámica en Colombia, el aporte de los distintos artículos y ensayos publicados sobre la problemática de agua en Colombia, bajo el nombre

de “Colombia: ¿Un futuro sin Agua?. Este libro reúne toda la información necesaria para su comprensión, de igual manera, los estudios de caso que se han realizado en otros países latinoamericanos como México, Chile o Argentina, también fueron relevantes para este estudio.

Para el estudio se asumió la estrategia mixta, es decir, se dio gran importancia tanto a los indicadores financieros y de gestión tanto de la E.S.P. EMCALI y de los recursos naturales suministrado por distintas entidades, como a la percepción y las costumbres de la comunidad caleña en torno al agua como servicio público domiciliario, pero también como recurso natural, lo cual permite comprender la importancia de la dimensión cualitativa del fenómeno. Esta estrategia, permitió abordar el presente trabajo centrándose en cuatro factores muy importantes asociados entre sí: el factor político-económico y el factor socio-cultural. Estos factores requerían tanto de información de tipo cuantitativo como cualitativo, ya que el fenómeno tiene distintas facetas, como actores sociales e institucionales con distintos intereses.

En suma, desde el punto de vista metodológico, el problema del agua en Cali, se despliega dentro de varios contextos históricos, globales y normativos, en los cuales distintos factores ha influenciado grandemente en el fracaso de la gestión del agua como recurso natural y como servicio público domiciliario, conllevando a la actual crisis que vive la ciudad.

1.3.1 HIPOTESIS O SUPUESTOS DE LA INVESTIGACIÓN

Las causas de la crisis del agua en Santiago de Cali, se atribuyen a la ligera, primeramente a los cambios climáticos y a la empresa prestadora del servicio, esta ultima le es atribuible el problema por ser la responsable de abastecer del servicio de agua potable a la ciudad y debido a que en su interior padecido una crisis tecnológica, administrativa y financiera. Los temas climáticos han sido bastante documentados y explicados por los medios de comunicación, son transversales a cualquier crisis de agua a nivel global.

En cuanto a la empresa de servicios públicos, encierra un proceso histórico vinculado al desarrollo económico y urbano de Santiago de Cali, que es uno de los supuestos que se plantearán. Sin embargo, éstas no son las únicas causas, varios factores se pueden encontrar en este proceso de deterioro, que podemos ubicar en las dimensiones político-económicas como socio-culturales, presentadas a manera de supuestos:

1. Los acontecimientos legislativos y normativos que han regulado tanto los servicios públicos como el medio ambiente, han sido relevantes en la historia de desarrollo de la ciudad y su relación con el recurso hídrico, pues han privilegiado el capital extranjero y la empresa privada por encima de la promoción ambiental, configurando escenarios actuales de deterioro de las cuencas hídricas y el fomentado de la pobreza en Colombia a través de la Ley 142 y 143 de 1994, que fomentan la privatización.
2. La relación compleja entre ciudad y recurso hídrico, está enmarcada en un contexto de crisis, donde el desarrollo entendido en términos restringidos como económico, y el desarrollo urbano, van en contravía de la preservación de las fuentes de agua y los ecosistemas. Históricamente, el incontrolable crecimiento de la población ha sido una constante desde el nacimiento de la ciudad caleña y ha sido impulsado por el desarrollo económico, en esta dinámica la empresa prestadora del servicio Emcali se convirtió en pieza clave del desarrollo. Sin embargo, cuando una ciudad crece sin control ni medida y sin un concepto mucho más amplio de desarrollo que incluya a todos y todas, se enfrenta a verdaderos problemas como la falta de suministro de agua potable, condición mínima y vital para una ciudad en constante crecimiento, que no se puede obviar.
3. Al constituirse el agua como un bien escaso y transversal a cualquier actividad humana, su distribución y uso adquiere un interés político y económico especial que ha impulsado grandes cambios tanto en las legislaciones, como en las instituciones encargadas de garantizar el suministro, el control y la regulación de este bien común y que de una u otra manera afectan a toda la población tanto urbana como rural, al mismo tiempo que socavan sus derechos.

Es así como se suscitan conflictos por sus distintos usos debido a que la Ley no estimó la importancia de ésta en el campo, no definió las reglas de juego de manera clara como puntualizar la jurisdicción de las autoridades ambientales y los entes de control que generan incoherencia institucional y normativa frente a la realidad, no tuvo en cuenta que la información como elemento fundamental en una política, debe incluir la participación ciudadana o los usuarios del servicio por ser en últimas los beneficiados o afectados, con el fin de promover la buena gestión del recurso hídrico. En cuanto al diseño institucional fuera de la realidad regional y local, también son factores que socavan la buena gestión, estos son entre otros, los múltiples problemas sin resolver.

4. Pero todo lo anterior no es más que la descripción de las deficiencias por adoptar modelos fuera del contexto nacional, regional y local. Los múltiples problemas y contradicciones se deben a que la visión tanto de desarrollo como las políticas implementadas son alineadas al pensamiento neoliberal y las lógicas del mercado de los capitales extranjeros, auspiciado por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las políticas de estas entidades financieras internacionales, son introducidas por los Estados latinoamericanos de manera impuesta, para poder acceder a los préstamos en pro del desarrollo, socavando la soberanía del Estado colombiano, el deterioro de los recursos naturales y la pobreza de las comunidades. Al no tenerse en cuenta los contextos y las particularidades de las regiones colombianas, estos modelos de gestión del agua tienden al fracaso.

5. Todos estos factores conllevan a pensar que las políticas y las reformas en el sector de agua potable, pueden analizarse desde lo institucional, donde se incluya no solo las estrategias políticas y normativas, sino todo el entorno institucional porque es desde allí donde se promueve el éxito o fracaso de la gestión del agua, también se debe incluir el bagaje cultural de los actores que intervienen directa o indirectamente en la política de agua, todos sus conocimientos y experiencias, y por su puesto el peso de la historia que en el caso de Santiago de Cali, tiene un valor fundamental para su análisis. Bajo este esquema, las soluciones que se plantean a la crisis de agua, se pueden abordar desde múltiples enfoques y percepciones, para influenciar a los hacedores de política pública, la democracia y el derecho humano al agua.

Es hora de replantear las políticas y la gestión en el sector de agua potable, ya que en otros países como Francia donde se promovió la privatización en décadas anteriores, están retornando a la apropiación de los servicios públicos, pues el neoliberalismo como realidad viene desmoronándose, precisamente porque es una utopía de la economía y porque no tiene en cuenta a seres reales que hacen que el desarrollo de un país en su concepto más amplio se dé. El pensamiento neoliberal y sus políticas se contradicen, al pretender fomentar el desarrollo económico, no tienen en cuenta que quienes proveen grandes beneficios son personas de carne y hueso, que sus necesidades vitales como el agua o el aire no son productos susceptibles de comercializar, pues no son las teorías las que construyen relaciones, son las personas las que hacen realidades y éstas son el fin último del desarrollo y la economía.

Es por eso que este trabajo también se convierte en una invitación a mirar desde el pensamiento de la sociedad, desde la base, su contexto, sus necesidades reales, para construir el camino hacia el verdadero desarrollo que incluya a toda la sociedad en su conjunto y para ello se necesita de la cultura política y ciudadana, como campo de relaciones en el cual la sociedad misma ha de tener un papel fundamental en la producción de políticas que le afectan. Dicho esto, la comunidad caleña deberá tomar conciencia de lo que viene aconteciendo con el servicio de agua potable, pues es muy fácil culpar a EMCALI por el mal servicio, cuando realmente las políticas nacionales obedecen a cambios estructurales internacionales del servicio domiciliario, empresas como éstas sólo se pueden salvar desde la base social para continuar como patrimonio de la ciudad y seguir fomentando un verdadero desarrollo.

1.4 MARCO TEÓRICO

La manera como se procede para mitigar problemas sociales en Colombia encierra una serie de procesos complejos por el simple hecho de que la actividad humana se ve implicada, lo cual hace muy difícil que una sola disciplina científica pueda explicar los fenómenos, pero más complejo es tratar de entender dichos fenómenos cuando entre las disciplinas científicas no son precisos. Por tanto, se considera que la teoría del neo-institucionalismo, puede aportar explicación concerniente a la crisis del agua en la ciudad de Cali, teniendo en cuenta que las dinámicas del desarrollo económico forman parte de las dinámicas y actividades de la ciudad, donde lo social y lo político se entremezclan para sus objetivos, son recíprocos e interdependientes.

Para encerrar el trabajo en un marco teórico factible, que diera cuenta de las dinámicas políticas y económicas (tanto nacionales como globales), como también sociales y en cierto grado cultural, se consideró necesario el desplazamiento entre las perspectivas de la teoría neo-institucional, cada una aporta en la descripción y explicación de los distintos factores decisivos en la crisis de agua. También desde dicho enfoque analizar el modelo neoliberal introducido en las normas establecidas en las políticas públicas del Sector de Agua Potable, las cuales son emanadas por organismos internacionales, muy pertinente para el análisis.

Entre la amplia gama de autores neo-institucionales, se consideró que los enfoques de las teorías de North Douglas y Guy Peters, son las más adecuadas para dar explicación de los factores que influyen la problemática, en menor medida, se consideraron otros autores, como apoyo de los primeros.

1.4.1 La teoría neo-institucional

El estudio de las instituciones ha sido y seguirá siendo como lo indica Rhodes²⁹, *“uno de los pilares de la política como disciplina (...) que se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno. Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo (...)”*, se remonta a la época de Platón y Aristóteles cuando se busca definir la mejor forma de gobierno, dicho análisis era institucional porque desde

²⁹ R. A. W. RHODES, encontrado en: MARSH, David y STOKER, Gerry. Teoría y Métodos de la Ciencia Política. Versión española de Jesús Cuéllar Menezo. Editorial Alianza. España. P. 54,65

esta época surge la preocupación por las instituciones para lograr un equilibrio que permitiera una buena forma de gobierno. Al igual que los griegos, posteriormente otros teóricos como Locke, Rousseau, Weber, Durkheim, etc. También ubicaron en el centro de su análisis el interrogante de las instituciones y el comportamiento humano dentro de esas instituciones como las burocracias.

Sólo hasta la mitad del siglo XIX fue que el institucionalismo nació como disciplina, y a principios del siglo XX su contenido era normativo y jurídico, veía a las instituciones como instrumentos de control hacia los individuos por medio de las leyes. Debido a la alta influencia del derecho y la filosofía política el institucionalismo se concentraba en el estudio de regímenes políticos y constitucionales, la postura del debe ser no estaba acorde con la realidad.

Adicionalmente, el viejo institucionalismo se caracterizó por el **legalismo**, debido a que las leyes fueron el centro de la política; el **estructuralismo**, las estructuras cuentan para la explicación de la vida política y determinan el comportamiento político; el **historicismo**, la historia era importante pues los sucesos del pasado son relevantes para analizar y explicar el momento actual, a lo que se denomina “la pauta del desarrollo”, la pauta pasada determina el momento actual; el análisis **normativo**, este elemento ha sido fundamental debido al gran interés sobre el buen gobierno que guiaba los análisis institucionales antiguos.

El surgimiento de la ciencia política moderna tuvo como objeto de estudio las instituciones políticas, sin embargo a medida de su evolución, la ciencia política busca fundamentos teóricos en otras disciplinas, desarrollándose así los enfoques de la elección racional y el conductismo. Estos enfoques no daban mayor importancia al estudio de las instituciones políticas.

El análisis de las instituciones pierde importancia debido a diversas críticas que se le acuñó a esta teoría, desde el conductismo y la elección racional, criticaron el centrarse solo en las instituciones y no en el comportamiento del individuo, el viejo institucionalismo sufría de “*desnutrición teórica*”, pues solo le interesaba la recolección de datos y hacer pequeñas comparaciones más no elaborar una teoría como tal. Desde lo normativo, se criticó que el institucionalismo consideraba que la historia no era neutral, pues la ciencia no debe tener sesgos de valoración debe explicar lo que es, no el debe ser³⁰.

Otra crítica importante desde el análisis sistémico es que la política y sus instituciones están subordinadas al análisis económico, a la cultura, entre otros.

³⁰ Ibíd. P. 63

Ésta no tiene autonomía y sólo responde a las exigencias de la sociedad por medio de políticas públicas en forma de im puts – out puts³¹. En este sentido la política desaparece y solo quedan individuos en busca de beneficios propios.

A partir de las dos últimas décadas del siglo XX y después de la revolución conductista, algunos esfuerzos teóricos como el de **James March y Johan P. Olsen** creían en la importancia de las instituciones políticas y argumentaban que la ciencia política estaba siendo conceptualizada e inducida al individualismo y el utilitarismo³², estos teóricos intentaron devolver la disciplina a sus raíces intelectuales, adoptando la expresión de “Nuevo” institucionalismo y por ende el cambio de la ciencia política contemporánea³³. Es así como surgieron respuestas a las críticas del conductismo y a la elección racional, que impulsaron el resurgimiento y desarrollo de las instituciones como unidades de análisis, tales críticas fueron:

- Les quitaron el derecho propio a las instituciones de ser estudiadas, se redescubre el Estado con autonomía propia y la caja negra que recibía im puts y emanaba políticas como respuesta.
- Redujeron los comportamientos colectivos y las instituciones al análisis del individuo.
- Los individuos toman decisiones aisladas y la historia no existe en el conductismo, sus preferencias son exógenas. Mientras que uno de los puntos cruciales es precisamente la relevancia de la historia como proceso donde participan los individuos y las instituciones para lograr sus intereses, es decir, las preferencias varían de acuerdo al contexto en que se den y así asumen el rol que le corresponden.
- A diferencia de la elección racional, las instituciones si determinan el comportamiento de los individuos y éstos no son totalmente racionales³⁴, las instituciones tienen sus propias lógicas independientemente del beneficio del individuo, es decir, la burocracia se mueve con otras lógicas que pueden ir en contravía de la democracia.

³¹ Tomado de: B. GUY, Peters, encontrado en: GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN, Hans Dieter. Nuevo Manual de Ciencia Política. Capítulo VII, las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. Ediciones Istmo. Madrid, España, 2001. P.305

³² Tomado de: R. A. W. RHODES. Op. Cit. P. 62

³³ Tomado de: March, J. G. y Olsen, J. P. 1984. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, American Political Science Review, no. 4, pp. 734. En página web: http://bss.sfsu.edu/squo/Renmin/June%2021_institutionalism/New%20institutionalism_James%20March.pdf

³⁴ B. GUY, Peters. “El Nuevo Institucionalismo” Editorial Gedisa, primera edición. España 2003. P. 46

El institucionalismo como objeto de estudio tuvo gran desarrollo en Ciencia Política a principios del siglo XXI, considerándose como una realidad aceptada por parte de los intelectuales, es así como surgieron múltiples propuestas, entre ellas la de March y Olsen³⁵ afirmando que *“las instituciones políticas son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”* y se distinguen de poseer una *“lógica de lo adecuado”* que se expresa mayor mente en la vida cotidiana del individuo en forma de rutinas³⁶ que influye en el comportamiento, los individuos harán elecciones conscientes que estarán siempre dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes.

El neo-institucionalismo en general le da preeminencia a las instituciones, al marco normativo, las reglas del juego, la cultura y las organizaciones que conforman elementos de análisis en una política pública, en el presente caso la política en el sector de Acueducto. El diseño de esas reglas de juego, la gestión y ejecución de las actividades, la regulación, supervisión, son algunos de los elementos que inciden tanto positiva como negativamente en las comunidades, más aún cuando se habla del cambio en las normas y formas de comportamiento social.

Según B. Guy Peters³⁷, el neo-institucionalismo se diferencia del viejo institucionalismo porque analiza las estructuras y organizaciones tomando la preocupación por la teoría y los métodos analíticos adecuados, propias del conductismo. El viejo institucionalismo es una aproximación descriptiva y el nuevo institucionalismo busca explicar las instituciones como la variable dependiente y otros fenómenos por medio de las instituciones como la variable independiente. Adicionalmente, el análisis institucional más reciente se ocupa tanto de las estructuras institucionales, como del comportamiento de las instituciones y por último presta atención a los efectos de las instituciones como políticas públicas u otras decisiones.

En cambio el antiguo enfoque, no tenía mayor interés en las acciones gubernamentales. Un tema central del nuevo institucionalismo es el análisis de los beneficios y costes que los gobiernos provocan a los ciudadanos y se caracteriza por disciplinar su discurso sobre las instituciones, utilizando el método comparado eficientemente³⁸.

³⁵ Tomado de: March J. G. y J. P. Olsen. *Rediscovering Institution* (1989). Citado en B. GUY, Peters. “El Nuevo Institucionalismo” Editorial Gedisa, primera edición. España 2003. P. 50

³⁶ Tomado de: B. GUY, Guy. “El Nuevo Institucionalismo”. Op. Cit. P. 51

³⁷ Tomado de: B. Guy Peters, encontrado en: GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN. Op. Cit. P.306

³⁸ *Ibíd.* P.306, 307

Douglas North³⁹, definió a las instituciones como *“las reglas del juego para la sociedad o, más formalmente, (...) como restricciones ideadas por el hombre, que moldean las interacciones humanas”*, en esa interacción se da la incertidumbre y la creación de las instituciones reduce la incertidumbre. Sin embargo, el desempeño económico de un país varía según las condiciones institucionales; algunas economías crean instituciones que estimulan el crecimiento mientras que otras eligen instituciones que provocan estancamiento.

Guy Peters en su análisis institucional señala siete modelos o corrientes del nuevo institucionalismo: el institucionalismo normativo, el institucionalismo económico, el institucionalismo histórico, el institucionalismo sociológico, el institucionalismo empírico, el institucionalismo de representación de intereses y el institucionalismo internacional.

Para Rhodes⁴⁰, el nuevo institucionalismo es *“la fragmentación en diversos enfoques nuevos”*, como análisis institucional: *el constitucionalismo* da cabida tanto al enfoque formal-legal como al reformismo-democrático, *la ciencia de la administración*, es una subárea muy importante para el estudio de las burocracias públicas o los acuerdos institucionales para la provisión de servicios públicos desde la teoría de las organizaciones, debido al fuerte interés por la organización formal⁴¹, y *el nuevo institucionalismo*, como fruto entre el encuentro de la historia con la teoría de las organizaciones para analizar las instituciones políticas⁴².

Para Peters, estos distintos enfoques comparten un mismo interés por las estructuras del gobierno, pero, al mismo tiempo se critican mutuamente. Adicionalmente a cada versión les formula una serie de preguntas sobre la definición de las instituciones, como se forman, como cambian, cómo interactúan con los individuos y que es una buena institución. A continuación se describen brevemente estos enfoques:

1.4.1.1 Institucionalismo normativo:

March y Olsen⁴³ destacan la importancia de las normas y los valores para definir el “debe ser” de las organizaciones, de aquí la aproximación para definir las instituciones es la **“lógica de lo adecuado”** o conjunto de valores que son la base en la toma de una decisión y moldean el comportamiento de sus miembros. En

³⁹ NORTH C., Douglass. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Traducción de Agustín Bárcena. Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1993, p. 13

⁴⁰ R. A. W. RHODES hace referencia al estudio de las instituciones políticas en Gran Bretaña. Op. Cit. P. 61

⁴¹ Ibíd. P. 62, 63

⁴² RHODES hace conclusión del enfoque de Hall, Ibíd. P. 64

⁴³ Tomado de: B. GUY, Peters. “El Nuevo Institucionalismo”. Op. Cit. P. 67

este enfoque *“la base del comportamiento en las instituciones es más normativo que coercitivo. (...) los miembros de instituciones son más influidos por los valores contenidos de las organizaciones”*.

1.4.1.2 Institucionalismo histórico:

Destacan el peso de la historia en la ciencia política, las decisiones o estructuras iniciales tienen importancia ya que repercuten en las opciones políticas del futuro de manera permanente (dependencia del rumbo)⁴⁴. Este enfoque fue la primera versión del nuevo institucionalismo que surgió en ciencia política, surge con Peter Hall⁴⁵ quién señaló la importancia de las instituciones para comprender las decisiones de política económica a lo largo del tiempo en distintos países, sin embargo, fue March y Olsen quienes fueron más explícitos en este enfoque. Otro elemento que se destaca del institucionalismo histórico, es el papel que juega las ideas en la definición de lo que es una institución *“las ideas proporcionan un conjunto de soluciones para los problemas de elaboración de políticas que pueden surgir dentro de un ámbito”*⁴⁶.

1.4.1.3 Institucionalismo empírico:

Para Peters⁴⁷, este enfoque es el más aproximado al viejo institucionalismo, pues le da preeminencia a las diferencias institucionales como la de los gobiernos presidencialistas y parlamentarios, sus divisiones, y los efectos que estas diferencias producen sobre la conducta de los individuos y los actos políticos de gobierno, pues la estructura define la toma de decisiones y la formulación de las políticas.

1.4.1.4 Institucionalismo sociológico:

Aplicado al estudio de las relaciones entre Estado y sociedad, como también a las instituciones del sector público, un análisis mucho más sólido en términos bibliográficos para explicar la creación de las instituciones, que el enfoque económico, debido a que las organizaciones e instituciones han sido el foco de atención de la sociología⁴⁸.

⁴⁴ Ibíd. P. 99

⁴⁵ Ibíd. P. 100

⁴⁶ Ibíd. P. 104

⁴⁷ Ibíd. P. 121

⁴⁸ Ibíd. P. 147

1.4.1.5 Institucionalismo de representación de intereses:

Analiza cómo en la vida política aparecen cauces de acción que se institucionalizan con el tiempo, es decir, la formas no formales de relacionarse la sociedad con el Estado. Este enfoque se centra principalmente en analizar los partidos políticos y los grupos de interés⁴⁹ para explicar el desempeño del sistema político.

1.4.1.6 Institucionalismo internacional:

Este enfoque aborda la política internacional según Peters⁵⁰, en términos y conceptos institucionales, donde la estructura de la vida política internacional (como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) constriñe y moldea tanto el comportamiento como las relaciones entre los Estados. Los regímenes son análogos a las instituciones pero a nivel internacional y poseen las mismas características como la estabilidad y la predecibilidad de las instituciones.

1.4.1.7 Institucionalismo de la elección racional:

March y Olsen se defendían de la crítica al nuevo institucionalismo por la estrecha relación con la teoría de la elección racional, decían, ya que el individualismo encarecía aspectos colectivos y normativos de los procesos de gobierno y para una mejor explicación utilizaban factores colectivos e institucionales. A pesar del rechazo a la teoría de la elección racional, la forma de analizar las instituciones viene de la economía y el institucionalismo puede aportar soluciones para alcanzar el equilibrio entre individuos racionales, ya que éstas restringe la maximización del bienestar individual por medio de las normas y hace posible el desarrollo de procesos estables y predecibles de la toma de decisiones⁵¹.

Para Peters⁵², la teoría neo-institucional y sus diferentes versiones son complementarias entre sí, los temas que son transversales a todos los enfoques son: el énfasis en las instituciones para analizar la sociedad, todas se concentran en el impacto de la estructura sobre esos resultados, aunque, *“difieren en la manera en que plantean esa influencia y el papel que otorgan a la agencia humana”*. Regularmente, *“todas la formas del institucionalismo sostienen también que las instituciones generan mayor regularidad en la conducta individual”, “las instituciones son interpretadas en todas las versiones (excepto en las más extremas) como una consecuencia de la acción humana deliberada (...)”* pero al

⁴⁹ Ibíd. P. 167

⁵⁰ B. GUY, Peters. “El Nuevo Institucionalismo”. Op. Cit. P. 187, 188, 204

⁵¹ B. GUY Peters, encontrado en: GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN, Hans-Dieter. Op. Cit. P. 310

⁵² B. GUY, Peters. “El Nuevo Institucionalismo”. Op. Cit. P. 208, 209, 211

mismo tiempo aparece una paradoja fundamental *“la idea de que las instituciones están formadas por agentes humanos, pero al mismo tiempo los constriñen”*.

Peters⁵³ al igual que Rhodes, sostiene que *“las instituciones son el elemento central de la vida política (...), son la variable que explica la mayor parte de la vida política (...) las instituciones cuentan (...) para explicar las decisiones políticas”*, sin embargo considera que *“ninguna de las versiones del institucionalismo puede proveer una explicación completa del comportamiento institucional”* pero si pueden ser complementarias, afirmación muy similar cuando Rhodes⁵⁴ recomienda que el institucionalismo debe ser *“multiteórico”* para beneficiar el estudio de las instituciones.

Siguiendo con el planteamiento de Peters, entre la gran variedad de institucionalismo, existen dos extremos que en su intermedio se ubican las distintas versiones, un extremo da mayor importancia a las acciones de los miembros de la institución y la manera como entienden las reglas, lo cual incide fuertemente en el papel de las instituciones. El otro extremo da mayor relevancia a la estructura institucional como determinantes. Cada enfoque aporta elementos diferentes cuando opera una institución, y la forma como interpretan las reglas y los valores, que para Peters⁵⁵ *“estos grupos aparentemente disímiles de investigadores hablaban de cuestiones comunes, aunque desde diferentes ángulos y perspectivas intelectuales”* y la explicación de las instituciones mismas como también su formación y transformación son muy débiles o simplemente no dan explicación. Aún así, la disciplina y sus interrogantes avanzan en su desarrollo.

En resumen, se han desarrollado diversos debates y enfoques del nuevo institucionalismo, pero hay ciertas características compartidas entre los distintos conceptos y estudios:

- Las instituciones son reglas de juego que imponen un tipo de comportamiento a los individuos.
- Las reglas pueden ser formales (la normas, leyes, etc.) o informales (costumbres, cultura, rutinas etc.).
- Las instituciones cambian dependiendo el momento en que se den, es decir, cualquiera que sea la cultura, las instituciones determinan a los individuos y limitan su comportamiento. Pero, lo que identifica a las

⁵³ B. GUY, Peters. “El Nuevo Institucionalismo”. Op. Cit. P. 218, 220

⁵⁴ R. A. W. RHODES. Op. Cit. P. 66

⁵⁵ B. GUY, Peters. “El Nuevo Institucionalismo”. Op. Cit. p. 211, 219

instituciones es el tipo de sanción, por ejemplo el Estado tiene sanción coercitiva.

- Las instituciones para perdurar a través del tiempo, deben poseer un grado de estabilidad y compartir valores, pero también pueden cambiar, transformarse y desaparecer.

Debido a esta limitante que Peters plantea, es necesaria la triangulación entre los enfoques de la teoría neo-institucional, para entender y describir el problema, a continuación se analizará los enfoques y conceptos necesarios para entender y abordar el proceso de reforma en el sector de Agua potable en Colombia, específicamente en la ciudad de Cali y cómo afectó a la ciudad con un acelerado crecimiento.

1.4. 2 El nuevo institucionalismo económico, basado en trabajo de North Douglas y B. Guy Peters

El neo-institucionalismo surge de la crítica a la rigidez analítica de la economía neoclásica, esta última se encarga mas por las técnicas de cuantificación y medición de variables importantes en el desempeño económico, que en los conflictos y contradicciones que surgen en los procesos económicos. Los teóricos de la elección racional han comprendido muy bien que la vida política transcurre mayormente en las instituciones políticas y en la década de los noventa, ya existía un conjunto de conceptos y métodos de análisis que se venía desarrollando años anteriores, los cuales conformarían lo que se conoce como "*Nuevo Institucionalismo Económico*".

Uno de los teóricos más destacados del neo-institucionalismo económico es el Premio Nobel Douglas C. North y su obra "*Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico*" (1993), en la cual expone el marco analítico para explicar las formas en que las instituciones y los cambios institucionales afectan a la economía.

Para Peters, la definición de Institución no es totalmente clara en la teoría de la elección racional, para algunos teóricos son constituciones y reglas constitucionales, para otros son estructuras de la relación entre agente y jefe, sin embargo, identifica características comunes y puntos de convergencia entre los enfoques de la teoría de la elección racional, que se describen a continuación.

Para North Douglas⁵⁶, *“las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana”*. Las instituciones son el marco en el cual se desarrolla la interacción humana, como él mismo dice son análogas a las reglas del juego en un deporte, dichas reglas pueden ser formales como las normas y las leyes, o informales como la cultura o la religión.

A pesar de que en la elección racional existen diferentes perspectivas sobre las instituciones, Peters⁵⁷ señala las siguientes: los modelos basados en relación jefe-agente, los modelos basados en la teoría de los juegos y los modelos basados en las reglamentaciones. Estas perspectivas comparten supuestos como:

- a. Casi todos los enfoques de la teoría intentan resolver “el problema de Arrow”, que consiste en analizar como los grupos de personas pueden tomar decisiones que satisfagan las condiciones de una función de bienestar social sin imponer esa función por medio de la autoridad o el llamado **“equilibrio inducido por la estructura”**. Sin embargo en North Douglas, las elecciones de los individuos son determinadas por ideologías y dogmas que no necesariamente producen bienestar al conjunto de la sociedad, pues beneficia a un pequeño grupo, como se explicó anteriormente.
- b. Otro problema común entre los enfoques es la **“coordinación y control de la burocracia pública”** por parte de los líderes políticos y el diseño institucional que aseguren la aceptación de sus agentes, los deseos de sus jefes.
- c. El problema del **acatamiento** es transversal al enfoque institucional de la elección racional, Peters, lo conceptualiza como *“un conjunto de juegos entre actores (generalmente legisladores) que tratan de lograr el acatamiento de otros actores (generalmente burócratas), quienes a su vez pretenden tener más amplitud de acción”*. También señala que el éxito de una institución está precisamente en que las reglas sean acatadas, para que los resultados sean óptimos y colectivamente deseables. Además de constreñir a los agentes pertenecientes a la institución, logran producir un campo de acción o de juego relativamente parejo para todos los participantes.

⁵⁶ NORTH C, Douglass. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Op. Cit. p. 13, 14

⁵⁷ Peters, Guy. “El Nuevo Institucionalismo”. Op. Cit. P. 76, 83 y 78.

En la teoría de Douglas⁵⁸ el problema del acatamiento, existen reglas tanto formales como informales, sin embargo, son las reglas informales las que más abundan y las normas como las leyes constituyen una parte pequeña del conjunto de limitaciones que dan forma a las elecciones. En este sentido, la interacción humana es altamente influenciada por la cultura o normas de comportamiento como fuente de interacción en la vida diaria de los individuos, y se concibe como *“la transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta”*⁵⁹.

Desde este punto de vista, el acatamiento se desprende más que de la sanción de reglas formales, la sanción de normas de conductas no aceptadas social e internamente en el individuo producto de su cultura⁶⁰.

- d. En el modelo basado en la teoría de los juego, el asunto más importante es **diseñar** el juego de tal manera que los burócratas no tengan más opción favorable que acatar las normas, adicionalmente, el juego debe proveer los medios necesarios para que los legisladores alcancen sus objetivos (facilidad para negociar entre actores).

1.4.2.1 La racionalidad individual y las instituciones:

Las instituciones son elementos fundamentales en las estrategias para moldear y restringir el comportamiento basado en el interés personal ya sea de los actores políticos, económicos o sociales, cuando estos luchan por alcanzar sus objetivos. Como ejemplo de institución están los aparatos burocráticos, los partidos políticos, el mercado, etc.

Para Peters⁶¹, en esta teoría más que en otras, aparecen *“actores bien definidos”* que buscan maximizar el beneficio personal, bajo un conjunto de reglas de una o varias instituciones, es decir, las instituciones son el mecanismo por el cual se constriñe la conducta individual, pero también se puede incentivar para que los individuos participen. Sin embargo, el principal argumento de esta teoría es la maximización del beneficio personal, los cuales se logran a través de la acción institucional.

⁵⁸ NORTH C., Douglass. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. p. 121

⁵⁹ Ibíd. P. 55

⁶⁰ Para ampliar este tema de las normas de conducta social e internas, remitirse a: NORTH C., Douglass. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Ibíd. P. 58,59

⁶¹ B. GUY, Peters. “El Nuevo Institucionalismo”. Op. Cit. P 72 y 73

Ese conjunto de **incentivos** pueden ser positivos (incitaciones) o negativos (reglamentaciones), que pueden producir resultados comportamentales cercanos al modelo del diseño institucional. Los **individuos** son agentes centrales en el proceso político que buscan maximizar el beneficio personal, ***“las instituciones son el conjunto de reglamentaciones que moldean la conducta individual”*** y los individuos reaccionan ante incentivos (negativos o positivos)⁶².

En cambio para Douglas⁶³, las instituciones o al menos las reglas formales fueron en gran parte *“ideadas para favorecer los intereses del bienestar privado, no el bienestar social”*, debido a que el Mercado no tiene un costo de transacción cero, más bien la transacción es positiva, la interacción con otros jugadores no maximizan su bienestar, están influenciados por ideologías, dogmas e ideas que influyen en la elección que hacen los individuos. En cuanto a los incentivos, Douglas afirma que éstos son *“determinantes subyacentes del desempeño económico (...) varían permanentemente”*.

1.4.2.2 Costos de Transacción:

Crear una institución tiene un **costo**, es decir, el diseño y la creación de una institución requieren de inversión tanto de tiempo, talento y otros recursos, uno de los objetivos de este enfoque es determinar si dicha inversión en recursos tienen sentido y aporta beneficios esperados cuando se crea la institución⁶⁴.

El neo-institucionalismo económico hace mayor énfasis en **los procesos y los costos de transacción** que surgen en la relación entre diversidad de actores e instituciones, partiendo de la premisa de que los individuos maximizan su bienestar individual de acuerdo con una racionalidad y una información dada. Por tanto, el institucionalismo económico se concentra en el estudio de las instituciones como mecanismos diseñados para reducir los **costos de transacción** propios del intercambio.

Para lograr la reducción de los costos de transacción, las rutinas se utilizan como estrategia ya que aumentan la eficiencia tanto en el logro de objetivos como el logro de los beneficios. Estas evitan la redefinición del comportamiento que se debe seguir frente a los problemas, permite reducir el problema de elegir estrategias y reducen la incertidumbre en la acción dentro de una institución.

⁶² Ibid., p. 75

⁶³ NORTH C., Douglass. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Op. Cit. P. 37, 68 y 173

⁶⁴ B. GUY, Peters. “El Nuevo Institucionalismo”. Op. Cit. P. 94

Una característica principal que posee las instituciones es que éstas “*reducen la incertidumbre*”, pues como afirma Douglas⁶⁵, proporcionan una estructura a la vida diaria que se da por sentada debido a que esa estructura ha sido institucionalizada. Las instituciones son ese marco en el cual interactúan los individuos y toma decisiones de la vida cotidiana, como realizar compras, pagar facturas, realizar trámites, entre otros; de la misma forma como facilitan las transacciones, crean un conjunto de limitaciones o reglas que son definidas para dar forma al juego e impartir sanción, es decir, las instituciones funcionan de tal manera que resulta costoso violar las reglas debido a la amenaza del castigo.

Sin embargo, para Douglas, en todo caso negociar resulta costoso, y ésta es precisamente una de las críticas que realiza a la teoría económica neoclásica, pues ésta parte de la escasez y, de la competencia, donde el intercambio es beneficioso para lograr maximizar la utilidad. Douglas argumenta que tanto la coordinación como la cooperación humanas, son complejas en el proceso del intercambio ya que en la conducta humana existen tanto preferencias egoístas como altruistas y los seres humanos realizan intercambios entre ambos, lo cual conlleva a que exista un tercer elemento para sostener el intercambio por medios coercitivos que hagan cumplir los acuerdos.

Adicionalmente, North⁶⁶ afirma que los neoclásicos dan por sentado la información perfecta, ausencia de incertidumbre y la competencia perfecta en los mercados, dichos supuestos no operan en la realidad tal como dice la teoría, por ejemplo en la competencia perfecta para que valga la pena cooperar entre jugadores el juego debe ser repetido, que para adquirir completa información sobre los actos de otros jugadores, el grupo debe ser pequeño y que la conducta humana es compleja mucho más que los supuestos que plantea dicha teoría. Además argumenta que “*los individuos actúan con base en información incompleta y con modelos derivados subjetivamente que con frecuencia son erróneos (...) las instituciones (...)*”.

Otro factor que describe este autor, es que “*las instituciones alteran el precio que los individuos pagan y por consiguiente nos conducen a ideas, ideologías y dogmas que con frecuencia juegan un papel importante en las elecciones que hacen los individuos*”⁶⁷, precisamente como las instituciones proporcionan esa estructura que permite al individuo no pensar en problemas cotidianos relacionados con los intercambios y las elecciones rutinarias, los individuos se

⁶⁵ NORTH C., Douglass. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Op. Cit. P. 14,37

⁶⁶ Ibíd. Op. Cit. P. 24, 28 y 29

⁶⁷ Ibíd. P. 37

alejan del proceso de la toma de elecciones, de la información completa y en sí de la racionalidad.

North⁶⁸ explica que los individuos ceden este proceso a las estructuras, ya que medir plenamente los atributos del bien o del servicio y monitorear el cumplimiento de la ejecución obligatoria de los contratos que requiere de información, es lo que determina el alto costo de la negociación, en últimas el individuo no resulta ser tan racional, ni máxima sus beneficios y las instituciones son las que terminan definiendo ese costo según sea la complejidad del intercambio y la especialización para este proceso.

1.4.2.3 La buena institución:

De acuerdo a lo anterior, una buena institución debe superar las debilidades identificables en el Mercado o en el sistema político, sirve como medio para producir resultados colectivamente deseables, una buena institución según Peters⁶⁹, *“es aquella que lleva a cabo con **eficiencia** la tarea que le ha sido asignada, por lo general manteniendo el compromiso con otras normas poderosas, tales como la democracia”*. Para North⁷⁰ el concepto de **eficiencia adaptativa** es el modo como la economía evoluciona a lo largo del tiempo de manera incremental, depende de un marco institucional que incentive o no la predisposición al aprendizaje en un mundo en constante movimiento y de incertidumbre, y donde nadie conoce la solución perfecta a los problemas, por tanto, aquellas instituciones eficientes ante los cambios son las que permanecen y tienen más probabilidades de resolver problemas relacionados con el crecimiento económico a través del tiempo.

Al analizar el papel del estado en las políticas públicas de agua, desde el punto de vista del institucionalismo el objetivo es determinar la eficiencia de las reglas del juego que este ha creado. El estado busca la eficiencia en sus políticas y mide la cantidad del producto obtenido de acuerdo a los recursos asignados, por tanto para poder lograr sus metas, debe crear instituciones eficientes, que fomenten, impulsen y expandan la producción en el Sector de agua potable. Sin embargo, Para North⁷¹ el **Mercado** es “el régimen de los derechos de propiedad desarrollado dentro de un sistema político”, por tanto para que el mercado pueda

⁶⁸ Ibíd. P. 49, 51.

⁶⁹ B. GUY, Peters. “El Nuevo Institucionalismo”. Op. Cit. P. 94

⁷⁰ NORTH C., Douglass. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Op. Cit. P. 174

⁷¹ NORTH C., Douglass citado en: B. GUY, Peters. “El Nuevo Institucionalismo”. Op. Cit. P. 77

funcionar, necesita de la capacidad del Estado para crear y poner en práctica el conjunto de reglamentaciones, pero también se presenta un dilema fundamental: *“aquí precisamente es donde se encuentra el dilema fundamental del desarrollo económico. Si no podemos lograrlo sin Estado tampoco podremos obtenerlo con él”*⁷².

Para North⁷³, *“el Mercado en su conjunto es un saco mezclado de instituciones; algunas aumentan la eficiencia y otras la reducen”*, las instituciones no necesariamente son eficientes, sin embargo el autor hace referencia a la eficiencia cuando ese conjunto de limitaciones producen un crecimiento económico, es decir, una institución eficiente es aquella que *“permite a las partes captar más ganancias del comercio”*.

Por tanto, para un país en desarrollo, el reto del Estado es establecer y reforzar las reglas del juego que incentiven la participación económica de todos los ciudadanos. Estos aspectos han de tenerse en cuenta en el diseño, la toma de decisiones, la implementación y resultados de las reformas en el Sector de Acueducto. A pesar de que la calidad de las instituciones es un tema de extensa crítica en Colombia, al abordar el enfoque neo-institucional, podrá aportar elementos importantes sobre las posibilidades y características que deben tener los diseños y resultados potenciales de la reforma del sector, según especificidades colombianas y en especial en el contexto de la ciudad de Cali.

1.4.2.4 El peso de la historia en la economía de un país y el cambio institucional

Según Peters⁷⁴ la perspectiva de la elección racional da por sentado que las instituciones se forman partiendo de una *“tabla rasa”*, es decir, la historia tiene poca o ninguna relevancia, ya que los resultados del proceso del diseño se determinan por los incentivos y restricciones de las instituciones. Sin embargo, como afirma Douglas⁷⁵, para analizar la historia económica de un país determinado, la estructura institucional provee ese marco de análisis, ya que las normas formales aunque pueden cambiar drásticamente como consecuencia de decisiones políticas, las normas informales *“son mucho más resistentes e impenetrables”* ante las nuevas normas, porque estas limitaciones culturales *“no*

⁷² NORTH C., Douglas. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Op. Cit. P. 81

⁷³ Ibíd. P. 95, 121

⁷⁴ B. GUY, Peters. “El Nuevo Institucionalismo” Op. Cit. P. 76

⁷⁵ NORTH C., Douglass. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Traducción de Agustín Bárcena. Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1993, P. 17

solo conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico”.

Siguiendo lo antes indicado, en los procesos de reforma se considera que la historia tiene importancia, las organizaciones creadas en el pasado determinan el proceso del diseño y alientan reformas, como lo indica Peters⁷⁶ *“Los individuos modifican las instituciones, pero sus decisiones han sido ya moldeadas por las anteriores elecciones institucionales”*. Es decir, las decisiones o estructuras iniciales son importantes y repercuten en las opciones políticas del futuro, determinando objetivos y actitudes, definen medios y proporcionan los criterios que afectan la viabilidad de una política, que puede ser negativa o positiva para los actores sociales. Como en el caso colombiano que ha persistido en su historia económica, la continuidad de “tradiciones centralizadas y burocráticas” provenientes de la herencia española.

Sin embargo, North⁷⁷ sostiene que *“las instituciones proporcionan la estructura básica por medio de la cual la humanidad a lo largo de la historia ha creado orden, y de paso ha procurado reducir la incertidumbre (...) conectan el paso con el presente y el futuro, de modo que la historia es un relato incremental de evolución institucional (...)”*. El análisis de las instituciones aporta luz para entender la estrecha relación entre política y economía y las consecuencias que éstas traen para el crecimiento de un país.

Para Douglas North las instituciones son parte fundamental en la economía de un país: *“es innegable que afectan el desempeño de la economía (...) reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana”*⁷⁸. Teniendo en cuenta que el mercado es imperfecto, en el sector de agua potable necesitan un marco institucional adecuado a las necesidades de ese mercado, éstas se expresan en normas, leyes, como las reglas formales, pero también en las reglas informales como las que se transmiten a través de las costumbres especialmente de las burocracias.

Por lo anterior, las instituciones colombianas aunque pueden proveer el control y la regulación de las actividades humanas, para que el costo de la transacción sea menor y los resultados sean positivos, los costos de negociación son demasiado altos debido a la imperfección del mercado actual. Adicionalmente, la cultura

⁷⁶ B. GUY, Peters. “El Nuevo Institucionalismo” Op. Cit. P. 92

⁷⁷ NORTH C., Douglass. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Op. Cit. P. 152

⁷⁸ Ibíd. P14

aferrada al interés particular ha primado a lo largo de la historia y se ha desarrollado hasta adoptar la forma de corrupción, lo cual representa para los intereses de la sociedad un costo demasiado alto.

El desarrollo de una ciudad en un contexto latinoamericano, requiere de conceptos mucho más amplios sobre desarrollo de los que aportan los neoclásicos y es precisamente esa aplicación de esos conceptos al análisis de desarrollo económico que North Douglas critica, pues éstos han demostrado serias limitaciones de las políticas económicas recomendadas por los organismos internacionales y que se venían aplicando por los gobiernos locales de los países Latinos.

Al descuidarse las instituciones y los problemas propios de cada país, en la época de transición hacia Estados democráticas en las décadas de 1980 y 1990, las reformas económicas empleadas de corte neoclásico no dieron resultados deseados en Latinoamérica. Las razones son variadas, como ejemplo, el Mercado en dichas políticas es dominante, las reglas de juego no son claramente definidas, los entes reguladores no tienen independencia para actuar, como tampoco las organizaciones tienen capacidad de gestión para lograr el buen funcionamiento del Mercado. Todos estos son elementos que aportan para entender el desarrollo en Colombia, sus éxitos o fracasos y como estos persisten a través del tiempo, y el peso de la historia en la política y la economía.

Dentro del neo-institucionalismo económico, **la estabilidad** es posible gracias a la obediencia de las reglas que regulan una actividad económica y el cambio se da con el fin de ajustarse a las nuevas exigencias de las reglas de juego y participantes del juego (organizaciones, instituciones, otros), y este cambio se da de manera incremental. En North⁷⁹ la estabilidad tiene características tales como: reglas formales y jerarquizadas donde cada nivel es más costoso en cuanto a cambiarlo que el anterior, limitaciones informales que forman parte de la conducta individual, las instituciones son estructuras que facilitan la vida cotidiana, son obligatorias para todos y reduce el costo de negociar.

Según la teoría de la elección racional que analiza Peters⁸⁰, el aporte más importante del institucionalismo es la **predicibilidad y la regularidad** de los resultados, ya que estos disminuyen la incertidumbre y los riesgos para los agentes participantes. Por tanto, la convivencia y las transacciones económicas se

⁷⁹ Ibíd. P. 110

⁸⁰ B. GUY, Peters. "El Nuevo Institucionalismo". Op. Cit. P. 74

fortalecen, específicamente el mercado. Es decir, las acciones racionales individuales al estar reguladas por las reglas institucionales, genera una racionalidad colectiva, por tanto, los resultados serán socialmente más convenientes.

En cuanto al cambio institucional, Peters⁸¹ considera que es exógeno, ya que para este modelo lo fundamental es explicar los resultados. Asumen el cambio como un problema de diseño y se da de manera discreta, es decir, una institución experimenta el cambio cuando ha fracasado en lograr satisfacer los requerimientos para los que se formó. Conciben el cambio como un proceso consciente y de adaptación gradual.

El estudio del **cambio** North Douglas, lo hace desde el punto de vista de las instituciones eficientes, dicho factor daría explicación del cambio y la estabilidad institucional, debido a que la toma de decisiones son guiadas y estructuradas en función de maximizar intereses y lograr objetivos. Para este autor, las instituciones son el marco de referencia donde se llevan a cabo las actividades económicas, donde los conflictos y contradicciones propios de la economía operan mecanismos de control social como limitante a las acciones individuales, por tanto el cambio se da de manera incremental: *“El cambio institucional proviene de las percepciones de los empresarios en organismos políticos y económicos que les indican que podrían reeditarlos mejor alterando en un cierto margen el marco institucional existente (...) las percepciones dependen tanto de la información que reciben esto empresarios como de la forma en que procesan esa información”*⁸².

A pesar de algunas divergencias y similitudes en este enfoque, aporta muchos elementos para comprender las reformas en el sector de agua potable en Colombia y cómo éstas se han forjado a través del tiempo y el espacio, de igual forma da luces para comprender en últimas la crisis de agua en la ciudad de Cali, debido a que la economía y la política están estrechamente vinculadas, de tal manera que ha afectado drásticamente los recursos hídricos y su gestión, pues los intereses particulares han primado por encima de los intereses sociales, tal como se argumentó en líneas anteriores.

⁸¹ Ibid. P. 89

⁸² NORTH C., Douglass. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Op. Cit. P. 19

2. ANTECEDENTES DE LA LEGISLACION Y DE PRIVATIZACIÓN DEL RECURSO HIDRICO EN COLOMBIA

El agua y la vida son dos condiciones que no pueden existir la una sin la otra, donde hay agua hay vida, donde hay vida existe el agua; el ser humano que forma parte de la vida, no como un todo sino como una parte del todo, ha necesitado a lo largo de su historia, el elemento natural e incluso su mismo desarrollo ha girado en torno a su uso. Las comunidades más antiguas de las que se tenga conocimiento, se desarrollaron en torno a corrientes de agua y ríos más importantes del mundo, por ejemplo, el pueblo egipcio tuvo desarrollo a orillas del río Nilo, o Jerusalén se formó cerca al río Jordán. El crecimiento de toda ciudad tendrá cerca un río que le abastece.

En Colombia, vemos también que la ciudad de Bogotá lleva el nombre de su mismo río del cual ha tenido acceso, alrededor del río Cauca, se conformaron lo que son hoy los departamentos del Cauca, Caldas, Antioquia, Córdoba, Risaralda, Sucre, Bolívar (donde se une con el río Magdalena) y el valle del Cauca, en este último departamento vemos municipios formados alrededor de este importante río como son Cartago, Buga, Zarzal, La Cumbre, Bugalagrande, la Victoria, Cali, entre otros. Con respecto a la ciudad de Cali, ha sido de las ciudades más privilegiadas, es bañada por los ríos Pance, Meléndez, Cañaveralejo, Lili, el Cañaveralejo, y el río Cali. Vemos entonces, que muchas de las ciudades y departamentos en Colombia tienen el nombre de sus ríos más cercanos, podemos decir que Cali está estratégicamente ubicada y no deberíamos padecer la escasez de agua, pero la realidad lo contradice, como más adelante se tendrá la oportunidad de demostrar.

Evocando el pasado tal como lo hace Álvaro Hernando Cardona⁸³, específicamente en la época de la Colonia, donde se vislumbra los antecedentes de la normativa del agua en Colombia, el conjunto de Leyes estaban formadas *“por las normas procedentes del Derecho de Castilla (...), las específicas de Indias y aquellas procedentes del Derecho Indígena que fueron introducidas por su utilidad en las relaciones con la población autóctona”*. Se ha de resaltar que el entorno natural colombiano, era un paisaje completamente nuevo para los

⁸³ CARDONA GONZÁLEZ. Artículo “El régimen jurídico de las aguas en Colombia”. En blog: <http://elambientalista.blogspot.com/2005/06/el-regimen-juridico-de-las-aguas-en.html> (28 de junio de 2005).

españoles y por tanto, los tropiezos fueron múltiples debido a que la normatividad dictada no se cumplía al no corresponder con el contexto colombiano.

Es poca la información que se puede obtener sobre la normatividad referente al agua en la época de la Colonia, como señala Cardona⁸⁴: “De estas épocas poco conocemos sobre el régimen jurídico de las aguas (...) sin embargo, *se conocen vestigios de leyes, ordenanzas y acuerdos reales y virreinales que procuraban reservar la propiedad y uso público sobre las “aguas dulces”, como entonces se denominaban*”, y que repercuten en las leyes de hoy día.

Algunas referencias normativas vislumbran con “el Decreto Orgánico de la Dictadura de Simón Bolívar, el 27 de agosto de 1828” que hace referencia a usos del agua para el consumo humano, los vertimientos y lavados de ropas, que son como los más significativos. “*Hoy los más claros antecedentes normativos de transición entre la época bolivariana, e incluso de la época colonial, y la republicana sobre la propiedad y los usos de las aguas no marítimas o continentales, se hallan en las disposiciones originales del Código Civil, adoptado como tal para la República de Colombia por la Ley 57 de 1887*”⁸⁵.

La Ley 113 del 21 de noviembre de 1928, fue aprobada por el Congreso de la República, en ella se definió los estudios técnicos para el aprovechamiento de las corrientes y caídas de aguas, para aprovechar su fuerza hidráulica. En esa Ley se definió “*el dominio público sobre las aguas, se dejaron a salvo las concesiones otorgadas a departamentos y municipios, se estableció por vez primera el término máximo por el cual el Gobierno Nacional podía otorgar las licencias o concesiones de aguas que se fijó en cincuenta (50) años*”⁸⁶. Se contempló el suministro del agua por medio de actos administrativos, en forma de permisos y concesiones, las cuales se confundían con las licencias, además se garantizaban los derechos adquiridos.

En cuanto a la preservación del agua, la Ley 200 de 1936, en la cual se prohíbe y sanciona la tala de árboles tanto en terrenos públicos como privados y que se encuentren en zonas hidrográficas (esta ley la reglamente el Decreto 0059 de 1938). Sin embargo, los antecedentes de la normativa actual colombiana sobre usos y aprovechamiento del agua de dominio público, son los Decretos 1381 y 1382, ambos de julio 17 de 1940, expedidos por el Presidente de la República, facultado por el Congreso Nacional y mediante la Ley 54 de 1939. El primero, se

⁸⁴ Ibíd.

⁸⁵ Ibíd.

⁸⁶ Tomado de: CARDONA. Ibíd.

refiere al “aprovechamiento, conservación y distribución de aguas nacionales de uso público” y el segundo, que es un complemento del primero, por tocar aspectos similares, fue la base sobre el cual, una vez expedido el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), se expidió su reglamentación con el Decreto 1541 de 1978⁸⁷.

Al crearse el Instituto Nacional de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA) como institución ambiental, mediante Decreto 2420 de 1968, “el Estado se fortaleció administrativamente para el manejo, desarrollo y protección de los recursos naturales y el medio ambiente”⁸⁸, sin embargo, las contradicciones son constantes en la legislación colombiana, ya que “la escasa coordinación entre esa entidad y las corporaciones, la poca conciencia sobre la problemática ambiental del momento, y una visión policial del control y vigilancia de los recursos naturales, impidieron al Instituto cumplir a cabalidad con su función”⁸⁹, perdiendo una gran oportunidad para una buena gestión del agua por parte del Estado.

Con la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano, llevada a cabo en Estocolmo en 1972, se aprobaron convenios multilaterales de medio ambiente y surgieron legislaciones nacionales sobre los recursos naturales renovables, el gobierno adoptó los principios ambientales de esa Convención por medio del Decreto Ley 2811 de 1974, como una iniciativa para incorporar una normativa integral sobre el medio ambiente. Pero, antes en Colombia la Ley 23 de 1973 facultó al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente⁹⁰. El Código establece en su artículo 1º⁹¹ que la protección de los recursos naturales es obligación tanto de la Nación como de los ciudadanos y consagra el acceso gratuito al agua por parte de todos los habitantes:

“(…) 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 aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles (…)”.

⁸⁷ Ibíd.

⁸⁸ BEAUFORT, Elizabeth. Ensayo “la gestión pública del agua en Colombia”. En: CORREA C., Hernán Darío et. Al. Colombia ¿Un futuro sin Agua?. Ecofondo, Foro Nacional Ambiental, Ediciones desde abajo. Noviembre, 2007. P. 49

⁸⁹ Ibíd. P. 49

⁹⁰ Decreto Ley 2811 de 1974.

⁹¹ Código de Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente. Artículo 53º y 80º.

2.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA COLOMBIANA DE 1991 Y EL AGUA

La legislación colombiana ha considerado el agua como un recurso natural necesario tanto para la vida como para el desarrollo económico del país, por lo cual el agua es un bien nacional y de uso público. Este principio que emana de la Constitución de 1886, por lo general lo contiene todas las normas y leyes posteriores, sin embargo, no hay claridad sobre el uso del agua por parte del sector privado. A partir de la Constitución política de Colombia de 1991⁹², el Estado pasa de ser benefactor a regulador, su función es garantizar los recursos para el consumo humano y las actividades productivas, de igual forma la conservación de los recursos naturales:

“(...) 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 (...)”.

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.

“Es deber de Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (...) planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”.

A pesar de que la Constitución Política de Colombia de 1991⁹³, llamada “Constitución verde” contiene un capítulo sobre medio ambiente, no expresa el acceso al agua potable como un derecho fundamental, pero si expresa claramente la apertura a la privatización en su artículo 365 que afirma:

“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 de vigilancia de dichos servicios (...)”.

⁹² Constitución Política de Colombia, 1991. Artículos 365, 366, 78 y 79 respectivamente.

⁹³ Ibíd. Artículo 365.

Posteriormente estas políticas de privatización serían implementadas con la Ley 142 de 1994 llamada “Ley de Servicio Públicos Domiciliarios”

La legislación colombiana en materia ambiental ha tenido su principal desarrollo a partir de la Constitución de 1991, donde incorpora en la agenda estatal, el tema ambiental de manera más participativa que la iniciativa de la Ley 2811 de 1974 por incorporar una normativa integral sobre el medio ambiente. Las Declaraciones de Rio de Janeiro de 1992 en su numeral 7 del artículo 1, Colombia también se compromete con el medio ambiente y expande la ley 2811 por medio de la Ley 99 de 1993 (donde se conforma el S.I.N.A. – Sistema Nacional Ambiental- y el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) y el Decreto 048 de 2001, donde integra tanto las Declaraciones de la Convención de Estocolmo, como las de Rio de Janeiro y el derecho público internacional⁹⁴. Además se conforman 33 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR’s) y 4 autoridades ambientales urbanas; la ley establece la autonomía administrativa de las CAR’s como autoridades ambientales que reemplazaron las funciones delINDERENA, y crea el Consejo Nacional Ambiental organismo de coordinación interinstitucional.

Es así como en la Constitución Política Colombiana de 1991, se viene incorporando el Desarrollo sostenible en el territorio nacional y el inicio de un proceso que consiste en organizar un marco institucional ambiental con el fin de:

“para abordar la construcción de este modelo de desarrollo, que se concretó en diciembre de 1993 mediante la Ley 99, con la creación del Sistema nacional ambiental –SINA– y de su ente rector, el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, después de la reestructuración de la que fue objeto por cuenta del Decreto 216 de 2003”⁹⁵.

A partir de la Ley 99 de 1993, la gestión Ambiental en Colombia cambia significativamente, provee de mecanismos para que la comunidad tenga participación en las políticas ambientales, considerando las distintas etnias y culturas que posee el territorio colombiano, dejando a un lado la centralidad del Estado en dicho tema. También se dictaron las disposiciones sobre aguas marinas y no marinas, el desarrollo y reglamentación del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, entre los temas más importantes que contienen dicha ley y a partir de los cuales, la Contraloría General

⁹⁴ Artículo 3 de la Constitución 1991 reemplaza el artículo 3 de 1886

⁹⁵ Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. en: www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/ViviendaAguaDesarrolloUrbanoAmbiente/MedioAmbiente/tabid/365/Default.aspx

de La Nación tiene su guía para evaluar los periodos del gobierno nacional en esta materia.

En cuanto a la estructura institucional con sus respectivas funciones y responsabilidades en relación con los servicios públicos domiciliarios como el de agua potable, se clasifican de la siguiente forma:

- a. A nivel nacional: el gobierno nacional encargado de la formulación de la política sectorial, la regulación y el control del sector junto con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), además el ministerio promueve la gestión eficiente de los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento básico y reglamenta el monto de los subsidios. El ente regulador es la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA; la Superintendencia de Servicios públicos Domiciliarios (SSPD) se encarga de ejercer control;
- a. A nivel regional: las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR's) se encargan del desarrollo y control de políticas y regulación ambiental, contaminación, usos del recurso hídrico y control de la calidad del agua. También otorgan concesiones, permisos y licencias ambientales, promueven la participación comunitaria en materia de protección ambiental y manejo adecuado de los recursos.
- b. A nivel local: la prestación de los servicios en gestores privados está bajo la responsabilidad de los municipios y, tienen las siguientes funciones⁹⁶:

De igual forma, a partir de la Constitución de 1991 también se abre las puertas a la globalización neoliberal, incluyendo los recursos naturales, en detrimento de lo que son las funciones del Estado nombradas anteriormente. Las políticas de libre mercado impuestas por los organismos multilaterales, quebrantan el derecho al acceso al agua potable por parte de los sectores más pobres y menoscaban la legislación colombiana. Lo anterior significa que la finalidad del Estado los objetivos y principios de garantizar el recurso para el consumo humano y el de proteger y preservar los recursos hídricos de manera sostenible, no se ha cumplido.

Las normas y Leyes colombianas que defienden el desarrollo sostenible y que a su vez ha sido su gran consigna ecológica, no deja de ser una gran contradicción, ya que las políticas alineadas al ajuste estructural que impulsa el Banco Mundial y

⁹⁶ Ley 99 del 22 de diciembre de 1993. Título VI de las Corporaciones Autónomas Regionales. Artículo 31.

el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el contexto de globalización, no manifiestan su interés por el medio ambiente y en especial por el derecho al agua potable, en cambio si consideran el agua potable como un “bien comercial”. Este concepto sobre el valioso recurso, promueve la incoherencia y desarticulación institucional de las políticas nacionales, ya que la sostenibilidad económica, social y ambiental son objetivos de imposible cumplimiento⁹⁷, si la perspectiva en que estos componentes básicos de desarrollo está apoyada en el pensamiento neoliberal, con criterios económicos, el consumo desenfrenado de los recursos naturales y las prácticas de producción altamente contaminantes.

Recordemos que tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional (FMI), financian a las multinacionales del Sector del Agua tales como Suez, Vivendi, Aguas de Barcelona y RWE son las principales que operan en Latinoamérica. Estas multinacionales y sus inversiones están protegidas por estos organismos internacionales, de las normas y leyes en cuestión ambiental un país proclame. El Banco Mundial sólo otorga préstamos a países miembros y no industrializados, bajo una serie de condiciones en las cuales predomina el pensamiento neoliberal y de libre mercado, que favorece a los inversionistas nacionales y extranjeros, que posteriormente promueve la privatización y la apertura de la inversión extranjera en los bienes públicos⁹⁸, debido a que el proceso de desarrollo es entendido en términos económicos.

2.2 LA LEY 142 DE 1994, LA FINALIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y LA INCORPORACIÓN EN EL SECTOR DE LA EMPRESA PRIVADA

Retomando la normativa colombiana y frente a los grandes paradigmas del libre mercado, la legislación colombiana ha promovido la mercantilización del agua y la privatización de empresas publicas prestadoras del servicio, para ser entregadas a multinacionales, que según la Ley 142 de 1994, los servicios públicos domiciliarios deben ser prestados de manera eficiente ya sea por empresas públicas y privadas, pero dado el caso de que el Estado ha sido ineficiente en este tema, esta ley dio todas las pautas para que el servicio fuera prestado por el sector privado.

⁹⁷ BEAUFORT, Elizabeth en: CORREA C., Hernán Darío et. Al. Op. Cit. P. 51

⁹⁸ Tomado de: Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental (FEA), Centro mexicano de derecho ambiental A.C. (CEMDA) y presencia ciudadana mexicana A. C.” El agua en México: Lo que todas y todos debemos saber”. Primera Edición. México. 2006. P. 66. Disponible en formato electrónico: www.agua.org.mx

En la Ley 142 se define el marco regulatorio y las formas de funcionamiento de los servicios públicos, donde el Estado pasa de tener el monopolio natural estatal en la prestación de los servicios públicos y su función social, a tener la regulación, control y vigilancia, con el fin de garantizar la calidad, la cobertura y la continuidad del servicio, dándole entrada a los capitales extranjeros y al sector privado, con una racionalidad propia de la economía “el costo.-beneficio”. Entre las competencias del Estado, según la Ley 142⁹⁹ al Estado le corresponde:

“(…) Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final (...), Ampliación permanente de la cobertura (...), Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico (...), Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan (...), Prestación eficiente (...), Libertad de competencia (...), Obtención de economías de escala comprobables, (...), Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación (...), Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad (...)”.

Otro aspecto para resaltar en esta Ley, es “las economías a escala”, lo cual significa que las empresas prestadoras de servicio podrán extender sus servicios fuera de los límites colombianos, lo cual implica que los recursos hídricos sean sobre explotados. Con esta primicia, la Ley atiende los lineamientos propios de la globalización, en este caso, los recursos hídricos hacen parte del mercado y son objeto de comercialización:

“Las empresas de servicios públicos pueden operar en igualdad de condiciones en cualquier parte (...) conforme a lo dispuesto por las normas cambiarias o fiscales, las empresas podrán desarrollar su objeto en el exterior sin necesidad de permiso adicional de las autoridades colombianas (...) Las comisiones de regulación, sin embargo, podrán prohibir que se facilite a usuarios en el exterior el agua, el gas, combustible, la energía, o el acceso a redes, cuando haya usuarios en Colombia a quienes exista la posibilidad física y financiera de atender, pero cuya demanda no

⁹⁹ Ley 142 del 11 de Julio de 1994. Artículo 2º.

*hubiese sido satisfecha a las tarifas que resulten de las fórmulas aprobadas por las comisiones*¹⁰⁰”.

*“Los aportes de capital podrán pertenecer a inversionistas nacionales o extranjeros”*¹⁰¹.

También la Ley reconoce 3 formas de privatización del servicio de agua potable y saneamiento:

- 1) La enajenación o venta del activo a empresas privadas o la venta parcial mediante venta de acciones.
- 2) La concesión por parte de los gobiernos nacionales o municipales de licencias de explotación del suministro público de agua por largos períodos entre 30 y 40 años, constituyendo sociedades “publico-privadas”.
- 3) La denominada tercerización, bajo la cual los gobiernos contratan a una empresa privada para que gestione el servicio parcial o total a cambio de una remuneración o canon¹⁰².

Sin embargo, en esta Ley también despliega posibilidades a organizaciones comunitarias para la prestación del servicio de agua potable, principalmente en poblaciones rurales, en forma de microempresas según Conpes 3383 de 2005:

*“Personas que prestan servicios públicos (...) las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos (...) las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas (...)”*¹⁰³.

*“(...) Se registran 358 organizaciones autorizadas de tipo comunitario, que se constituyen en una forma de participación privada y con el apoyo del Gobierno Nacional y local, en alguna medida deben evolucionar para funcionar como microempresas (...)”*¹⁰⁴

¹⁰⁰ Ibíd. Artículo 23°.

¹⁰¹ Ibíd. Artículo 19°.

¹⁰² BEAUFORT, Elizabeth en: CORREA C., Hernán Darío et. Al. Op. Cit. P. 56

¹⁰³ Ley 142. Op. Cit. Artículo 15°.

¹⁰⁴ Documento Conpes 3383. Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado. Concejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D. C. 2005. p. 12

Para el 2003 el MAVDT promovió la vinculación de nuevos operados privados a través del Programa de Modernización Empresarial, el cual tenía como objeto *“incrementar los niveles de cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, mediante la creación o consolidación de entidades prestadoras autónomas, que operen con esquemas de gestión empresarial, aseguren índices crecientes de eficiencia y productividad, (...) calidad de las inversiones (...)”*¹⁰⁵. Con esta iniciativa, se adelantaron 42 procesos de operadores especializados en más de 80 municipios.

La gran deficiencia en la cobertura de agua potable y saneamiento básico ha conllevado a que Departamentos como Guajira contraigan altos créditos para desarrollar los planes departamentales, dichos créditos condicionados por el Banco Mundial. Aquellos departamentos interesados en el proceso de modernización deberán reestructurarse y organizarse para conformar esquemas regionales, vincular un operador especializado, garantizar el pago de la deuda con la banca multilateral comprometiendo vigencias futuras provenientes de las regalías y recursos provenientes del Sistema General de Participaciones¹⁰⁶.

2.3 LOS PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA, PDA'S

Los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aso (PDA), se crearon mediante Documento Conpes 3463 y se definen como *“la estrategia del Estado para acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios”*, en su elaboración tuvieron participación el Gobierno Nacional, el Concejo Nacional de Políticas Económicas y Social, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial. Los PDA se constituyen en la estrategia principal para la política sectorial del Gobierno Nacional notificada en La Ley 142 de 1994, en la cual se estableció que *“la prestación de los servicios debe llevarse a cabo a través de empresas de servicios públicos (E.S.P.) constituidas por acciones y por organizaciones autorizadas en zonas rurales o áreas urbanas específica”*¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Ibíd.

¹⁰⁶ Para ver descripción más detallada de los requisitos que los departamentos interesados en emprender las reformas para la modernización en el sector, remitirse a: documento Conpes 3385, p. 6, en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3385.pdf>.

¹⁰⁷ Documento Conpes 3463. Op. Cit. P. 3

Los PDA's facilitan los lineamientos de política como: efectiva coordinación interinstitucional, acelerar el proceso de modernización empresarial del sector a nivel nacional, aprovechar economías de escala mediante la estructuración de esquemas regionales de prestación, ejercer un mejor control sobre los recursos y el cumplimiento de la regulación, entre otros¹⁰⁸. Con los planes departamentales se pretende articular las acciones de las instituciones a nivel nacional como la SSPD, el MAVDT, la CRA, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y a nivel territorial los departamentos, municipios y las CAR's: por tanto, según el documento Conpes 3463 *"El éxito de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento dependerá de la eficiente y coordinada interacción entre los actores involucrados, donde los Departamentos serán los líderes del proceso, y articuladores entre el Gobierno Nacional y los actores locales"*.

Adicionalmente, los Planes Departamentales son el soporte de la política definida en el CONPES 3883 "Contribuir al cumplimiento de las metas sectoriales contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, definidos en el Documento CONPES - SOCIAL 091 de 2005, y los que lo modifiquen o adicionen; así como en los Planes de Desarrollo Territoriales"¹⁰⁹ que van en armonía con el objetivo No. 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la meta 7.C. *"Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento"*¹¹⁰. Los PDAs se desarrollan en un proceso de 3 fases que incluyen: DIAGNOSTICO, ESTRUCTURACION, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO.

La Fase I "Diagnóstico" del estado de los servicios se llevará a cabo en los ámbitos técnico, institucional, ambiental, financiero, social, con el propósito de buscar nuevos esquemas de regionales de prestación de servicios y una optima utilización del recurso hídrico. La consultoría será contratada y su informe de resultados definirá el monto a invertir, el diseño institucional, cuáles serán las fuentes de financiación y los requisitos para adquirir el crédito¹¹¹.

En la fase II "Reestructuración", los departamentos y municipios deben formalizar el compromiso de modernización empresarial y dar viabilidad financiera al

¹⁰⁸ Ibíd.

¹⁰⁹ Ver en: Decreto 3200 de 2008. Op. Cit.

¹¹⁰ Naciones Unidas. Informe 2010, Objetivos de Desarrollo del Milenio Op. Cit. P. 58

¹¹¹ Ver Documento Conpes 3463. El punto No. III Fases de los planes departamentales de agua y saneamiento. Donde se desarrolla las actividades a seguir en esta fase de diagnóstico.

proceso, se debe definir el esquema institucional y la respectiva asesoraría para su desarrollo, para lo cual se contrata una Gerencia Integral. En la reestructuración institucional, los departamentos y municipios deberán cumplir con requisitos como:

“(i) compromiso de transformación empresarial con la vinculación de operadores especializados (...), ajuste a metas de cobertura y gestión en contratos existentes en función de los recursos adicionales o fortalecimiento de esquemas comunitarios, (...); (ii) entrega en usufructo de la infraestructura y equipos de su propiedad afectos a la prestación de los servicios, (...) para la conformación de esquemas regionales y la entrada de operadores especializados⁵; (iii) compromiso de vigencias fiscales futuras, en especial de los recursos del Sistema General de Participaciones en Agua Potable y Saneamiento Básico, y pignoración de dichas rentas; (iv) transferencia directa de los recursos comprometidos dentro del Plan Departamental de Agua y Saneamiento, al esquema financiero definido para cada caso, y de acuerdo con la normatividad establecida para tal fin (...)”¹¹².

En la Fase III “Implementación y Seguimiento”, comprende el ajuste, especificación y ejecución del plan de choque de inversiones, de acuerdo al informe final del diagnostico presentado por la consultoría contratada; se estructura esquemas regionales con el fin de vincular operadores especializados o fortalecer los existentes, ya sea privados o comunitarios; en esta fase se da apoyo a las renegociaciones de contratos y reestructurar las empresas de servicios públicos existentes para ajustarlas a las metas y principios (mejoramientos, modernización y consolidación empresarial); se debe hacer seguimiento de contratos y manejo financiero del Plan.

Esta última fase, quizá es la más importante, porque de su resultado se define qué empresas prestadoras del servicio se fortalecen, qué otras son intervenidas, fusionadas o liquidadas, si no cumplen con los requerimientos y principios que exige el MAVDT. Tanto la SSPD como la CRA son las que definen el futuro de una ESP y se pueden dar 3 procesos distintos: *Vinculación de nuevos operadores especializados (cuando la empresa es intervenida y/o liquidada), Renegociación de Contratos o Reestructuración de E.S.P. (cuando la empresa que presta el servicio no tiene un contrato ajustado a las metas del Plan) y Fortalecimiento de organizaciones comunitarias (en zonas de difícil acceso para cualquier ESP debido a sitios alejados en zonas rurales o poblaciones pequeñas.*

¹¹² Ver Documentos Conpes 3463. Op. Cit.

El objetivo principal de estos Planes es fortalecer y consolidar la capacidad empresarial de las ESP especializadas o comunitarias en términos de eficiencia, con el apoyo del Gobierno Nacional, el departamental y el sector empresarial, los cuales fijan el esquema de asistencia técnica para la transferencia de conocimiento y tecnología, de esta forma cumplir con la consigna de ESP “autosostenibles”.

De acuerdo a lo anterior, se han llevado a cabo varias intervenciones por parte de la SSPD, reestructuraciones y liquidaciones de las empresas de prestadoras del servicio, en departamentos como la Guajira, Magdalena, Cesar, Cundinamarca, Risaralda, Cali, entre otros, con problemas de cobertura de agua potable y saneamiento básico.

2.4 POLITICA NACIONAL PARA LA GESTION INTEGRAL DEL RECURSO HIDRICO (PNGIRH) 2010

Esta política con vigencia a 12 años, es el resultado de una serie de iniciativas emprendidas por el MAVDT, con el fin de unificar las normas y leyes para la gestión, uso eficiente y preservación del recurso hídrico. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, en el capítulo 5 “Una gestión ambiental y del riesgo de promover el desarrollo sostenible”, se incorporó una línea de acción “gestión integral del recurso hídrico; planteaba la tarea de abordar el manejo del agua *“como una estrategia de carácter nacional, desde una perspectiva ambiental e integral que recoja las particularidades de la diversidad regional y las potencialidades de la participación de actores sociales e institucionales”* ¹¹³. Con base en este plan de acción se desarrolló se preparó el documento por parte del Viceministerio de ambiente.

La PNGIRH define que *“el agua es un bien natural de uso público administrado por el Estado a través de las corporaciones regionales, las de desarrollo sostenible y las autoridades ambientales urbanas (...)”*¹¹⁴. Para hacer esta política se realizaron, primero se creó en el interior Viceministerio Ambiental el Grupo de Recurso Hídrico del MAVDT, se llevaron a cabo varios estudios como Evaluación Ambiental Estratégica para la formulación de lineamientos de política para el

¹¹³ Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2006-2010, capítulo V “Una gestión ambiental y del riesgo de promover el desarrollo sostenible”.

¹¹⁴ Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá, D.C.: Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010. P. 5

control de la contaminación hídrica, Estimación de costos de la contaminación hídrica en Colombia, Propuesta para la construcción colectiva de una cultura del agua, entre otros. También se realizaron distintos 12 talleres para la formulación de la política, con la participación de especialistas y consultores del Banco Mundial, de la UNICEF, empresas de servicios públicos, agremiación productivas, universidades, Centros de investigación nacionales, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales -UAESPNN, organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones comunitarias, organizaciones indígenas, entre otras¹¹⁵.

Estos talleres fueron los espacios de reflexión y análisis para diagnosticar la formulación de la política, dar prioridad a problemáticas en temas específicos de las comunidades, formular objetivos, metas, estrategias y líneas de acción en cada tema tratado. Además de estos talleres se realizaron reuniones con Ministerios, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales ASOCARS y entes de control. Del resultado de estas actividades, se diseñó el Plan Hídrico Nacional que el cual es el mecanismo para llevar a cabo la Política Nacional y se desarrollará en 3 etapas a corto, mediano y largo plazo. Este documento tiene ya el aval del Concejo Nacional Ambiental y se está preparando como base para el desarrollo del documento Conpes. El PNGIRH en resumen contiene un diagnóstico general del estado del recurso hídrico, la gestión del agua en Colombia, como también la visión, los principios, los objetivos, las estrategias, líneas de acción y metas para la gestión integral del recurso hídrico.

A esta política le antecede un proyecto de “Ley del Agua” No. 365 de 2003, presentado ante el Congreso de la República, que no fue aprobado. Este proyecto se retiró debido a la gran polémica que suscitó, pues a grandes rasgos el proyecto contemplaba la posibilidad de profundizar en el tema de la privatización del agua y de sus fuentes, estableciendo concesiones hasta de 50 años, lo cual significa el grave problema de escasez que puede sufrir los colombianos. La regulación estaría a cargo de sectores productivos (como el sector agrícola y las ESP privadas) y con poca participación de la sociedad civil, quienes marcarían las pautas para la prestación del servicio, imponiendo su punto de vista e intereses comerciales por encima de los derechos y las necesidades reales del ser humano,

¹¹⁵ Ver Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. P. 6

debido a que los criterios que la orientan son puramente económicos, abriendo la posibilidad de establecer un mercado del agua¹¹⁶.

Este recorrido por la legislación colombiana en materia de servicios públicos de agua potable y saneamiento, ha permitido aclarar el proceso de la privatización que se viene adelantando en todo el territorio nacional con el fin de mejorar la cobertura, la gestión empresarial, la calidad, devolver la confianza hacia la prestación del servicio y principalmente vincular al sector privado por considerarse mucho más eficiente que el Estado benefactor. Pero, quedan muchas dudas:

¿Realmente es la empresa privada tan eficiente para asegurar que la cobertura en materia de servicios públicos de agua potable y saneamiento, en todo el país, incluyendo las zonas rurales?, ¿Son realmente la cobertura y calidad del servicio para los más pobres y vulnerables, los objetivos de la ESP privadas?, ¿Las experiencias de privatización del servicio de agua potable en Colombia, han cumplido con las metas y criterios definidos por el MAVDT? ¿será que el objetivo principal de estas políticas alineadas a los requerimientos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las multinacionales, es acceder al mercado colombiano para convertir el agua como uno de los productos a comercializar a nivel mundial, dado que Colombia posee un enorme potencial en recurso hídrico?, ¿Nuestro recurso hídrico es tan abundante que alcanza para todos, incluso para venderle a otros países?, ¿enfrentaremos una emergencia social si privatización el recurso hídrico nacional?

¹¹⁶ Ver: SALAZAR, Bibiana. Ensayo "el agua derecho fundamental" en: CORREA C., Hernán Darío et. Al. Op. Cit. P. 21. También ver: II FORO SOBRE TEMAS DE POLÍTICA AMBIENTAL PROYECTO DE LEY DE AGUA EN COLOMBIA. p. 30 encontrado en : http://www.idea.unal.edu.co/pmad/doc/boletin_OPA2.pdf

3. DESARROLLO ECONÓMICO, DESARROLLO URBANO Y SU IMPACTO EN EL AGUA

Antes de comenzar es conveniente definir qué se entiende por desarrollo. Según el Diccionario de la Real Academia Española, el significado de la palabra desarrollo tiene una definición en términos de economía como “Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida” y la palabra urbano se define como “relativo a la ciudad”, por tanto se puede sintetizar que el desarrollo urbano es la evolución progresiva de una ciudad en términos económicos, para mejorar los niveles de vida de sus habitantes.

Aunque esta definición es aproximada, El Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social” 1994 – 1998 durante el gobierno de Ernesto Samper, incluyó en los programas y políticas el desarrollo sustentable, el cual significa: “(...) *la ampliación de las oportunidades y capacidades de la población, a través de la formulación de capital social, para satisfacer de manera cada vez más equitativas las necesidades de las generaciones presentes, mediante un manejo prudente del patrimonio natural, con el fin de mantener abiertas al mismo tiempo las opciones de bienestar para las generaciones futuras*”¹¹⁷, es decir, a la visión de desarrollo económico se le adiciona el desarrollo sustentable, que en ultimas significa una relación entre recursos naturales y economía.

Esta nueva dinámica del desarrollo, busca conciliar el progreso en términos de economía con los recursos naturales, incluso se ha hablado que en el desarrollo de un país como el nuestro, la economía ambiental o de los recursos naturales es un campo propicio para comenzar a motivar la economía de una nación, optimizando la gestión de éstos e incorporando aspectos institucionales para reducir la incertidumbre de su gestión, para el presente trabajo, el recurso del agua potable. Precisamente en esta conciliación de “economía y recursos naturales”, como lo afirma Colmenares y Sánchez¹¹⁸, es donde “*los neoliberales ven en los problemas las oportunidades de hacer negocio*”, por tanto la privatización del agua, de sus fuentes y de las empresas publicas prestadoras de

¹¹⁷ Departamento Nacional de Planeación. en: <http://Desarrolloanteriores.aspx>

¹¹⁸ COLMENARES FACCINI, Rafael y MIRA SANCHEZ, Juan Camilo. Ensayo Paradojas del agua en Colombia. Privatización y alternativas públicas”. En: CORREA, HERNAN DARÍO et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 13

este servicio, al igual que las reformas en la legislación, constituyen el medio para este fin “el mercado del agua” bajo la corriente de desarrollo autosostenible. Es así como los mayores debates a nivel nacional como a nivel internacional se presentan en torno a dos temas fundamentales: el Agua como bien económico y el Agua como derecho humano.

El presente capítulo tiene como objetivos, realizar un recorrido a través del desarrollo económico-histórico de la ciudad de Cali desde principios del siglo XX, mencionando los principales acontecimientos relacionados con su desarrollo económico y el crecimiento urbano. Posteriormente, se realizará una reseña de Emcali como empresa prestadora del servicio de agua potable y su estrecha relación con el desarrollo de la ciudad, en un contexto de crisis, para finalizar con la descripción de la relación compleja entre la ciudad y el recurso hídrico.

3.1 DESARROLLO HISTÓRICO DE CALI

3.1.1 El nacimiento de una ciudad: A principios del siglo XX, Cali era una pequeña localidad que contaba con 20.000 habitantes¹¹⁹, la cual dependía económica y políticamente de Popayán. La obtención de agua se hacía a través de pilas públicas como “las Pilas de Jaime, de Crespo, de Santa Rosa, del Matadero, de la Chanca, de Lores, de Belalcázar, de Buenaventura y de González y el Peñón”¹²⁰, de las cuales se surtía el común de la población.

Entre el periodo de 1910 y 1928, Cali empieza a configurarse como uno de los epicentros regionales más fuertes a nivel nacional. Según Edgar Vásquez¹²¹, las actividades económicas que generaban empleo, la construcción de la línea férrea Cali-Buenaventura, la construcción del muelle en Buenaventura, la intensificación fluvial en el Rio Cauca, entre otros acontecimientos y obras importantes realizadas en dicho período, favorecieron el intercambio comercial a nivel nacional y promovieron “*el desarrollo económico de la región, la concentración de las actividades económicas en Cali y la iniciación de un proceso acelerado de urbanización*”¹²². Estos factores de desarrollo que incrementaron el flujo comercial,

¹¹⁹ CAMACHO ARANGUREN, Miguel Guillermo. Emcali en la historia de Cali. Cali: Empresas Municipales de Cali, 2006. P. 20

¹²⁰ Ibíd. P. 29

¹²¹ Para efectos del presente trabajo, se resume este acontecimiento. Una amplia explicación se encuentra más detallado en el informe ejecutivo “Retrospectiva urbana y servicios públicos en Cali 1900-1993” de Edgar Vásquez.

¹²² VÁSQUEZ, Edgar et al. Cali: Economía, población, expansión urbana y servicios públicos. Op. Cit.

estimularon al mismo tiempo las migraciones hacia la localidad, constituyéndose así el departamento del Valle del Cauca y Cali su capital.

Este modelo de desarrollo económico de la ciudad y su proceso acelerado de urbanización, producían altas demandas en servicios públicos y mayores espacios para construcción de viviendas, demandas que no fueron satisfechas. Esta situación social tomó por sorpresa a las instituciones públicas y el gobierno local de la época, que no habían previsto ni afrontado la crisis social.

3.1.2 Cali enfrenta su primera crisis como ciudad: De la gran bonanza de los años veinte, Cali pasa a la crisis mundial de 1930, recibiendo el impacto en su actividad económica con altas tasas de desempleo superiores al 20%, un déficit en inversión extranjera, se reducen los precios internacionales del café y varias obras públicas quedan inconclusas, en general, las actividades económicas se paralizan. Sin embargo, la crisis no afectó los proyectos de modernización de los servicios públicos de Cali, debido a que las obras ya habían sido financiadas desde 1927. Con la construcción de los dos tanques de almacenamiento en San Antonio (1927), la red metálica de distribución (1918) que se extendió hasta 1928 y la planta de purificación de aguas de San Antonio (1931)¹²³, la ciudad toma un gran respiro y sale de la crisis social, logrando un grado de cobertura casi total, tan óptimo que podía abastecer a una población de 160.000 habitantes y para esta época la ciudad de Cali no superaba los 35.000 habitantes¹²⁴.

*“La administración de la ciudad cada vez era más compleja y las necesidades imperantes, presionaron para conformar una organización capaz de administrar los servicios públicos, (...) por Acuerdo 9 del 11 de marzo de 1930 el Concejo determinó que las empresas del Acueducto Municipal, la Plaza de Mercado y el Matadero quedaran a cargo del gerente de las Empresas Municipales (...) en 1931 el Acuerdo 13 delegó esa administración en una junta de tres miembros, constituyéndose en el origen de las Empresas Municipales de Cali” según relata el historiador Edgar Vásquez*¹²⁵.

En 1933 la economía colombiana empieza a recuperarse e inicia su transformación estructural hacia las actividades industriales, de la misma forma como a través del transporte Cali y el Valle se insertan en el modelo primario-exportador, también se insertan en “el modelo de desarrollo hacia adentro”, impulsado por la industrialización. En 1945 la ciudad caleña recibe un gran flujo de

¹²³ VASQUEZ, Edgar et al. Cali: Economía, población, expansión urbana y servicios públicos. Op. Cit. P. 104

¹²⁴ CAMACHO ARANGUREN, Op. Cit. P. 30

¹²⁵ VASQUEZ B., Edgar, Historia de Cali en el siglo XX; sociedad, economía, cultura y espacio, Cali, 2001, p. 61

capital extranjero en el sector industrial, configurándose Cali-Yumbo como la estructura industrial, esta nueva condición implicaba aumento en tecnología, plantas industriales mucho más amplias, mayor cantidad de mano de obra y diversidad de productos como papel, cartón, caucho, alimentos procesados, productos farmacéuticos, entre otros.

El empleo industrial, se convirtió en una gran alternativa y principal fuente de empleo en la ciudad; los flujos migratorios que se habían cesado durante la crisis, reiniciaron con mayor intensidad debido a los grandes beneficios que brindaba una ciudad industrializada. Esta es la razón por la cual Cali se había convertido en la ciudad de preferencia por los migrantes, especialmente por los antioqueños y caldenses (posteriormente los del litoral).

Desafortunadamente a principios de la década de los años cuarenta, esta capacidad se redujo notablemente experimentando los habitantes de Cali una severa crisis de abastecimiento. El aceleramiento de la industria acompañado del desarrollo del sector de la construcción y la expansión demográfica de la ciudad, son factores que generaron alta demanda y mayor ampliación de cobertura:

“Entre 1938 y 1953, la ciudad de Cali recibe los más intensos flujos inmigratorios y con ello su tasa de crecimiento demográfico se eleva a niveles superiores al 9% anual (...) la industrialización había promovido semejante crecimiento demográfico pero simultáneamente, ella misma se había encargado de absorber toda esa creciente población (...) otros sectores, particularmente el de la construcción, cuyo desarrollo acompañó a la expansión urbana, habían contribuido a una mayor generación de empleo”¹²⁶.

La demanda de vivienda era tan amplia, que la población migrante más pobre no siempre tenía acceso a las áreas para construcción formal-legal y comenzaron a ocupar masivamente terrenos y ejidos que estaban a su alcance como el de Siloé, Terrón Colorado, Pueblo de Lata, Porvenir y Benjamín Herrera. A pesar de ocupar estos terrenos, la expansión continuaba por fuera del casco urbano tradicional: hacia el Norte con Granada, Juanambú y Centenario, hacia el Sur con San Fernando, Alameda y Guayaquil¹²⁷. Paralelamente a la creciente demanda de espacios para vivienda, estaba la insuficiencia tanto en infraestructura como en cobertura de los servicios públicos (principalmente agua potable y energía). Paradójicamente, Cali en ese entonces era una urbe industrializada y moderna con una situación social crítica.

¹²⁶ Ver: VASQUEZ, Edgar et al. Cali: Economía, población, expansión urbana. Op.cit. p. 20

¹²⁷ CAMACHO ARANGUREN, Op. Cit. P. 48 y 49

El gobierno local hacía grandes esfuerzos para atender la expansión en la ciudad, un ejemplo de ello es el Acuerdo No. 67 de 1941 en el que se autorizó al Departamento de Obras la contratación para levantar un plano del futuro de Cali y de esta forma planear la extensión de las redes de alcantarillado, bastante precaria en la ciudad y la mayor causa de contaminación de los ríos. Adicionalmente y para contrarrestar la situación, en el año de 1942 se construyeron dos filtros adicionales para superar la crisis e incrementar la capacidad de tratamiento de la Planta de San Antonio¹²⁸, se perforaron cuatro pozos en el Sector de Villanueva¹²⁹, aún sí esta medida era deficiente ante tan alarmante situación.

La tasa de crecimiento demográfico anual aumentaba sin control, de 4.11 en 1938 dobló a 8.21 en 1951, según fuente del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Era realmente necesario regular el crecimiento de esta población, si se pretendía ser gobernable. En 1945 el Concejo aprobó el Código Urbano, esta norma separaba las zonas industriales de las residenciales y las comerciales, las autoridades tenían la facultad de situar las plantas industriales peligrosas lejos de los sectores urbanos. Adicionalmente, se elaboró un plan de desarrollo para regular los usos del suelo, como propuesta consecuente con la primera norma de planeación colombiana, la Ley 88 de 1947. Fue creada la oficina del Plan Regulador y aprobado el Plan Piloto en 1953¹³⁰.

No solo se buscaba regular los usos del suelo en el Sector industrial, también se pretendía evitar futuras invasiones de terrenos para construir viviendas, mediante el Decreto No. 30 de 1950, el ejecutivo municipal prohibió invadir predios tanto del Municipio como de particulares, con el Decreto No. 10 de 1951 se intentó prohibir las construcciones en zonas aledañas a los ríos Cauca y Cali, y el Decreto No. 10 de 1952 se restringió la construcción de barrios en sitios que no disponían de servicios públicos¹³¹.

3.1.3 Nuevas olas de migración, nuevos problemas: la ilegalidad. Los años cincuenta estuvieron marcados por la violencia y con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, la violencia alcanzó sus mayores índices de crueldad. La migración que en las décadas anteriores fue producto de una elección de cada persona en busca de un mejor bienestar, ahora sería la única alternativa para salvaguardar la vida de los campesinos y familias pertenecientes a los pueblos que padecían esa violencia. Personas y familias enteras desarraigadas y expulsadas de sus tierras,

¹²⁸ VASQUEZ, Edgar et al. Cali: Economía, población, expansión urbana. Op. Cit. p. 104

¹²⁹ Página web de EMCALI: www.emcali.com.co

¹³⁰ CVC, Génesis y desarrollo de una idea de progreso, CVC: cincuenta años, Cali, 2004, p. 137

¹³¹ CAMACHO ARANGUREN. P. 65

hallaron refugio en zonas sin servicio alguno en los Cerros bajos y posteriormente en el oriente en tierras bajas de Aguablanca¹³², territorios pantanosos expuestos a las inundaciones causadas por río Cauca y sus afluentes los ríos Cañaveralejo, Meléndez, Lili y Cascajal. La población en la ciudad rápidamente se extendía hacia terrenos inútiles para cualquier actividad humana, terminaba por empeorar la crisis social y surgía nuevos retos para el gobierno local, ahora era la salubridad de esas zonas.

Para enfrentar esta situación, la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC) inició obras en 1958¹³³, que incluían construir diques, canales y la planta de bombeo en Aguablanca, con el propósito de drenar, evitar más inundaciones y hacer de esta zona un lugar adecuado para construir viviendas de interés social a personas de escasos recursos económicos. Los Canales de drenaje, el interceptor sur y la estación de bombeo del Paso del Comercio, fueron terminados en 1961; la CVC les hizo el mantenimiento hasta 1986, año en el cual son entregadas al Municipio de Cali, a través de EMCALI. Estas obras realizadas por la CVC, posteriormente propiciaron el surgimiento de asentamientos y barrios de invasión.

A golpe de barrios de invasión, la ciudad de Cali seguía creciendo, pues el periodo de la posguerra traería consigo inmigraciones masivas a la capital del Valle de Cauca, una industrialización creciente, una expansión del área urbana desbordada y más retos para el sector de los servicios públicos.

Como solución al problema de abastecimiento de agua, se inicia la modernización de los servicios públicos con la entrada en operación de la Planta de Río Cauca I en 1958¹³⁴, desde que se construyó esta planta se tendieron dos redes de conducción, una que se abastecía de las plantas de San Antonio desde las laderas montañosas y seguía la Carrera 15 para proveer de agua al sur y el oriente de la ciudad, a la cual se le llamó la red alta; la otra, que se surtía de la Planta del Río Cauca y se dirigía hacia la Campiña para abastecer el Norte¹³⁵. Posteriormente, entre 1964 y 1971 serían construidos los interceptores orientales (sectores 1 y 2), el de la margen izquierda del río Cali y los colectores general y de Cañaveralejo, como primer paso para mejorar el viejo sistema de alcantarillado.

Las presiones por vivienda era preocupantes, como consecuencia y a largo plazo muchos de los sectores invadidos fueron urbanizados antes de dotarlos de los

¹³² VELASCO ARIZABALETA, Luis Mario. Historia del hábitat vallecaucano 1532-1982, CVC, Cali, 1982. 9. 67

¹³³ Estas obras fueron aprobadas mediante Acuerdo No. 3 de enero 8 de 1958 del Consejo Directivo de la CVC. Ver: VASQUEZ B., Edgar. Historia de Cali..., Op. Cit. Pp. 271ss.

¹³⁴ Ver: VASQUEZ, Edgar et al. Cali: Economía, población, expansión urbana Op. Cit. p. 104

¹³⁵ CAMACHO ARANGUREN. Op. Cit. P. 70

servicios públicos, las personas no tenían condiciones favorables de vida. Con el proyecto de Aguablanca (drenaje y desecación en áreas del oriente y nororiente de Cali), se hizo necesario acondicionar redes de alcantarillas, que fueron emprendidas por el Municipio tales como: Los canales de Nueva Granada, San Fernando, Cañaveralejo, Carrera 20, Saavedra Galindo y Ferrocarril, y los colectores Cañaverales, Oriental I y II, Colector General y Planta de bombeo de aguas negras. Fue entonces cuando el Concejo traspasa el manejo del sistema de alcantarillado a las Empresas Municipales¹³⁶.

Las condiciones en que recibía las Empresas Municipales el sistema de alcantarillado, eran bastante deficientes; en 1962 inician una nueva tarea, además de prestar los servicios públicos de agua potable, energía eléctrica, telefonía, plazas de mercado y de ferias y matadero, se sumaría el servicio de alcantarillado. Las estructuras jurídica, administrativa y operacional de esta entidad fueron necesarias acondicionarlas a las nuevas funciones y a los nuevos tiempos, que mediante Acuerdo No. 50 de 10 de diciembre de 1961, fue creado “el Establecimiento Público Empresas Municipales de Cali, EMCALI”¹³⁷, con facultad para prestar esos servicios a otros municipios, con autonomía para administrar y ampliar los servicios, con patrimonio propio, y con autonomía para obtener créditos internos y externos.

Con motivo de los Juegos Panamericanos, Cali tomaría un nuevo aspecto como urbe, nuevos recursos fueron obtenidos para embellecer la ciudad y dotarla de progreso. En el Sector Cali-Yumbo se creó una zona especial en la cual las industrias estarían exentas de impuestos y podrían llevar a cabo reformas laborales con el fin de generar empleo y obtener recursos para llevar a cabo los Juegos Panamericanos¹³⁸. Este esfuerzo tenía el propósito de reactivar la economía de la ciudad y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes; sin embargo, esto también trajo consecuencias adicionales, como las nuevas migraciones que se asentaron en el oriente y nororiente de la ciudad.

Grandes infraestructuras fueron realizadas con motivo del certamen, pavimentación de la Calle 5 entre Carrera 1 y Calle 24, la apertura de la Autopista Oriental, construcción del hotel Intercontinental, el aeropuerto de Palmaseca (actualmente Alfonso Bonilla Aragón), el Terminal de Transportes, la Universidad del Valle sede Meléndez, los Coliseos del Pueblo y Evangelista Mora, la unidad

¹³⁶ Este traspaso se hizo mediante Acuerdo No. 36 del 7 de noviembre de 1961.

¹³⁷ CAMACHO ARANGUREN. Op. Cit. P. 83

¹³⁸ *Ibíd.* P. 87

José de j. Clark y las piscinas Panamericanas¹³⁹. Todas estas construcciones dieron un mayor valor a los terrenos vecinos, la ciudad empezó a expandirse hacia el Sur, porque los terrenos tenían menos costos que en el Centro y poseían la ventaja de estar cercanos a las nuevas vías. El esquema urbanístico de Cali se modificó en los años setenta a raíz del crecimiento acelerado hacia el sur, al oriente de Cali (distrito de Aguablanca) y hacia las laderas, EMCALI respondió adecuadamente al crecimiento de la ciudad, dotando a esos sectores del servicio de agua potable, tan eficientemente que llegó a ser reconocida como *“la ciudad mejor dotada de servicios públicos”*¹⁴⁰.

A pesar de que la ciudad era relativamente joven y con una corta experiencia en el manejo de los asuntos urbanos, ya había enfrentado grandes flujos migratorios, situaciones socialmente dramáticas que incapacitaban la gestión técnica y administrativa, la ciudad caleña en los años setenta intenta sobreponerse ante estos déficits, pero la ciudad seguía creciendo: *“(...) En 1975, el grado de cobertura llegaba a un 75% en el servicio de acueducto y a un 85% en el de alcantarillado (...)”*¹⁴¹. Que tanto había crecido la ciudad desde 1910, cuando la población no superaba los 23.911 habitantes; para el año 1978 la población había ascendido a 1´149.220¹⁴², en tan solo 68 años la evolución de la población había crecido aproximadamente 49 veces gracias a las migraciones de población que promovidas por las actividades económicas y el proceso de industrialización que se generaron a principios del siglo XX.

La expansión del área urbana ha estado determinada por la demanda del espacio urbano para construir vivienda, ya sea de forma legal (ceñido a las normas urbanísticas) dotada de servicios públicos, o de forma ilegal (invasiones de terrenos ajenos o la formación de barrios piratas) carentes de servicios públicos. Gran parte de las áreas ocupadas para construcción de vivienda ha sido ilegal, determinado por el nivel de ingresos de la población y de esta forma la ciudad se configuró, ocupando espacios poco adecuados para vivienda, al mismo tiempo que demandaron la prestación de servicios públicos. Ante esta presión, la empresa prestadora de servicios ha invertido cuantiosas sumas para atender las situaciones contingentes, año tras año, década tras década y al parecer esta situación ha sido casi constante, con algunos intervalos de tiempo.

¹³⁹ Ibíd. P. 87

¹⁴⁰ VERGARA VARELA, Rafael. El desarrollo Metropolitano de Cali en la década de los años setentas, Tesis. Universidad del Valle, Cali, 2005.

¹⁴¹ Ver: VASQUEZ, Edgar et al. Cali: Economía, población, expansión urbana. Op. Cit..P. 113

¹⁴² Ibíd. P. 37, 40

3.1.4 La década de los ochenta como antesala de cambios radicales y profundos: Sin embargo, al iniciar el decenio 1981-1990 con una coyuntura de crisis, hubo descenso del ingreso per-cápita, la caída del precio internacional del café y la recesión internacional, trajeron sus consecuencias en Colombia tales como el desempleo en las grandes ciudades, el aumento del trabajo informal, descenso en las construcciones legales debido a los altos costos de los terrenos legales, demandas en servicios públicos en barrios ilegales y conexiones fraudulentas. A pesar de la crisis, el coletazo de la recesión no golpeó tan fuertemente al país como sucedió con el resto de países latinoamericanos.

Factores como el narcotráfico con sus altas ventas de cocaína y lavado de dólares, de cierta forma evitó una aguda crisis cambiaria, una devaluación fulminante y la hiperinflación. Otros factores fueron las inversiones mineras y de petróleo y las exportaciones, también contribuyeron a que la economía colombiana mantuviera aparentemente estable¹⁴³. No sólo crisis significó los primeros años de la década de los ochenta, también representó la antesala de la modernización y de la globalización, que traería consigo profundos cambios y nuevos retos, al mismo tiempo que nuevas situaciones socialmente problemáticas.

Evidentemente, como menciona Camacho *“el cambio se anunciaba profundo, pues implicaría el replanteamiento de la geopolítica, la desaparición de las fronteras y la superación de las barreras idiomáticas, pues había un lenguaje común en todo el planeta: la integración de las economías. El reto era prepararse para las nuevas circunstancias o quedarse atrás (...)”*. Por supuesto que ninguna institución, fuera pública o privada, deseaba quedarse atrás, ni mucho menos una empresa prestadora de servicios públicos.

En un contexto de violencia en todas sus modalidades, de desempleo e incertidumbre, la situación social de gran parte de los vallecaucanos y especialmente de los caleños se reflejaba miserable, carentes de servicios públicos básicos y sin posibilidad de comprarlos, empresas que tampoco podían suministrarlos debido a los altos costos por la gran lejanía de aquellos terrenos. La reanudación de las migraciones hacia Cali provenientes del Pacífico a causa del terremoto de Tumaco en 1979 y Popayán en 1983, acrecentaron la situación, estos se ubicaron en Aguablanca conformando una comunidad extensa y necesitada. Como si fuera poco, el programa gubernamental de “Casa sin cuota inicial” impulsado por el presidente de ese entonces Belisario Betancur que beneficiaba los sectores populares, contribuyó a que se prolongara las invasiones

¹⁴³ Ver: CAMACHO ARANGUREN, Op. cit. P. 95, 96 y 97.

hacia el nororiente, los cerros en el sur y algunos lotes vacíos en el suroriente¹⁴⁴. Al mismo tiempo que esto sucedía, el Sector de la construcción proseguía sus actividades hacía áreas campestres, creando nuevos pequeños centros de actividad comercial.

*“Con el desarrollo de áreas residenciales más alejadas del centro se fueron formando nuevos polos comerciales intra-urbanos (...) la valorización de las tierras urbanas (...) dependen cada vez más de las demandas descentralizadas de espacio residencial. Las vías y los nuevos polos comerciales intra-urbanos (...)”*¹⁴⁵.

En esta misma década de los ochenta, se diseñó “el plan quinquenal de inversiones y el estudio de los umbrales urbanos” con el propósito de planear la prestación de los servicios públicos a corto, mediano y largo plazo tanto en las áreas legales aptas para construir, como en aquellas zonas que se incorporaron al perímetro urbano de forma ilegal; también se creó “el Fondo de Redes”, que permitió realizar obras de construcción en infraestructura para extender la red de servicios a otras comunas; trabajos de ampliación en la red de acueducto como la planta de tratamiento de agua potable de Puerto Mallarino, interconexiones de las redes altas y bajas a través de una estación de bombeo en la Normal, construcción de redes en barrios populares, instalaciones domiciliarias y reforestación y manejo de las hoyas afluentes a Cali, construcción de los colectores Cauca, Ciudad Jardín y Cauca-Norte, se construyó la estación de bombeo Navarro, otras obras¹⁴⁶.

En “el segundo Plan quinquenal” realizado entre 1986 y 1990, se destinaron obras para instalar redes en el distrito de Aguablanca fase I y II, dotar de servicios públicos a las zonas más pobres como Siloé, Lleras, Brisas de Mayo, Pueblo Joven, El Vergel, Petecuy en sus etapas I, II Y II, otras obras incluyeron el colector de la Carrera 22, drenaje de los cerros bajos, drenaje sanitarios y pluvial del sur de la ciudad, entre otros¹⁴⁷.

A partir de los años sesenta el desarrollo urbano de Cali fue ordenado mediante reglamento de zonificación y normas de edificación¹⁴⁸, entrando en vigencia en 1969, diez años después, en 1979, se elaboró “el Plan Integral de Desarrollo

¹⁴⁴ Ibíd.. P. 99

¹⁴⁵ Ver: VASQUEZ, Edgar et al. Cali: Economía, población, expansión urbana. Op. Cit. p. 71

¹⁴⁶ Estas y otras construcciones y obras que se realizaron en Cali por las Empresas Municipales de Cali se pueden encontrar mejor detalladas en el Informe de gerencia general, Cali 1985. P.p. 9-13

¹⁴⁷ Empresas Municipales de Cali EMCALI, Informe y balance, Cali, 1986, p. p. 16A, 17A y 35A.

¹⁴⁸ Departamento Administrativo de Planeación Nacional, Antecedentes y motivos de ordenamiento territorial, Cali, 1985. P. 5

Urbano de Santiago de Cali (PIDECA)”, en el cual se planteaba la necesidad de elaborar un ordenamiento territorial y diseñar un esquema de ciudad a futuro, para guiar el proceso de desarrollo urbano. En 1988 un nuevo factor entraría en juego, la participación ciudadana en *“la toma de decisiones de interés colectivo, la división urbana en sectores y circuitos se cambió por las comunas”*¹⁴⁹. Para las zonas rurales la división territorial de los corregimientos se mantuvo¹⁵⁰ y se determinaron 22 comunas en la zona urbana, a las cuales EMCALI prestaría los servicios públicos.

3.1.5 Un nuevo orden mundial político-económico: la globalización. Era evidente que los años ochenta marcó nuevos vientos de cambio en la historia de la ciudad, pero los años noventa marcarían un nuevo orden mundial político-económico. Sucesos como la perestroika y el glasnot (reestructuración y transparencia), marcaron la transición a un esquema de mercado autorregulado y la disolución del sistema socialista-comunista como también la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Paralelamente, las innovaciones tecnológicas decisivas en el proceso de globalización como el teléfono celular, la computadora personal, la red “internet” y la televisión por cable se insertaron en la vida cotidiana.

La participación estatal en la economía sería diferente, menos directa, en cambio habría mayor participación e intervención de las empresas particulares en los procesos de planeación de la economía; durante la Constitución Política de 1986, los servicios públicos domiciliarios estaban a cargo del Estado y era una de sus principales razones de ser del Estado. Una vez derogada la Carta del 86, la Constitución de 1991 abrió la puerta a agentes privados para que estos prestaran este servicio y el Estado tendría la función sólo de regularlo, es decir, de Estado proveedor pasó a ser Estado regulador de los servicios públicos: *“los servicios públicos (...) 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 la vigilancia de dichos servicios”*¹⁵¹,

Los términos “reingeniería”, “eficiencia y eficacia”, muy sonado en las empresas privadas, pronto sería adoptado por las empresas estatales. La apertura del mercado que apareció en Colombia a mediados de los años ochenta, durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), efectivamente, durante el gobierno de

¹⁴⁹ Acuerdo 15 de 1988 (agosto 11).

¹⁵⁰ Acuerdos 49 de 1964 y Acuerdo 36 de 1985.

¹⁵¹ Constitución Política de Colombia. Capítulo V, De la Finalidad Social del Estado y de los Servicios Públicos, Artículo 365.

César Gaviria (1990-1994), se concreta dicha implantación a través del marco normativo de políticas en la Constitución Política Colombiana de 1991, con el objetivo de modernizar la estructura del Estado para enfrentar dicho modelo económico, fue un proceso de modernización e internacionalización de la economía y apertura económica.

También en la Carta Magna se incorporó mecanismos institucionales para la participación ciudadana como principio fundamental del Estado Social de Derecho y la democracia participativa en el artículo 103. Igualmente, como lo indica Edgar Varela¹⁵², fueron incorporados principios de una nueva gestión pública, que cambiarían el panorama del monopolio estatal sobre la prestación de los servicios públicos y la forma de elaborar políticas sociales, modificando la relación entre el nivel central y las regiones.

El ciclo se empieza a consolidar a principios de los noventa, donde dichos principios son plasmados en la Constitución de 1991 y posteriormente las leyes 142 y 143 de 1994 que regulan la prestación de los servicios públicos, iniciando la crisis estructural de EMCALI en su proceso de adaptación al nuevo modelo de gestión. Este nuevo modelo privilegia la inversión privada y el capital extranjero, como eje del crecimiento económico, en conexión con una macroeconomía. Para su funcionamiento, es necesario que tanto la estructura del Estado y sus instituciones se modernizaran, bajo criterios de eficiencia y eficacia.

Fuertes discusiones no se hicieron esperar entre políticos y académicos, como también resistencias políticas y sociales, como reacción al nuevo aire de privatización que se respiraban en las grandes empresas estatales y que tenía prioridad en este nuevo programa neoliberal. Por supuesto, que el sector de servicios públicos era el más polémico, la discusión supremamente candente, porque afectaba la estabilidad y las condiciones de sus trabajadores, las condiciones socioeconómicas de los sectores populares y el desmantelamiento de los subsidios en los servicios públicos. En síntesis, el desempleo era y sigue siendo el gran problema en Colombia, especialmente en Cali.

Otros sucesos para resaltar de la década de los noventa, fueron las altas tasas de interés del crédito, el creciente gasto público, una política monetaria restrictiva que desbordaron los intereses bancarios (y que aún sigue siendo un gran dolor de cabeza para los colombianos), la desaceleración económica en recesión, la crisis política con el muy conocido proceso 8.000 y el posterior “ajuste ético”, fueron

¹⁵² VARELA BARRIOS, Edgar. “Gestión y Gobernabilidad en EMCALI, liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias” 2007. P. 75

unas de las principales causas que sumieron al país en su mayor crisis después de los años treinta. El Valle del Cauca las consecuencias del proceso 8.000, fue mucho más severo, pues dineros del narcotráfico fueron utilizados para las campañas políticas al igual como sucedió en otros departamentos, con la diferencia de que la economía regional estaba cimentada en una aparente bonanza artificial. Sectores como la construcción, el comercio y los servicios se vieron fuertemente afectados.

En medio de la deslegitimación institucional y para dar continuidad al proceso de descentralización Político-administrativo del Estado y la política de modernización administrativa de los 80 que contenía nuevas exigencias y obligaciones para los municipios bajo criterios de eficiencia y eficacia en la gestión pública, tal como lo describe Varela¹⁵³, el municipio de Cali debió atravesar “un proceso de adaptación” a la nueva normatividad “*en términos de la cultura organizacional, el pasivo pensional, la crisis fiscal de los entes territoriales y las modalidades de contratación*”, presentando en la década de los 90 uno de los mayores índices de endeudamiento nacional y ha visto recortados severamente sus recursos y comprometidas las vigencias futuras de recaudo presupuestal. En fin esta década representó para el Valle del Cauca y para Cali, “*la pérdida de impulso de la economía*”¹⁵⁴ y el inicio de la crisis estructural de EMCALI en un proceso de adaptación al nuevo modelo de gestión.

Era evidente que la urbe seguía creciendo a costa de su periferia, las zonas rurales destinadas para la agricultura ahora estarían ocupadas por múltiples construcciones legales o ilegales, con o sin servicios públicos. Crecer tiene su costo y muy alto, ¿hasta dónde crecer sin doler?, en fin, que la demanda no sobre pase los recursos, esto es importante. Sin embargo, un nuevo factor se sumaría a la crisis de los años noventa: el proceso de privatización de EMCALI, la empresa prestadora de los servicios domiciliarios. ¿Será buena la idea de privatizar?, ¿esta nueva condición mejoraría la calidad y cobertura del servicio público de agua potable para los caleños? ¿Se mantendrán o aumentarán los costos del servicio?

3.2 LA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE (EMCALI) Y SU AGUDA CRISIS

Es a partir de 1994 cuando EMCALI, empieza a sufrir un proceso de transformación en su estructura nunca antes experimentado, como resultado de la

¹⁵³ Ibid. P. 86, 113.

¹⁵⁴ Ver: CAMACHO ARANGUREN, Op. cit. P. 119

implementación de las leyes 142 y 143 de 1994. En este nuevo marco regulatorio, la competencia en el mercado es una prioridad y una necesidad, pues antes de dichas leyes, la prestación del servicio era monopólicamente estatal. Es en este escenario de libertad empresarial y su posterior crisis, EMCALI es intervenida “temporalmente” por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios desde el 4 de abril del 2000.

La adaptación al nuevo modelo económico genera traumas aún más cuando existen presiones externas que desean acelerar los procesos, Emcali no se había modernizado hace más de 20 años, debía afrontar la profesionalización del personal lo cual requiere costos, adquirir nuevas tecnologías, entre otros. En países en vía de desarrollo y con economías poco consolidadas, un proceso de adaptación es un reto que cualquier empresa sea pública o privada debe enfrentar con serios obstáculos, pero que es necesario para encajar en el modelo del momento. Es por eso, que los procesos de apertura económica y modernización requieren mayor concentración en el interior de Emcali, dejando a un segundo plano la prestación y calidad de los servicios públicos para cumplir con los estándares que exige el gobierno nacional.

A pesar que es el Estado quien debe garantizar el derecho al acceso de agua potable, en los últimos años el Sector Privado participa en la gestión de los servicios públicos como respuesta a la crisis del Estado de Bienestar y de su incapacidad de cumplir con dicha garantía. Tal propuesta emitida bajo criterios de eficiencia económica fue promovida por instituciones internacionales tales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la CEPAL, entre otros.

El Estado ha dejado en manos de los entes privados lo que debería ser su labor, a través de la ley 142 y 143 de 1994 y donde el “Estado se reserva para sí el control, la regulación y la vigilancia de los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) y los convierte en su principal instrumento, consagrándose como principios constitucionales la solidaridad y la redistribución de ingresos que permiten al Estado conceder los subsidios a las personas de menores recursos para que puedan pagar los SPD que cubran sus necesidades básicas”, entre otros aspectos importantes, también se encuentran que los SPD deben ser organizados por el Estado de forma tal que beneficie al usuario, con criterios “eficiencia, cobertura y calidad” bajo principios de *“libertad de entrada, libertad de elección y estímulo a la competencia” en un régimen de competencia regulada y en continuidad con el*

*desarrollo del modelo neoliberal introducido en la Constitución política colombiana de 1991*¹⁵⁵.

Adicionalmente, las empresas que tienen participación en la prestación de los SPD, podrán extender sus actividades fuera de Colombia, consolidar alianzas estratégicas y establecer subsidios, de acuerdo a lo que demanda un contexto de globalización, lo cual requiere la “privatización absoluta”, para crear grandes inversiones en preferencia con los capitales extranjeros de larga trayectoria, que poseen gran capacidad tecnológica, financiera y de gestión, capaces de ofrecer una amplia gama de servicios y operar en diversos territorios de la esfera terrestre¹⁵⁶.

3.2.1 Los conflictos de la crisis, el proceso de transformación de Emcali y nuevos actores: Para cumplir con la nueva normativa, EMCALI contrata la Universidad ICESI en 1993 que orientaría la transformación en la gestión administrativa, la transformación estructural jurídica, financiera y organizacional de la empresa. El estudio arrojó alternativas y consideraciones como conservar el carácter privado de la empresa, transformarla en una EICE, o adoptar el modelo de economía mixta con capital privado, o transformarse en un holding, entre otras. La opción recomendada por la ICESI fue la de transformar a EMCALI en un holding, complementando con un “modelo de concesiones y la de la subcontratación de algunos servicios de apoyo”¹⁵⁷. Para SINTRAEMCALI, uno de los actores más importantes en la crisis de EMCALI, y una fracción del Concejo Municipal, no estuvieron de acuerdo con las propuestas que las consideraron privatizadoras.

Cuando las leyes 142 y 143 entraron en vigencia y se crearon la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y las Comisiones Regulatorias, la mejor opción que consideró la Alcaldía Municipal y el Concejo de Santiago de Cali fue el “Modelo de EICE ESP” realizando cambios estructurales, que en un principio eran organizacionales. Dicho proceso se realizó mediante Acuerdo 014 en 1996, acompañando esta transformación con “*un holding corporativo y cuatro unidades de negocio con autonomía financiera, administrativa y operativa denominadas: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Cali (ACUACALI ESP), Empresa de Energía de Cali (ENERCALI ESP), Empresa de Generación de*

¹⁵⁵ Ibíd. P. 78, 79

¹⁵⁶ Ibíd. P. 81

¹⁵⁷ Estudio ICESI No 7: 1993, 46 – 47. Encontrado en: VARELA BARRIOS, Edgar. “Gestión y Gobernabilidad en EMCALI, liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias” 2007.

*Energía Eléctrica de Cali (GENERCALI ESP) y Empresa de Telecomunicaciones de Cali (EMCATEL ESP)*¹⁵⁸.

Varela en su análisis sobre esta transformación de la empresa, recalca que la composición real de los miembros de la Junta Directiva *“no presentó modificaciones significativas ya que los representantes de los usuarios eran miembros de la clase política tradicional”*¹⁵⁹. En este proceso, la empresa diseña unas políticas corporativas para cumplir con el marco normativo enfocado a la competencia y la globalización, es por eso, que uno de los principales criterios en sus enunciados y ejes de acción estuvieron enfocados hacia el cliente, entre esos criterios fue mejorar la atención al cliente y volver más competitiva la empresa, más eficiente en sus inversiones, reduciendo pérdidas y optimizando costos, tener mayor responsabilidad medioambiental, adquirir nuevas tecnologías y modernizar los servicios públicos, entre otros¹⁶⁰. Esto significaba para EMCALI, un gran cambio en su naturaleza jurídica que en ese entonces era pública y con autonomía financiera y administrativa, pasaría a ser una figura jurídica de EICE, o empresa Mixta o con participación del capital privado como prestadoras de los SPD.

Pero dichas medidas adoptadas por EMCALI, tuvieron su contraparte y generaron grandes conflictos con SINTRAEMCALI como uno de los principales actores del conflicto, quien asumió la defensa de EMCALI como patrimonio público. Según SINTRAEMCALI, *“la crisis financiera por la que atravesaba la empresa en ese momento, no se debía a la naturaleza perversa de la propiedad pública, sino a la dirección de Emcali bajo criterios clientelistas, generadores de corrupción y manejos ineficientes e inadecuados”*¹⁶¹. Es así como entre 1998 y 2001, los trabajadores arman “un plan para salvar la empresa” que tenía como objetivo la concientización de los caleños y con lo cual pretendían trascender a la vida social. Entre las medidas adoptadas están las tres tomas de las instalaciones administrativas y operativas de la empresa, realizadas en tres diferentes circunstancias, como reacción al proceso de implementación de la Ley. Para SINTRAEMCALI, las medidas tendrían gran impacto en el aumento de tarifas, desmonte de los subsidios y recortes de personal en la estructura burocrática.

La primera medida tomada se realizó el 16 de septiembre de 1998, trabajadores pertenecientes al sindicato se tomaron las instalaciones administrativas y

¹⁵⁸ El País, 1998-09-22 Pág. B1

¹⁵⁹ VARELA BARRIOS. Op. Cit. P. 117

¹⁶⁰ Informe de Gestión EMCALI, 1995

¹⁶¹ Revista Cultura y Trabajo, “Altibajos de la resistencia de SINTRAEMCALI a la privatización”, Edición número 63 – Sección.

operativas de la empresa, situadas al lado del CAM (Centro Administrativo Municipal) y las Plantas de los barrios Jorge Isaacs y Cristóbal Colón – Planta telefónica¹⁶². La toma que duró 9 días, se debió a un anuncio del Gerente General de Emcali, Alberto Hadad Lemos de un programa llamado PRV29¹⁶³, en el cual empresa tenía un exceso de 831 empleados, en su mayoría del área administrativa y con un costo de \$ 40 mil millones que, según el Gerente, se financiarían con créditos, ya que la capacidad de endeudamiento de la Empresa se lo permitía (ascendía al 18.5% del 30% permitido). Ante dicha situación, los principales actores como La Administración Municipal, la Gerencia General de la Empresa y el sindicato tuvieron posiciones conflictivas en cuanto a las propuestas de desalojo de las instalaciones¹⁶⁴, los puntos de discusión más relevantes fueron los siguientes:

La Administración Municipal proponía no privatizar EMCALI EICE y sus ESP, estudiar estrategias para mejorar económicamente la empresa de manera consensuada con el sindicato, que incluían alianzas estratégicas y fuentes de capitalización, sin cambiar la naturaleza pública de la empresa ni comprometer su mayoría accionaria del municipio. El crecimiento de la nomina sería proporcional al número de usuarios y cobertura del negocio. El Sindicato debía respetar la libertad de los trabajadores para acogerse al PRV propuesto, EMCALI no tomaría represalias judiciales y disciplinarias en contra de los trabajadores participantes en la toma de las instalaciones. Finalmente, el sindicato se comprometería a desalojar las instalaciones de la Empresa¹⁶⁵.

El sindicato, por su parte, hacía explícitos sus propósitos, entre ellos el de elaborar conjuntamente con la Empresa en el proyecto de conversión de EMCALI Y de sus filiales en una EICE, cooperar en pro de “la eficiencia, eficacia y productividad” para bajar las tarifas y aumentar la inversión social. Una vez establecido un acuerdo, se conformaría una “comisión anticorrupción” para documentar y desarrollar investigaciones sobre las denuncias hechas por el Sindicato y demás que resultaran en el proceso de la comisión.

El Gerente General de EMCALI seguía reafirmando que: *“(...) el PRV es una decisión tomada y que ya tiene gestionados los recursos con el sector financiero... afirmó que no se pretende privatizar la Empresa y que por el contrario el Plan es una manera de superar la crisis financiera”* además apoyo el acuerdo 014 de 1996

¹⁶² El País, 1998- 09-17 P. B1.

¹⁶³ VARELA BARRIOS, Edgar. Ver pie de página P. 127

¹⁶⁴ Ibíd. P. 128

¹⁶⁵ El País: 23 de septiembre 1998: B1.

ordenado por el artículo 17 de la ley 142 de SPD, donde Emcali se transformó en un Holding con cuatro unidades de negocio como único mecanismo para que la empresa tuviera una viabilidad financiera y competitiva¹⁶⁶.

Por su parte, SINTRAEMCALI por medio de Alexander López, en esa época presidente del sindicato, dejando a un lado la discusión del PRV, centraba la resolución del conflicto básicamente en dos puntos: 1) La creación de una Comisión Nacional anticorrupción compuesta por personas integra tanto nacionales como locales. 2) la modificación del acuerdo 014 de 1996, que debía hacerse de forma idéntica a como se hizo en Medellín “y no ese híbrido extraño que inventaron aquí para entregarla a los particulares”¹⁶⁷.

Después de algunos acercamientos donde el Sindicato acepta el PRV para reducir costos y levantar la empresa, y el alcalde acepta estudiar la revisión del Acuerdo 014 por parte del Concejo Municipal, se incorporan nuevos actores radicalizando aún más las posiciones y contraposiciones de las partes en el conflicto, como los miembros del Concejo Municipal de Cali y los representantes de los gremios de producción que hicieron público su desacuerdo con las acciones del Sindicato y apoyaron el programa del PVR, como también el Acuerdo 014 emanado de la ley 142¹⁶⁸.

En cambio otros integrantes del Concejo no estuvieron de acuerdo con el PVR por considerar que la Empresa no tenía solvencia financiera para llevar a cabo ese Plan y las condiciones socioeconómicas de la ciudad lo impiden¹⁶⁹ y consideraron necesaria la revisión del Acuerdo 014. En este proceso también intervino Las Naciones Unidas por medio de su delegada Almudena Masarrasa, como mediadora del conflicto entre la Empresa, el Sindicato y las autoridades Municipales, con el fin de evitar un desalojo violento de las instalaciones por parte de las autoridades¹⁷⁰.

Finalmente, el acuerdo se firma el 29 de septiembre de 1998¹⁷¹, donde el Alcalde Ricardo Cobo se comprometía a presentar al Concejo Municipal un proyecto de acuerdo para estudiar la viabilidad de convertir a EMCALI EN EICE con unidades estratégicas de negocio, de igual forma, se comprometía a no adelantar gestiones para privatizar la empresa. En cuanto a los trabajadores de la empresa, su

¹⁶⁶ El País, Sep. 28 de 1998.

¹⁶⁷ Ibíd. P. 131 (A. López, 1998).

¹⁶⁸ El País, Sep. 18 de 1998, B1.

¹⁶⁹ El País, Sep. 17 de 1998: Pág. B1

¹⁷⁰ El País, sep. 18 de 1998 P. B1.

¹⁷¹ VARELA BARRIOS, Edgar. Op. Cit. P. 132

compromiso fue liderar una serie de estrategias para cooperar con la eficiencia, eficacia y productividad que la empresa debía cumplir, en procura de bajas tarifas y una alta inversión social. Otro acuerdo fue conformar la Comisión anticorrupción local que tomaría las denuncias documentadas por SINTRAEMCALI¹⁷². El 9 de octubre el gobierno municipal radicó en el Consejo el proyecto de acuerdo por medio del cual se propuso modificar el Acuerdo 014 para eliminar las cuatro unidades de negocio de las Empresas Municipales de Cali, y convertirla en una EICE de carácter unitario¹⁷³. Mediante acuerdo 34 del Concejo Municipal de Cali y que modificó el acuerdo 014 de 1996, se liquidaron las cuatro empresas y EMCALI se mantendría como figura de EICE bajo una sola empresa¹⁷⁴.

Sin embargo, el 3 de abril del año 2000, mediante la Resolución 002536 de la SSPD y apoyándose en los artículos 58 y 61 de la Ley 142 de 1994, el gobierno toma la decisión de la intervención de EMCALI, argumentando la deuda a diferentes electrificadoras del país y el alto nivel de endeudamiento con la banca. Pero, rápidamente se modificó con la Resolución 002651 del 5 de abril del mismo año para dar continuidad a la prestación del servicio¹⁷⁵. Su objetivo principal era mejorar la gestión de la Empresa y corregir fallas estructurales, por tanto, las medidas tomadas serían refinanciar las deudas, rectificar sus políticas, capitalizar y constituir un programa de modernización de la gestión y la tecnología, entre otros.

La SSPD modificó en el transcurso del proceso mediante Resolución No. 000141 del 23 de enero de 2003 la toma de posesión con fines liquidatorios debido a que la empresa no era eficiente por incapacidad administrativa y organizativa, y retraso en el pago a los acreedores. El municipio perdió la capacidad de nombrar al gerente general y las subgerencias operativas, pero al mismo tiempo se impidió que la empresa entrara en quiebra y quedase en manos de sus acreedores para dar continuidad al servicio¹⁷⁶.

En resumen, las causas de la intervención que Varela en su libro describe fueron:

1. La construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales llamada PTAR debido a la alta contaminación del Río Cauca. Proyecto que se configuraba desde 1980 y bajo la ley 142 de 1994 se sustentaría, para

¹⁷² El País, Sep. 29 de 1998: B1.

¹⁷³ El País, Oct. 10 de 1998

¹⁷⁴ VARELA BARRIOS, Edgar. Op. Cit. P. 134

¹⁷⁵ Informe de Gestión EMCALI, 2004.

¹⁷⁶ VARELA BARRIOS, Edgar. Op. Cit. P. 136

cumplir la empresa con la función social y el medio ambiente¹⁷⁷. Las causas del involucramiento de EMCALI en el negocio de la PTAR, fue *“la corrupción, el interés desmedido de las cúpulas directivas de EMCALI y de la clase política de la ciudad de involucrarse en un negocio que manejaba decenas de millones de dólares en adjudicación de contratos (...). Sólo cuando los contratos se acabaron y se cometieron enormes errores administrativos, al borde de la finalización de la obra, la dirigencia de la Empresa y un sector de la clase política regional comenzó a reclamar el respaldo y el apoyo de la Nación”*¹⁷⁸.

2. La inversión en la construcción de la Planta térmica TERMOEMCALI, que de igual manera al anterior se debe a un *“proceso de apropiación patrimonial de los bienes públicos por parte de diversos sectores de interés, principalmente corporativos”*¹⁷⁹
3. Siguiendo la misma línea de las anteriores, el desangre de la empresa por parte de la clase política local y regional considerando la empresa como botín político en los procesos de elección popular de los alcaldes. Es así como por muchos años se dio la clientelización porque se repartían cargos administrativos superfluos que incluían gerencias generales y operacionales, y la politización para adjudicar contratos para realizar proyectos de obras.
4. La toma de decisiones erradas por parte de los alcaldes Mauricio Guzmán Cuevas y Ricardo Cobo Lloreda, en cuanto a las prácticas empresariales que contribuyeron a la crisis de EMCALI y que muy poco se avanzó en la implantación de la nueva medida de gestión empresarial, como diría Varela *“En una palabra, la primera reestructuración fue básicamente jurídico – retórica; se quedó en el papel, y no se asumió una opción con coherencia de mediano y largo plazo”*¹⁸⁰.
5. Sectores del empresariado regional como contratistas, asociaciones de ingenieros y en general el sector privado que suministraban bienes y servicios públicos configuraron grupos de interés en torno a las actividades de la empresa. Producto de esto ha sido las nóminas paralelas de contratistas, aun cuando la planta tenía la plena capacidad de llevar a cabo las actividades de la prestación de los servicios.

¹⁷⁷ En el artículo 11 de la Ley 142 de 1994 toda empresa debe tener una función social y ambiental, lo cual ha representado para los caleños un alza en las tarifas por pago del servicio de alcantarillado, incluso igualando el costo por servicio de agua potable, ya que el deterioro medioambiental debe asumirlo los ciudadanos.

¹⁷⁸ VARELA BARRIOS, Op. Cit. P. 139

¹⁷⁹ Ibid. P. 140

¹⁸⁰ Ibid. P. 141

6. Tanto trabajadores, como el Sindicato y los jubilados, sumergidos en la cultura clientelar y patrimonial, se han beneficiado con regímenes especiales de jubilación altamente costosos para la empresa comprometiendo su futuro financiero¹⁸¹.

Es a grandes rasgos las principales causas de la crisis de la empresa donde Varela describe una a una y que para el presente trabajo se consideran por ser causas que influyen en el problema de la prestación del servicio de agua potable, además nos permite entender la problemática desde una mirada retrospectiva del por qué el desplome de EMCALI, que prácticamente se ha debido a esa cultura clientelar y patrimonial desde la base hasta la cúpula de la organización empresarial.

En cuanto a nivel nacional, la introducción de las dinámicas del mercado global en un país en vía de desarrollo requieren de altos costos de transacción tanto financieros como políticos, procesos complejos como profesionalización de sus burocracias, intervenciones, liquidaciones o privatizaciones a aquellas empresas que no han tenido “la cultura organizacional y política”, quedando en gran desventaja con las empresas privadas en materia de la prestación de servicios públicos, porque las últimas no han tenido que enfrentar dichos procesos e ingresaron al negocio sin aportar sumas significativas de capitalización o construcción de grandes infraestructuras y sin deudas.

Adicionalmente los entes territoriales pierden el control y la capacidad de generar políticas, ya que esta labor estaría a cargo de las SSPD, los Ministerios, las Comisiones de Regulación, el Congreso de la República, como principales ámbitos para la formulación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas en los servicios domiciliarios. Lo cual significa la reducción de la empresas prestadoras del servicio “*principalmente mediante mecanismos de fusión, alianzas estratégicas e integración vertical, con significativa participación de inversionistas extranjeros*”¹⁸², con el fin de desarrollar el modelo neoliberal en el interior del país.

Dado los cambios que se han generado desde el inicio del proceso de reestructurar la empresa, el Acuerdo donde pactan las partes en conflicto, la posterior intervención de la SSPD y todo su desarrollo, El 24 de diciembre del 2001, el presidente de ese época Andrés Pastrana firmaría el decreto que pretendía privatizar Emcali y cambiar de gerencia; la red social en contra de la

¹⁸¹ Ibíd. P. 142

¹⁸² Ibíd. P. 87

privatización también se reactivó adelantando reuniones, manifestaciones y acuerdos para ocupar el Centro Administrativo Municipal, con lo cual Sintraemcali estuvo de acuerdo y así se daría la segunda toma.

El gobierno por su parte y debido a la experiencia de la primera toma, militariza las plantas de la entidad. El 25 de diciembre del mismo año, alrededor de 800 trabajadores se toman el edificio del CAM, en plena celebración de la Feria de Cali, impidiendo así que el gerente liquidador tomara posesión.

En aquella toma, participaron 70 líderes comunales de las 21 comunas que tuvieron un rol importante el de convocar y movilizar durante los 36 días de la toma¹⁸³. Para dar fin a la problemática, se firmó un acuerdo el 29 de enero que garantizaría la no privatización de EMCALI, se congelan las tarifas de servicios para el año 2002, y el compromiso de realizar una investigación a fondo sobre la malversación de fondos de parte de la dirección de la empresa y los consiguientes juicios de responsabilidad.

Adicionalmente, la empresa sería reestructurada financieramente, los gobiernos nacional y municipal asumirían la deuda, los controles a la corrupción tendrían renovación, no se adelantarían acciones judiciales contra los trabajadores que participaron en la toma y garantizarían la seguridad de los dirigentes del Sindicato¹⁸⁴. Sintraemcali se benefició como consecuencia de la segunda toma, al lograr una curul en la Cámara de Representantes por parte del presidente del Sindicato Alexander López.

Con la elección a la presidencia de Álvaro Uribe, el conflicto toma otro rumbo diferente y más agudo, ya que el gobierno asume como estrategia gubernamental el compromiso de no privatizar EMCALI a cambio de renegociar el régimen pensional, los costos laborales y las deudas, además de crear un Fondo de Capitalización social programa al que se le llamó “Todos ponen”. Este programa consistió en que tanto la empresa, como la banca nacional e internacional, los inversionistas nacionales y extranjeros, la Nación, los trabajadores de EMCALI y la ciudadanía, debían sacrificar y pactar acuerdos para salvar a la empresa.

Como es bien sabido, la banca jamás se involucra en negociaciones que le representen desventaja, igualmente los inversionistas, cambiarían el PPA por un EPA renegociarían la deuda con EMCALI, lo cual significa más tiempo para pagar pero también significa más dinero a favor de la deuda. la Nación al asumir los

¹⁸³ Revista Cultura y Trabajo, “Altibajos de la resistencia de SINTRAEMCALI a la privatización”.

¹⁸⁴ Ibíd.

costos de la PTAR que realmente era un proyecto que no debió realizar EMCALI en su totalidad era asunto del gobierno, los trabajadores y el Sindicato cedieron beneficios parcialmente pactados en la Convención Colectiva del 2002, finalmente donde recae el mayor castigo sería en la ciudadanía aportando el 2% del total de la factura durante los próximos 20 años, lo cual sería destinado a un “Fondo de Capitalización Social (FCS)” de la empresa el cual se reembolsaría a los clientes con una tasa de interés.

Días después de autorizarse la suscripción de la mayoría de acreedores al Acuerdo de salvamento de la empresa firmado el 5 de mayo de 2004, el Sindicato de EMCALI se toma por tercera vez las instalaciones administrativas de la Empresa, entre el 26 y 27 de mayo de 2004. Esta vez lo que ocasiono la toma fue la petición del Sindicato de finalizar la intervención de la SSPD a EMCALI y la destitución del gerente interventor, Carlos Potes Victoria. Adicionalmente se solicitaba la revisión del acuerdo general de acreedores producto del “Todos Ponen” durante los 20 años siguientes para salvar a EMCALI EICE Y evitar su liquidación¹⁸⁵.

Para Sintraemcali, esto es solo un velo que cubre los intereses reales del gobierno el *“favorecimiento a la banca y a multinacionales como Interger, Unión Fenosa y Aguas de Barcelona, interesadas en la privatización. (...) Si el gobierno de Uribe tiene que recurrir a una estrategia de este tipo, es porque Sintraemcali ha logrado demostrar ante la opinión pública la viabilidad de la empresa, pues recauda \$ 3.500 millones diarios y mensualmente \$ 110.000 millones”*¹⁸⁶. Es por eso que tanto los trabajadores como el Sindicato no cedieron totalmente al convenio, dado que no consideran que para alivianar la deuda a los acreedores, ellos deban sacrificar sus aportes y destinarlos al pago de esa deuda.

Además, más de 200 procesos judiciales son llevados a cabo por corrupción y donde están involucrados políticos de la región, denuncian la corrupción del gerente interventor, el manejo de estrategias por parte del gobierno para eludir compromisos anteriores y son pasadas a la empresa, aumentando el poder de sus acreedores, desmoronando su autonomía administrativa, financiera, patrimonial y jurídica. Frente a estas circunstancias, es que Sintraemcali denuncia y acciona

¹⁸⁵ El País, mayo 6 de 2004.

¹⁸⁶ Revista Cultura y Trabajo, Op. Cit.

ocupando en dos ocasiones la Torre Administrativa de Emcali para hacer visible la demanda ante la opinión pública y frente al gobierno¹⁸⁷.

En esta tercera toma el Sindicato perdió gran parte de su poder y legitimidad, dado que el gobierno no le reconoció sus acciones como la capacidad para negociar y movilizar a la sociedad y las negociaciones se hicieron con las autoridades local y regional, mas no con los representantes del gobierno nacional¹⁸⁸. Los puntos acordados para finalizar la toma fueron los siguientes: El Alcalde y Gobernador del Valle servirían de intermediarios ante el gobierno nacional para que las opiniones y críticas de SINTRAEMCALI fueran atendidas, solicitar estabilidad laboral para los trabajadores de EMCALI, resolver la incertidumbre en el interior de la empresa, mantener una política de dialogo con SINTRAEMCALI y permitir la participación de la ciudadanía por medio de mecanismos de consulta sobre el futuro de la empresa pública, reconocimiento de las instituciones mediadoras en el conflicto como Procuraduría, el Contralor, el Defensor del Pueblo, el Personero, los secretarias de gobierno de Cali y Valle, mediar ante el presidente y ante la SSPD para no tomar acciones represivas contra los trabajadores participantes en la asamblea permanente, y por último, después del acuerdo se hace entrega de las instalaciones.

La pérdida de legitimidad como señala Varela, se debe a que en el interior de la empresa las relaciones son asimétricas y que el ejecutivo resuelve las contradicciones unilateralmente¹⁸⁹. Otro punto es que el Ministerio de Protección Social, declara ilegal el paro y como consecuencia, la empresa queda en libertad de tomar medidas en el asunto, es así como algunos directivos y afiliados al Sindicato son destituidos de sus cargos por participar en la suspensión de actividades.

Estos nuevos actores a nivel nacional fueron los que en últimas tomaron las decisiones más importantes en la empresa, dado que el conflicto se trasladó al ámbito nacional, desplazando la clase política local y quedando a un lado el Sindicato y los trabajadores que fueron actores históricos en EMCALI.

Por su parte el gobierno, amparado en la Ley aplica las ideas neoliberales aprovechando la complejidad de los procesos de negociación y la crisis, reduciendo el poder político y de resistencia del Sindicato como también la legitimidad de sus líderes ante la opinión pública, declarándolos partidarios de los

¹⁸⁷ Ibíd.

¹⁸⁸ El País, mayo 31 del 2004.

¹⁸⁹ Ibíd.

intereses particulares y no del interés público. En el interior del Sindicato también se generaron crisis, generando una fracción sindicalista manejada por la burocracia.

Después de tantos conflictos entre los distintos actores y sectores, en el año 2005 se culmina el proceso de reestructuración financiera de la empresa con ahorros de 3.5 billones¹⁹⁰. Para el año 2006 se inició el Plan estratégico de EMCALI que obedecía elementalmente a la creación de una filial de telecomunicaciones y la vinculación de un inversionista estratégico, además de capitalizar Termoemcali¹⁹¹, con el fin de mejorar la gestión interna de la empresa.

A grandes rasgos, las principales deficiencias encontradas por la auditoría realizada por la Contraloría, que incidieron en pérdidas en el Sector Acueducto por 38.9% en el año 2005, 40.4% en el año 2006 y 40.0% en el año 2007¹⁹² debido a la ineficacia en la gestión son las siguientes:

- Deficiencias en la gestión documental y la gestión de los gerentes de las unidades estratégicas, del área comercial y los agentes especiales designados por la SSPD.
- Deficiencias en el sistema para clasificar reclamos, liquidar facturas y realizar los cobros oportunamente, identificar usuarios irregulares y detener la prestación del servicio, las cuales no permiten un eficiente servicio y genera pérdidas importantes de recursos.
- Deficiencia de la empresa en cuanto a sistemas de control integrado y seguimiento eficientes que garanticen tomar las acciones contra los usuarios del servicio irregulares para no generar una sobredimensión de la cartera hasta su posterior prescripción, por falta de esta herramienta.
- Falta de capacitación y entrenamiento de los funcionarios (deficiencia profesional).
- Protección deficiente en cuanto al acceso a la información y a la base de datos de los sistemas de información de la empresa.

¹⁹⁰ Según la Súper Intendencia de Servicios Públicos en un Informe presentado sobre las acciones y logros sobre los procesos de tomas de posesión, desde septiembre de 2002 a noviembre de 2009.

¹⁹¹ Resolución 2007-1300040905 del 27 de diciembre de 2007. Ver detalles en: Súper Intendencia de servicios Públicos en un Informe presentado sobre las acciones y logros sobre los procesos de tomas de posesión, desde septiembre de 2002 a noviembre de 2009

¹⁹² Contraloría General de Santiago de Cali. Informe de Intervención de EMCALI EICE E.S. a diciembre 31 de 2007. en: www.contraloriacali.gov.co

- Incumplimiento de los términos prescritos en la Ley para la contestación de los recursos, quejas y peticiones de las solicitudes promovida por los reclamantes.
- Falencias en los procesos de facturación, cartera, cobro coactivo y prescripciones, sin exigir los requisitos mínimos necesarios cuando se vende el servicio.
- Inaplicabilidad de todos los recursos preceptuados en la Ley encaminados a la recuperación de cartera de las entidades públicas¹⁹³.

En las conclusiones presentadas en el informe de la Contraloría, se recomendó que para cumplir con los compromisos financieros y de gestión, “(...) es fundamental que EMCALI EICE ESP desarrolle gestiones eficientes que logren reducir los índices de pérdidas de energía y agua potable y a su vez se incrementen los niveles de recaudo por facturación de servicios y recuperación de cartera morosa. De no ser así, la empresa corre el riesgo de atravesar por una nueva crisis financiera, pues el flujo de caja será insuficiente para cumplir con estas obligaciones y paralelamente se vería rezagada en materia de inversiones, efectividad operativa, sostenimiento y competitividad en el mercado”¹⁹⁴.

3.2.2 La posible devolución de EMCALI a la ciudad caleña: El panorama que presento la SSPD para EMCALI en el año 2007¹⁹⁵, se puede resumir de la siguiente forma:

- Emcali cuenta con 500.573 suscriptores de acueducto, concentrados mayormente en los estratos 2 y 3 que representan el 25% y 32% respectivamente, atiende a una población de 2.002.292 usuarios, con cobertura total de un 94.64%.
- Una cartera para acueducto y alcantarillado de “\$38,862 millones a diciembre de 2007”, siendo la cartera de Acueducto de “\$24,397millones” la cual se concentra en el periodo de “difícil cobro” (más de 180 días) con un

¹⁹³ Contraloría General de Santiago de Cali. Informe Final de Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral a las rebajas y descuentos de EMCALI EICE E.S. vigencias 2006 – 2007 – 2008 modalidad especial. Diciembre 3 de 2008. En: www.contraloriacali.gov.co

¹⁹⁴ Contraloría General de Santiago de Cali. Informe de Intervención de EMCALI EICE E.S. a diciembre 31 de 2007. Op. Cit.

¹⁹⁵ Ver: Evaluación Integral de la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios delegada de acueducto, alcantarillado y aseo

porcentaje de 61% del total. Además tiene un índice de agua no contabilizada del 39.98%.

- La empresa presenta un volumen superior al 20% por quejas y reclamos debido a cobros promedio (29.16%) y altos consumo (26.63%), lo cual representa cierto grado de ineficacia e inconsistencias en las mediciones y las tarifas, sin embargo la SSPD clasificó como “NORMAL” la gestión de la empresa.
- En cuanto a los indicadores, para el 2007 no presenta graves problemas de liquidez, la rentabilidad aunque baja es positiva y el nivel de endeudamiento es medio.
- Se presenta un déficit operacional para acueducto y alcantarillado de 5,75% y 8,29% respectivamente con relación a los ingresos operacionales, pero presenta utilidad por otros ingresos (movimientos financieros).
- La empresa quedó clasificada en Rango 1 Nivel de Riesgo BAJO para 2007.

En cuanto a los aspectos técnicos de Acueducto, el abastecimiento de agua potable al 80% depende de la eficaz operación de las plantas de tratamiento de Puerto Mallarino y Planta Cauca, las cuales se abastecen del Río Cauca y abastecen a la población mediante bombeo directo contra la red. El 20% restante depende de la Planta San Antonio y Planta la Reforma que se abastecen del Río Cali y el Río Pance, respectivamente.

El principal problema que enfrenta EMCALI, es el alto nivel de turbiedad y contaminación del Río Cauca, principalmente en invierno, afectando la operación de las plantas que se abastecen del Río y la continuidad del servicio; esto se debe a que no tienen sistemas de almacenamiento que pueda afrontar una contingencia causados por los cambios climáticos, ya que la capacidad de abastecimiento de los tanques no es suficiente, en 6 o 7 horas continuas de suministro del líquido se desocupa en horas pico, cuando se suspende el servicio para hacer mantenimientos y limpiar tuberías, generando problemas de presión y continuidad en el servicio. Según la SSPD *“un evento de contaminación más prolongado o un*

*evento climático más acentuado (fenómeno del Niño o sequías) pueden poner en riesgo la continuidad del suministro a la ciudad de Cali*¹⁹⁶.

Los anteriores datos demuestran que algunas de las principales causas de la crisis como una cartera amplia, agua no contabilizada y suspensiones del suministro del servicio debido a los cambios climáticos, aún no se había superado por completo ni con la intervención de la SSPD, por lo cual el Alcalde Jorge Iván Ospina ha considerado que la intervención aunque ha sido positiva, es hora de que la empresa sea devuelta a la ciudad: *“(...) Creo que llegó el momento en que la intervención cese y que las empresas regresen a sus dueños representados popularmente por el Alcalde. Debemos preparar el escenario, el cual no debe ser de movilización política o de gente; debe ser fundamentalmente una movilización técnica que tenga un plan para la devolución y el regreso de las empresas a los ciudadanos (...)”*¹⁹⁷.

Igualmente el Alcalde Jorge Iván Ospina sostiene que la solución debe apoyarse en cuatro pilares fundamentales que son:

*“(...) Un Código de Buen Gobierno que signifique un manual de buenas prácticas; la renegociación de los pasivos (con el Estado, los jubilados y el sector financiero) que permita liberar caja en mediano y largo plazo; la búsqueda de un aliado estratégico para el componente de telecomunicaciones y un soporte sólido de inversión, pues se requiere presupuesto para continuar trabajando en la reducción de pérdidas agua, energía y en acompañar los planes de expansión de vivienda”*¹⁹⁸.

Por su parte el ex presidente Álvaro Uribe Vélez aseguraba que Emcali no sería privatizada, también manifestó que:

“Estuvimos viendo con el consultor la modalidad del esquema de administración, el cual debe exigir que una empresa que maneje gran volumen, si es doméstica con presencia internacional (...) de igual forma, es importante que la empresa administradora se abra un esquema de acciones para que la ciudadanía pueda capitalizarse (...) la crisis obliga a revisar paradigmas y vamos a buscar salidas

¹⁹⁶ Ver: Evaluación Integral de la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios delegada de acueducto, alcantarillado y aseo

¹⁹⁷ Ver: Periódico La República. Pagina web: http://rse.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-01-23/a-tomar-decisiones-rapidas-sobre-emcali_64240.php Cali (23 de enero de 2009)

¹⁹⁸ Ver: Periódico La República. Pagina web: http://rse.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-05-21/emcali-debe-renegociar-pasivos_74407.php Cali (21 de mayo de 2009)

*(...) Por otro lado (...) esta solución debe estar acompañada de un acuerdo de gobernabilidad para garantizar la buena administración de Emcali y poder devolver la compañía al municipio*¹⁹⁹.

La superintendente de Servicios Públicos, Eva María Uribe, de acuerdo a la petición del Alcalde Ospina, manifestó que:

*“iniciará un proceso de transición para devolver Empresas Municipales de Cali al municipio (...) explicó (...) que se está trabajando en el acuerdo de gobernabilidad de la organización y la constitución de una Junta Directiva, de manera que la compañía cumpla con estas prácticas modernas empresariales”*²⁰⁰.

Sin embargo, Manuel Torres Moreno personero de Cali, argumentó que *“el estudio de la Contraloría muestra que la intervención no ha logrado su finalidad pues no hay mejoras en los indicadores de gestión y, por el contrario, se ha desvalorizado más la empresa, ocasionando un atraso tecnológico que está afectando la competitividad”*.

Ahora el debate se concentra en la devolución de la empresa a la ciudadanía, cumpliendo específicamente con tres requisitos establecidos por la SSPD: *“La conformación de una junta directiva, la venta de la Termoeléctrica y firmar un convenio con un aliado estratégico que saque adelante el negocio”*²⁰¹. Las Críticas e inconformidades de los diferentes sectores no se hacen esperar, el senador Alexander López manifestó que *“Es una decisión autoritaria que pone en riesgo el patrimonio de la empresa”*²⁰², mientras que el Conejo de Cali radica un proyecto de acuerdo para evitar que la SSPD siga tomando las decisiones sobre la empresa y que tanto el gobierno nacional y local, no sigan pasando por encima de la corporación, cuando se había dicho que las determinaciones finales sería en conjunto y común acuerdo²⁰³.

¹⁹⁹ Ver: Periódico La República. Pagina web: http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-03-01/emcali-seguira-siendo-una-empresa-publica_67881.php Cali (1 de marzo de 2009)

²⁰⁰ Ver: Periódico La República. Pagina web: http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-05-14/emcali-volvera-este-ano-al-municipio_73958.php Cali (14 de mayo de 2009).

²⁰¹ Ver anuncio de la Superintendente de Servicios Públicos, Eva María Uribe en: Periódico La República. Pagina web: http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-05-15/emcali-en-transicion-para-volver-al-municipio_74028.php Cali (15 de mayo de 2009)

²⁰² *Ibíd.*

²⁰³ Ver: Periódico La República. Pagina web: http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-06-05/concejo-de-cali-quiere-decidir-sobre-el-destino-de-emcali_75597.php Cali (5 de junio de 2009)

Hasta finales del año 2009, el futuro de la empresa no se había definido ni el socio estratégico para el componente de telecomunicaciones que invertirá el capital que tanto necesita EMCALI para seguir operando. La solución a la crisis de EMCALI aún no se ha dado definitivamente, se sigue dilatando y generando contradicciones entre los actores, presentando propuestas variadas, no se había definido cual sería la fuente de los recursos para que la empresa funcione y los plazos estipulados para devolver la empresa a la ciudad no se cumplieron. Mientras tanto los componentes de Energía y Acueducto y Alcantarillado sigue generando pérdidas, los caleños siguen padeciendo la crisis y pagando por las indecisiones de sus gobernantes: *“Se estima que Emcali debe contar con 150.000 millones de pesos para el componente de agua, sin contar las obras que requiere para solucionar el problema que ha surgido por la contaminación del río Cauca, impidiendo el continuo abastecimiento del líquido”*²⁰⁴.

Definitivamente, cuando la urbe crece y lo hace desmedidamente, sin previo control y sin una empresa prestadora de servicios eficiente y satisfactoria, que cubra sus necesidades básicas, queda la enorme duda si es sano crecer o quedarse tal como está, ya que el suministro de servicios básicos como la energía y el agua potable, son condiciones mínimas y vitales para su desarrollo como una de las ciudades principales de Colombia.

3.3 RELACION CRECIMIENTO URBANO, DESARROLLO ECONÓMICO Y EL AGUA, EN CALI

De acuerdo con el tema anterior, la empresa prestadora del servicio de agua potable EMCALI, a través de la historia, ha sido fundamental para el desarrollo de la ciudad caleña, considerándose patrimonio de los caleños, sin embargo, una empresa intervenida por tanto tiempo no beneficia el desarrollo de la ciudad, ni siquiera a los usuarios. A pesar de esto, se sigue considerando que “el modelo desarrollista de progreso” que ha sido la visión predominante en Colombia desde el siglo XX, según Carlos Bell Lemus²⁰⁵, es el modelo a seguir en nuestro país y así queda confirmado cuando se trata de articular en los Planes de Desarrollo, las normas ambientales con el progreso en términos económicos. Esta visión de desarrollo tan limitada y atada a lo económico, afirma Hildebrando Vélez que es un

²⁰⁴ Ver: Periódico La República. Pagina web: http://www.larepublica.com.co/archivos/TECNOLOGIA/2009-03-03/alcalde-asegura-que-tomara-decisiones-sobre-emcali_68011.php Cali (3 de marzo de 2009)

²⁰⁵ Arquitecto, Magister en proyectos de desarrollo, Profesor de la Universidad de Atlántico y Ex presidente de la junta directiva de Ecofondo 2000 – 2002.

expresión “*del modelo civilizatorio*” occidentalista y hegemónico que se impuso en todo el mundo²⁰⁶.

De acuerdo con los Planes de Desarrollo que en Colombia se han implementado, los programas, planes y estrategias para el progreso del país están fundamentados sobre dicho modelo neoclásico, en el cual el mercado lo puede todo, se hace énfasis en lo económico y el medio ambiente está en un plano secundario; la relación economía y recursos naturales de este modelo de civilización es asimétrica, deja de lado los límites que impone la naturaleza para seguir acumulando capital acosta de los recursos naturales²⁰⁷. Colombia no es ajena a esta visión, a partir del gobierno de Samper se introduce en el Plan de Desarrollo 1994 – 1998 “el Salto Social”, el término de “desarrollo sostenible” ya explicado en otras líneas.

Aunque en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” se considera como parte obligatoria incorporar en sus planes y programas “el desarrollo sostenible”, según informe presentado por la Contraloría General de la República sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente año 2002 – 2003, el Plan Nacional de Desarrollo se enfatiza mucho más el enfoque economicista neoliberal que en los planes de desarrollo anteriores, el deterioro ambiental puede ser mayor en los próximos años, debido a que no se estima la financiación de la política nacional ambiental; en cuanto a la calidad de vida urbana, “*aún no se cumplen con los compromisos de concertar la Política Ambiental Urbana y desarrollar e implementar los instrumentos normativos y de gestión ambiental urbana en los niveles municipal y regional (...)*”²⁰⁸.

El énfasis en lo económico de este Plan de Desarrollo, se debe a que en el año 1998 el país sufrió una crisis económica y una de las soluciones para salir de la crisis se concentraron en la inversión del capital privado y en el sector de la construcción, claramente expresado en el capítulo II del Plan Nacional de Desarrollo para recuperar la actividad económica del país: “*El Gobierno centrará la recuperación económica en el sector de la vivienda y la construcción (...) el Gobierno llevará a cabo una serie de cambios normativos, regulatorios e*

²⁰⁶ VELEZ, Hildebrando. Artículo “Inundados por el Desarrollo, el Agua y la Energía. En: CORREA, Hernán Darío. Colombia ¿un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 133

²⁰⁷ VELEZ, Hildebrando explica que la relación de termodinámica del ciclo del agua con la economía no es armónica, más bien conflictiva, porque en ella están incrustados distintos intereses, uno de ellos es valorizar tierras rurales en manos de los más ricos y no sólo por oferta – demanda de los servicios públicos de toda la población, poniendo en evidencia la contradicción del modelo de civilización. Ibíd. P. 136, 161

²⁰⁸ Contraloría General de la República. Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2002 – 2003 Colombia. Bogotá D. C., Colombia Mayo de 2003. Impresión Imprenta Nacional. P. 17, 18,19, 20.

*institucionales orientados a propiciar la participación privada en los sectores de infraestructura, minería y servicios públicos (...) el énfasis de la política de crecimiento descansa en estimular la participación privada en sectores estratégicos (...)*²⁰⁹.

El siguiente Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario” Desarrollo para todos, sencillamente es la continuación de las directrices del Plan anterior, con un nuevo componente “una noción más amplia de desarrollo” la cual reconoce que:

*“el objetivo del crecimiento económico no es un fin es sí mismo, sino es un medio idóneo para alcanzar una sociedad más justa (...) no es suficiente para alcanzar la equidad y debe articularse con sólidas políticas sociales y económicas con responsabilidad social (...) éste por sí solo no es suficiente y debe tener como contexto sólidas políticas sociales y de seguridad democrática, en las cuales obren como criterios relevantes y decisivos la equidad, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y la descentralización*²¹⁰.

En definitiva, los Planes Nacionales de Desarrollo aunque incluyen el tema ambiental y el desarrollo sostenible, solo fue un formulismo que se traspasó a los Planes de Desarrollo departamentales, dejando los verdaderos problemas de demanda en infraestructura y cobertura de servicios públicos de las nuevas viviendas, a las entidades territoriales.

Una ciudad como Cali, ubicada a 995 metros de altura sobre el nivel del mar, con una superficie total de 56.026,2 ha, de las cuales 12.089.3 hectáreas es zona urbana y 43.936.9 es zona rural²¹¹, con una ubicación estratégica en conexión con el Puerto de Buenaventura, Yumbo (ciudad industrial), y paso obligado de la vía Panamericana y hacia el Ecuador, con enormes ventajas por poseer el pulmón ecológico de los Farallones y abundantes fuentes hídricas que la rodean, entre ellos el río Cauca (segundo río más importante a nivel nacional), ha sido uno de los grandes epicentros de recepción de múltiples poblaciones que migran hacia la ciudad para mejorar sus condiciones de vida o como consecuencia de la violencia

²⁰⁹ Plan Nacional de Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación. Página web: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>

²¹⁰ Congreso de Colombia. Ley No. 1151 del 24 de julio del 2007. “POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010”. P. 1

²¹¹ Ver: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Página web: <http://planeacion.cali.gov.co/dapweb/index.asp>

que sufren los colombianos, siendo este factor demográfico una constante a través de su historia.

En Cali al igual que muchas ciudades principales en constante crecimiento y progreso, vienen experimentando los altos costos del desarrollo y la urbanización casi que forzada; mientras que la ciudad crece poblacionalmente, también crecen las demandas en servicios públicos, pero decrecen los espacios naturales, constituyéndose en un verdadero problema para la ciudad. Esta urbe en crecimiento constante con una visión de desarrollo que privilegia a la economía, sostiene una compleja relación antagónica entre sus actividades y los recursos naturales, un círculo ascendente de “crecimiento-demanda”.

En ese círculo se encierra la demanda por espacios para construir viviendas, demanda de servicios públicos domiciliarios, demanda de mejores condiciones de vida, entre otros, que generan crisis sociales, debido a que los espacios para construcción legal elevaron sus costos y se fueron agotando; por tanto, la periferia se convirtió en una alternativa mucho más económica y de fácil acceso para las poblaciones más pobres, pero ilegales y no aptos para construcción de vivienda. La población en crecimiento hacia la periferia y de forma ilegal, trajo consigo grandes inversiones en infraestructura para el abastecimiento de energía y de acueducto, que tuvo que ser asumida por la autoridad local, la sociedad caleña y la empresa prestadora del servicio.

Para el 2005 la población total de Cali ascendió a 2.075.380 habitantes, donde la población se concentraba en la cabecera con una participación del 98.3%, debido al proceso de urbanización. En consumo total de agua potable de la población fue de 234.354 metros cúbicos. Para el 2009 se tenía una proyección de la población total de 2.219.642 habitantes, de los cuales el 98.3% se concentraría en la cabecera municipal, dicha población consumió 226.298 metros cúbicos²¹².

La población caleña cuenta con un sistema de abastecimiento suministrado por la ESP EMCALI, la cual posee 4 plantas de tratamiento de agua potable: Planta de tratamiento Río Cali, Planta de tratamiento La Reforma tiene una capacidad de producción de 1.80 m³/seg, para surtir de agua potable a 420.000 consumidores localizados en la parte antigua de la ciudad, Planta de tratamiento Puerto Mallarino una capacidad instalada total de 9.2 m³/s y la cual posee un reservorio con capacidad de 80.000 metros cúbicos y Planta de tratamiento Río Cauca, esta

²¹² Ver: Emcali Sistema Unificado de Información de Servicio Públicos en: <http://planeacion.cali.gov.co/contentmgr/default.asp?id=68>

última planta tiene una capacidad total instalada de 2.5 m³/s, un caudal promedio de 150.000 m³/día y consumo interno promedio de 2350 m³/d²¹³.

Debido al crecimiento demográfico, la ciudad se ha visto fuertemente debilitada en su recurso hídrico y su capacidad de abastecimiento, tanto en el sistema de agua potable como el sistema de alcantarillado por no dar abasto con la demanda de la población; como consecuencia del crecimiento de la ciudad y de sus actividades económicas, se han generado cargas contaminantes como la del Canal Intersector (CVC) Sur, que bordea el basurero de Navarro con una distancia de más de dos kilómetros, basurero que produce lixiviados al canal recolector y finalmente al río Cauca²¹⁴. La gran mayoría de los ríos desembocan en el río Cauca y con ellos las descargas contaminantes. Según mediciones realizadas por el DAGMA en el 2005, el río Cauca tiene un promedio de 3,94 mg/l en el índice DBO5 (contaminación moderada) y los ríos Cañaveralejo y Cali están en promedio de 79,7 y 55,5 mg/l respectivamente (superior al límite de potabilidad de 50 mg/l).

Debido a los altos niveles de contaminación producidas por la industria y por las aguas residuales producidas en los hogares en zonas de asentamiento, Cali se encerró en una paradoja: Una ciudad con abundancia hídrica y con serios problemas de escasez de agua potable y contaminación. A pesar de que los indicadores demuestran una gran cobertura de agua potable, quedan dudas sobre la calidad del agua. Adicionalmente, los indicadores son muy positivos para las zonas urbanas, pero para las zonas rurales no son tan alentadores. Mientras que la ciudad goza de cobertura en casi un 100% en suministro de agua potable y saneamiento básico, la cobertura de éstos en lo rural no es así, incluso, el servicio de agua son prestados por empresas comunitarias que no cumplen con los requisitos de la Ley y no realizan el tratamiento de agua residuales, antes de llegar a los ríos más cercanos de la población.

La relación entre crecimiento económico y crecimiento urbano, tiene una fuerte ruptura en la prestación de los servicios públicos, esto significa que el crecimiento económico no se ha materializado para el total de la población caleña, es decir, solo algunos sectores de la zona urbana goza de progreso, mientras que en la zona rural el progreso ni siquiera se define y son las mismas poblaciones las que tienen que solucionar sus propios problemas, debido a la ausencia del Estado: *“Muchos de los problemas y conflictos que se viven con el agua y que enfrentan*

²¹³ Ver: pagina web de Emcali <http://www.emcali.com.co>

²¹⁴ Universidad del Valle. Centro de Estudios de Ingeniería Química. “Lixiviados de Navarro envenenan al río Cauca”. Consultado el 28-04-2005 en pagina web: <http://cesiq.univalle.edu.co/html/modules.php?name=News&file=print&sid=39>

*los habitantes de la ciudad son originados en un modelo de ciudad que somete al campo, que vive del trabajo rural pero no lo reconoce*²¹⁵.

Evidentemente, la periferia de la ciudad ha sido la más afectada, resultado de la incapacidad de las estructuras sociales, como lo afirma Hildebrando Vélez en la Conferencia presentada en el Foro Internacional: AGUA, CIUDAD Y TERRITORIO EN LAS AMÉRICAS *“(...) regidas por la racionalidad económica, por la cultura del consumismo y por el afán de lucro, de adaptarse a los ecosistemas planetarios*”²¹⁶. El llamado progreso solo es para la ciudad pero no para la periferia de la ciudad, si esto es así ¿qué clase de progreso estamos viviendo?, si el acceso de la población al agua no se da en su totalidad, ¿desarrollo sustentable para quiénes, para el Centro de la ciudad o para las industrias? ¿A caso los nacimientos de agua no están en la periferia de la ciudad y éstos deben tener especial atención para que la ciudad no se vea afectada? ¿Cómo hablar de desarrollo de ciudad si no está garantizada la prestación del servicio de agua potable?

Siguiendo con Hildebrando Vélez, claramente expresa que *“el problema no radica solo en las consecuencias biofísicas de las actividades depredadoras (...) del modelo civilizatorio, sino además y fundamentalmente en las estructuras, simbólicas, valorativas y culturales de la racionalidad capitalista que se globalizó (...) El ordenamiento territorial (...) no busca una redistribución de los ecosistemas (...) sino más bien cimentar espacios de poder y control que den seguridad a los procesos de reproducción del capital, que pasan por el control y funcionalización del capital natural y del capital cultural*”²¹⁷, siendo así, entonces muchos de los problemas y conflictos por el agua que los habitantes de Cali viven, están relacionados con su desarrollo y la forma como éstos conflictos han sido tratados o han sido omitidos por las instituciones encargadas, ya que no hemos sido capaces de habitar nuestro territorio sin destruir su alrededor, gracias a nuestra “racionalidad capitalista”.

De acuerdo a estos problemas y dudas que surgen en torno al desarrollo y el crecimiento económico sobre el suministro del agua potable, y que no sólo Cali los padece, se han planteado a nivel de organizaciones internacionales expertas en la materia, el problema del agua como bien económico y el problema del agua como derecho humano. El agua hace parte del proceso biológico de los seres vivos

²¹⁵ VELEZ, Hildebrando Dilemas del Agua en la Ciudad. CENSAT AGUA VIVA - 27 de mayo/2009. En pagina web: <http://www.censat.org/component/content/article/439>

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ibid.

como los seres humanos, es imposible hablar de desarrollo si las poblaciones no tienen un acceso al agua mínimo tanto en cantidad como en calidad, además de ser un elemento fundamental en el desarrollo de las actividades del ser humano. Al parecer, en los Planes de Desarrollo aunque se ha planteado el crecimiento humano sustentable y se ha incorporado nuevos elementos y nociones más amplias de desarrollo, no se ha planteado la importancia del líquido en el desarrollo de los seres humanos que a su vez hacen parte del desarrollo económico de la nación. La falta de este preciado líquido atenta directamente con la vida y el progreso de las poblaciones, y el suministro de agua potable deben ser garantizados por el Estado como parte de los derechos humanos y Constitucional si su finalidad es el consumo humano²¹⁸.

Pero, ¿por qué sólo el Estado puede prestar este servicio?, la Declaración del Comité Nacional sostiene que el Estado tiene la capacidad de brindar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, sin ánimo de lucro, puede garantizar y hacer valer los derechos de la población a través de la Constitución Política colombiana y puede formular políticas y programas que apoyen las iniciativas comunitarias en zonas de difícil acceso como las rurales, todo esto de forma gratuita o a bajos costos que pueda pagar las poblaciones de escasos recursos²¹⁹. De esta forma, el Estado sería coherente con las políticas de desarrollo de la Nación colombiana. Por el contrario, si el agua es visto como bien económico, tratado como un objeto susceptible para ser comercializado y al cual se le impone las condiciones del mercado, el Estado no podrá garantizar el recurso para el consumo humano principalmente para las poblaciones más pobres, ni podrá garantizar las actividades económicas, como tampoco la sostenibilidad de los recursos naturales y mucho menos el desarrollo de los territorios nacionales, por las siguientes razones:

1. *“El agua es un recurso natural renovable y vital, cada vez más escaso”*²²⁰, al fijarse el agua como una mercancía, en un contexto de globalización, la comercialización va a aumentar significativamente y el proceso biológico del agua tiene un determinado tiempo que ninguna tecnología humana puede acelerar, por lo tanto, rápidamente el recurso se agotaría.

²¹⁸ SALAZAR, Bibiana. Ensayo “el agua un derecho fundamental” en: CORREA, Hernán Darío. et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 28 y 29.

²¹⁹ PLAZAS, Clemencia. Ensayo “cosmovisión americana y usos ancestrales del agua”. En CORREA, Hernán Darío et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 37

²²⁰ BEAUFORT, Elizabeth. Ensayo “la gestión pública del agua”. En: CORREA, Hernán Darío et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 47

2. La inversión en infraestructura y modernización es demasiado costosa, que la empresa privada no está dispuesta a pagar, por tanto, no representa un buen negocio para el capital privado. Precisamente, el objetivo de la privatización es mejorar la calidad de la prestación del servicio, debido a que el Estado es deficiente para hacerlo, pero en este caso, la privatización no es la solución, porque el alto costo de inversión de todas formas debe ser asumida o por el Estado o por la población.
3. Las empresas privadas no les exigen en la práctica la responsabilidad ambiental, por lo cual, no destinan dinero para la reforestación, esta es asumida por el Estado debido a su alto costo. Lo anterior puede desencadenar un “retroceso ambiental” debido a que las fuerzas del mercado son muy poco controladas, el consumo del recurso natural por tratarse como una mercancía con un valor económico, sería desenfrenado, quien tiene el dinero paga el servicio que quiera consumir. Adicionalmente, para aprovechar “la economía a escala” del recurso, los usos de agua potable no estarían destinados principalmente al uso doméstico, sino a un mayor uso industrial y agrícola, sectores que sí podrán pagar los altos costos, pero que deterioran los recursos naturales como el agua. Según Elizabeth Beaufort politóloga de la Universidad de los Andes, hablando sobre el Tratado de Libre Comercio TLC con Estados Unidos, expresa que los recursos naturales son también objeto de acuerdo de inversión y por tanto, estos tratados consideran que *“la legislación ambiental y el comercio deben ir de la mano, pues se trata de asegurar de que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente y que la legislación ambiental no afecte el comercio”*²²¹, sin embargo Beaufort considera que el Libre mercado y la sostenibilidad ambiental es incongruente, porque *“Aunque el TLC incluye un capítulo ambiental, éste no garantiza la protección al medio ambiente ni de los recursos naturales”*²²².
4. Desde el punto de vista de la inversión, la ciudad caleña tiene serios problemas en la prestación del servicio no solo por el suministro del agua potable, también en la contaminación de sus ríos, que hacen que la potabilización del agua sea más costosa y el tratamiento de las aguas residuales sea mucho mayor que la potabilización. Estos problemas

²²¹ Ibíd. P. 54

²²² Ibíd. P. 54

requieren de una solución inmediata, que sólo el Estado podrá suplir, ya que como se viene diciendo, no es un atractivo para la empresa privada invertir para ampliar la cobertura ya que se requiere de ampliar y extender redes hidráulicas y de alcantarillado. Sin embargo, estos costos no los está asumiendo el Estado, sino el usuario por vía tarifas²²³. Teniendo en cuenta que los usuarios del servicio pertenecen a los estratos 2 (26.9%) y 3 (26.47%) con ingresos bajos y medios, los cuales son subsidiables, desalienta aún más la inversión del capital privado, ya que “los pobres no son rentables”, pues no tienen la capacidad de pago que exigiría la empresa privada si prestara el servicio desde el suministro de agua potable hasta la inversión en infraestructura, conexiones, potabilización, ampliación de redes, tratamiento de aguas residuales, etc.²²⁴.

5. El servicio de acueducto y alcantarillado tiene la principal característica de ser un monopolio natural, sus altos costos en redes hidráulicas, plantas de tratamiento, estaciones de bombeo, embalses, entre otros son unas de las muchas inversiones que definitivamente solo el Estado puede brindar, porque el servicio estaría centralizado y no disperso, y en términos de eficiencia, una sola empresa prestadora del servicio es la mejor alternativa más “costo-eficiente” para la sociedad caleña, pues “*el monopolio público estrictamente regulado y controlado*” es la mejor forma de aprovechar la economía a escala propuesta por el Conpes 3383 de 2005, al mismo tiempo que reducen los costos y apoyan los prestadores de servicios públicos y los acueductos comunitarios en el sector rural²²⁵. Además se mejoraría la gestión de las empresas prestadoras y no con el ánimo de alentar inversionistas extranjeros y las multinacionales que marcarían una excesiva descentralización del servicio, generando altos costos para todos.
6. Otras de las razones por la cuales el monopolio debe ser público, es que el proceso de urbanización es “*una compleja relación entre agua y ciudad*”²²⁶, los altos costos del servicio alientan a que la población más pobre en las zonas urbanas que no pueden asumir los altos costos del servicio, tenga que desplazarse hacia la periferia montañosa de la ciudad, alentando el crecimiento de la ciudad sin acatar las normas urbanísticas y el Plan de

²²³ Ibíd. P. 61

²²⁴ Ibíd. P. 62

²²⁵ Ibíd. P. 63

²²⁶ COLMENARES FACCINI. Ensayo “el agua y Bogotá: un panorama de insostenibilidad. En: CORREA, Hernán Darío et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 185

Ordenamiento Territorial (POT), conformando cinturones de miseria cada vez más extensos, cambiando radicalmente el uso de la tierra rural, para desarrollar actividades económicas que afectan seriamente el ciclo hidrológico del agua, además de la calidad y la cantidad de este recurso, haciendo insostenible la ciudad. Como afirma Jeremmy Rafkin, presidente de la Fundación sobre las Tendencias Económicas, de Washington: “(...) *No es casualidad que mientras celebramos la urbanización del mundo, nos aproximemos rápidamente a otro hito histórico: la desaparición de la naturaleza. El crecimiento de la población y el consumo de comida y agua, la ampliación de carreteras y los ferrocarriles, y la expansión urbana siguen invadiendo la Naturaleza y la abocan a la extinción*”²²⁷.

7. Los problemas del agua en Cali, no solo encierran problemas de escasez, también encierran problemas de territorio entre otros más, que el capital privado no puede asumir. Es el Estado quién tiene la capacidad de ordenar los territorios por medio de políticas que puedan adelantar cambios sustanciales equilibrando el desarrollo población-economía de la ciudad en relación con los recursos naturales, sin recargar los ecosistemas pertenecientes a la región. Esto significa que el Estado es quién tiene la potestad de desarrollar políticas de gestión del agua de la mano con la comunidad, que en últimas es quien paga los altos costos del llamado “desarrollo”²²⁸.
8. Una razón más para considerar que el Monopolio público es la mejor opción, es que el modelo de privatización de las empresas de servicios públicos domiciliarios en Colombia, son copias del modelo del Reino Unido y el Francés. Como afirma Humberto Polo, presidente de Sintraemsdes, Sindicato de la Empresa de Acueducto de Bogotá: “*son copiados sin considerar las condiciones sociopolíticas y culturales del país, generando un profundo desequilibrio en los diferentes sectores socioeconómicos de la nación*”²²⁹. El modelo copiado, plantea la venta del recursos hídrico incluyendo la administración, operación y mantenimiento al sector privado, deja en mano de los privados el costo del servicio, el cual es vulnerable a las alzas constantes, que no puede asumir los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 subsidiados. Así ha sido demostrado con los casos de privatización en

²²⁷ Ibíd. P. 185.

²²⁸ Ibíd. P. 196 y 197.

²²⁹ POLO, Humberto. Ensayo “Un caso de privatización del agua: la empresa de acueducto de Bogotá”. En: CORREA, Hernán Darío et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 199

Bogotá, donde los contratos entregados a firmas como Aguazul Bogotá S.A. ESP, Aguas Kapital S.A. ESP y EPM Aguas S.A. ESP, que la concesión a estas empresas con participación transnacional, tenía como objetivo mayor eficiencia, pero su *“rotundo fracaso por sobre-costos, ineficiencia, ineficacia y pésima gestión”* fueron señalados por la Contraloría, la Personería Distrital, el Concejo de Bogotá y el Sindicato²³⁰.

9. Si la intención de privatizar la prestación de los servicios públicos era también evitar o desaparecer la corrupción, ésta ha sido más acentuada en Colombia. Los casos de privatización implementados en Bogotá, según la Contraloría de esta ciudad, han destinado cuantiosas sumas en contratos especiales de gestión, dineros que han sido entregados al capital privado, siguiendo los parámetros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), además, están privatizaciones sin un control fiscal y político por parte de entidades estatales, esta es la línea que plantea Humberto Polo que siguen los procesos de privatización en Colombia: *“han sido exitosos para los intereses del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las empresas transnacionales quienes no han encontrado en el país una resistencia férrea y por el contrario, han contado con una clase política y empresarial complaciente con sus intereses, facilitando a través de normas legislativas la entrega de las empresas estatales a precio de huevo”*²³¹.

Para concluir, cuando se habla de progreso y desarrollo de ciudad, es muy certero lo que se estipuló en el Plan de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario” Desarrollo para todos, la noción más amplia de desarrollo no solo debe incluir políticas económicas, también sociales, lastimosamente al igual que la Constitución colombiana, son discursos carentes de acciones concretas o simplemente disfraces para ocultar la relación compleja entre desarrollo urbano y agua, aún nos falta muchísimo para hablar de desarrollo aún si este se asume como progreso económico. Una relación asimétrica entre desarrollo y recursos naturales no beneficia sino a unos pocos y si la ciudad en crecimiento no cuenta con elementos tan fundamentales como la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios eficiente y una buena gestión de los recursos naturales vitales como el agua, es imposible que el desarrollo en su concepto más amplio se dé, ya que estas son unas de las bases en las cuales una ciudad se cimienta.

²³⁰ Ibid. P. 202.

²³¹ Ibid. P. 203

4. INVENTARIO DE LAS CASUAS DE LA CRISIS DEL AGUA, LAS SOLUCIONES PLANTEADAS Y EL ANALISIS INSTITUCIONAL

Lograr el suministro de agua potable tanto en cantidad como en calidad aceptables para todos los usos, es un problema ya bastante crítico que enfrenta la sociedad colombiana. Tanto los problemas de contaminación y los actores implicados son variados, están directamente relacionados con una acelerada expansión demográfica, las dinámicas económicas, políticas, institucionales y sociales que afectan el sostenimiento y la continuidad del servicio tanto en las zonas rurales como urbanas. Al constituirse el agua como un bien escaso, su distribución y uso adquiere un interés político y económico especial que han impulsado grandes cambios tanto en las legislaciones, como en las instituciones encargadas de garantizar el suministro, el control y la regulación de este bien común.

La manera como se procede a mitigar los problemas sociales en Colombia encierra una serie de procesos complejos por el simple hecho de que la actividad humana se ve implicada, lo cual es muy difícil que una sola teoría pueda explicar los fenómenos que se suscitan cuando tratamos de entender los problemas que giran en torno al agua potable. El problema del agua es un tema transversal que afecta cualquier actividad humana y por lo tanto, el desarrollo de un país, no la podemos tomar desde un solo punto de vista, ni mucho menos dar una única solución a un problema global como éste.

Las instituciones tanto públicas como privadas, deberán contar con un amplio conocimiento del agua y para formar unas bases fortalecidas en torno a este tema, que les permita gestionar los recursos naturales de forma eficiente y aceptable para todos, para ello, la participación de la ciudadanía es fundamental para mejorar su gestión, este es un reto institucional que se debe afrontar si queremos tener un futuro para nuestros hijos.

En este capítulo se describe las dinámicas y problemas actuales del agua en la ciudad de Cali, partiendo desde un contexto global, pasando por el contexto nacional y regional, para enfocarse en el nivel local, ya que todos los contextos afectan dramáticamente la gestión del recurso hídrico a nivel local, especial el suministro de agua potable para las poblaciones más vulnerables. Posteriormente, se describen las falencias de las instituciones responsables, desde una

perspectiva institucional, con el objetivo de resaltar las inconsistencias institucionales que han hecho de la gestión un tramado de incertidumbre para la ciudadanía caleña y cómo estas son manipuladas por una ideología dominante promovida por organismos financieros internacionales. Finalmente a manera de propuestas, se resume las principales alternativas de gestión del recurso que han planteado algunos expertos en el tema, principalmente desde los derechos humanos, los movimientos sociales y el retorno del modelo publico del agua.

4.1 LOS FENOMENOS CLIMATICOS INHERENTE A LAS ACTIVIDADES HUMANAS: UNA INCERTIDUMBRE GLOBAL

El cambio climático a nivel mundial representa la principal causa de desplazamientos masivos, principalmente en Latinoamérica y Asia, debido a las inundaciones y las sequías que se producen, cada vez son más frecuentes estos fenómenos naturales y según estudios realizados por la OMM, las emisiones de gas carbono están generando variaciones significativas en los sistemas climáticos a nivel mundial, principalmente en el ciclo hidrológico, en los cambios de temperatura, las precipitaciones y aumentos de condiciones climáticas severas. Los gobiernos y comunidades locales a nivel mundial aceptan en consenso, la necesidad de comprender estos fenómenos climáticos y emprender acciones y estrategias que les ayude a preparar para enfrentar las graves consecuencias.

Según informe IFPRI “Panorama global del agua hasta el año 2025”, se cree que para el año 2025 la escasez del agua será la principal causa de la pérdida de producción alimentaria y los pobres serán los mayormente afectados. En Colombia durante el año 2009 se reportaron cambios climáticos preocupantes durante el segundo semestre, según muestras y mediciones del Instituto Estudios Ambientales y Meteorológicos (IDEAM), el fenómeno del “Niño” es un evento de naturaleza marina y atmosférica que calienta anormalmente las aguas superficiales en el Océano pacifico central y oriental, y aumenta la temperatura, lo cual trae como consecuencia sequias principalmente en el Caribe y la región Andina. Según el pronóstico del IDEAM, para diciembre de 2009, enero y febrero de 2010 fueron los meses más críticos del fenómeno.

Los Fenómenos del Niño y la Niña se vienen presentando en Colombia desde el año 2006, con mayor intensidad en los años 2008-2009, prolongándose por intervalos hasta el 2010. Una de las características del fenómeno del Niño es que en los períodos normalmente de lluvia, tienden a atenuarse y durante las temporadas de verano, tiende a intensificarse. Durante la presencia de dicho

fenómeno, los principales impactos están relacionadas con la producción agrícola y el aumento de precio de alimentos, la disminución de caudales de los ríos y la disminución de oferta en el servicio de agua potable y energía, debido a la disminución de agua en los embalses, como también en el aumento de las tarifas de estos servicios, y aparición de múltiples enfermedades relacionadas con los cambios climáticos y la calidad del agua²³².

Mientras que el fenómeno de la Niña, es todo lo contrario, se caracteriza por temperaturas frías y perdurables, con precipitaciones más intensas, causantes de desbordamientos y aumento de caudales de los ríos, deslizamientos de tierra, excesos de humedad que también afectan la agricultura y la salud humana.

En la ciudad de Cali, En el 2007, la continuidad del servicio de agua potable se vio afectada debido a que la carga contaminante del río Cauca ha aumentado y se ha convertido en la principal amenaza para el abastecimiento de agua potable para la ciudad. Las causas de la contaminación además de los lixiviados del basurero de Navarro, las descargas residuales de asentamientos aledaños a los ríos como el Cauca, los vertimientos industriales, la deforestación que las cuencas, está también la concentración de lodo a causa de esos fenómenos. Los cortes del servicio se prolongan, para hacer mantenimientos de las plantas, reposición de tuberías averiadas, entre otros, para garantizar un suministro de agua potable de calidad.

Fueron 47 suspensiones las que se realizaron durante el año 2007²³³ en Cali, situación que puso en alerta a la comunidad caleña sobre los efectos de los fenómenos climáticos, pero también pone en evidencia la deficiencia del sistema de acueducto que posee la empresa prestadora del servicio EMCALI para afrontar una contingencia como esta. Sin embargo, Jorge Enrique Ángel, gerente de Acueducto y Alcantarillado de Emcali, garantiza agua potable para Cali por más de 20 años, pero que la calidad y la continuidad del servicio se verían afectadas²³⁴.

De igual forma en el 2008 se vivió la suspensión del servicio, fueron 30 suspensiones en total de la Planta de Puerto Mallarino debido a la turbiedad, que

²³² Banco de La República. Investigación e información económica. Reportes del Emisor, publicación del departamento de comunicación institucional del Banco de la República. Bogotá, D. C., enero de 2007 - Núm. 92. Editora Diana Margarita Mejía. Pagina web: http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_emisor.htm

²³³ (Sin autor). "Otro corte de agua deja con sed a media ciudad". En: El País. Op. Cit.

²³⁴ (Sin autor). "Cali no se quiere morir de sed". En: El País. Op. Cit.

se estima 100 unidades promedio del río Cauca diariamente²³⁵. El 2009 fue otro año de sequía, iniciando el año a mediados de febrero y por más de 10 horas, más del 70% de la población caleña padeció de la falta del líquido vital, por razones de turbiedad de 10.000 unidades que presentó el río Cauca y razón por la cual se cerraron las compuertas de la Planta, según indicó el gerente de Emcali Jorge Enrique Ángel²³⁶.

En el mismo mes, otro racionamiento de agua fue la razón por la cual La Personería abrió una investigación preliminar para establecer responsabilidades, quedando establecida la incapacidad de las plantas para potabilizar el agua y que las soluciones no están aún a la mano. Los intensos aguaceros en la parte alta de la cuenca del río Cauca serían los causantes de la deficiencia del servicio, aseguró el ingeniero Jorge Enrique Ángel. Normalmente, la turbiedad del agua a tratar está entre 100 a 200 unidades y las unidades presentadas durante el mes de febrero fueron de 10.000 y 4.000 unidades, por tanto, las plantas no están en la capacidad de potabilizar a ese nivel²³⁷.

Durante el año 2009 hubo escasez de agua y riesgos de incendios que han afectando grandemente la agricultura principalmente en los departamentos del Valle del Cauca, Tolima, Huila, Nariño, Cundinamarca y Boyacá. Ciudades como Cali, Medellín y Pereira aumentaron más de 30° C de temperatura, por encima de la temperatura normal. Estas altas temperaturas unidas al descenso de las precipitaciones han ocasionado un déficit de la humedad de los suelos y deterioro de la vegetación, elementos directamente implicados en la producción de agua.

Según Ricardo Lozano quién es Director del IDEAM, las lluvias han estado por debajo de lo normal *“por la reducción de las lluvias, el caudal de los ríos y quebradas disminuyen al igual que la oferta hídrica a los embalses y acueductos municipales y veredales. Igualmente la disminución de la humedad, crea condiciones propicias para la ocurrencia de incendios en las coberturas vegetales”*²³⁸.

En conclusión, los fenómenos naturales climáticos son factores transversales a la problemática del agua, pero no es una causa única de su escasez. Este factor en combinación con otros como el factor económico, el factor político, el factor social y cultural, son causas igualmente importantes, que contribuyen a que una ciudad

²³⁵ Archivo/el País. “Emcali define futuro del reservorio de agua”. Op. Cit.

²³⁶ (Sin autor). “El 70% de Cali se quedó sin agua”. En: El País. Op. Cit.

²³⁷ (Sin autor). “Otro corte de agua deja con sed a media ciudad”. En: El País. Op. Cit.

²³⁸ Boletín Informativo Sobre El Monitoreo del fenómeno de “El Niño, No.3, 14 de Octubre 2009

en constante desarrollo se vea afectada por la escasez del suministro de agua potable, como veremos en el desarrollo de este tema.

Según un informe del Banco Mundial sobre desarrollo mundial 2010 afirma que *“El cambio climático amenaza al mundo entero, pero los países en desarrollo son los más vulnerables (...)”* y *“La mayor parte de los países en desarrollo carecen de la capacidad financiera y técnica suficiente para manejar el creciente riesgo climático”*. A lo anterior también se puede adicionar que la visión adoptada del desarrollo entendido en términos económicos, es otro de las causas generadoras del problema que los países latinoamericanos como Colombia, deben enfrentar.

4.2 LOS MULTIPLES USOS DEL AGUA EN LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS, ANTEPUESTAS AL DERECHO HUMANO AL AGUA

Desde las distintas actividades del ser humano, los problemas del agua también se pueden sectorizar, sin embargo la concesión del agua es otorgada por las autoridades ambientales (CAR's) para dos tipos de servicio: el uso doméstico y el uso productivo, donde la prestación del servicio de agua potable está involucrados dos sectores: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial²³⁹. En estos dos sectores se encierran los demás subsectores como el de Minas y energía, el subsector social, el subsector agropecuario, el subsector industrial, el subsector turístico, entre otros. Estos subsectores demandan agua para distintos usos como el residencial, uso comercial, uso industrial, uso rural, uso para fines públicos, uso escolar, uso institucional²⁴⁰.

Sin embargo, los usos que se le dan al agua potable en la ciudad no están igualmente normatizados en las zonas rurales, en estas últimas es donde se presentan grandes conflictos debido al doble uso, para fines domésticos como para actividades productivas, que más adelante serán tratados. Por el momento, el desarrollo del tema se centrará en la zona urbana.

En la ciudad de Cali, el sector industrial fue uno de los primeros pilares del desarrollo que impulsó a esa pequeña población a convertirse en epicentro de inversiones a nivel nacional, sin embargo, tras su crisis el sector de la construcción

²³⁹ RESTREPO TARQUINO, Inés. Compiladora. Usos múltiples del agua como una estrategia para la reducción de la pobreza: experiencias y propuestas para el contexto colombiano. Programa Editorial Universidad del Valle, vicerrectoría de investigaciones. Colección: Libros de investigación. Primera edición. Mayo de 2010. P. 34

²⁴⁰ Para ampliar información sobre los usos del agua, ver: RESTREPO TARQUINO, Inés. *Ibíd.* P. 39

se convirtió en la mejor alternativa para la economía caleña. Ambos sectores han demandado altas cantidades de agua potable, el sector industrial a pesar de no tener una fuerte presencia como en tiempos pasados, demanda mayor cantidad de agua para su producción, mientras que el sector de la construcción además de aumentar la demanda en servicios públicos para las familias con nuevas viviendas, ocupa espacios protegidos o reservas forestales, ya que los nuevos complejos de vivienda se vienen desarrollando en las laderas y periferias de la ciudad, en los cuales se crean nuevas actividades económicas que ejercen presión sobre los recursos hídricos que nos quedan. Otros sectores como la agricultura, la ganadería y la minería, también están dejando grandes deudas ambientales y sobre los recursos hídricos en la ciudad que no se están tratando como debería ser.

Para ejemplificar la magnitud del problema sin resolver, se puede referir a los vertimientos industriales sobre los ríos, que alcanzan altos de niveles de contaminación, incluso más que los vertimientos de aguas residuales de los hogares, sin que esto motive a las autoridades ambientales para aplicar las tasas retributivas y las sanciones pertinentes que las normas exigen. En cuanto al Sector de la agricultura, la aplicación de fertilizantes recargados de productos químicos llegan a las fuentes de agua incrementando los niveles de contaminación, además las prácticas inadecuadas de riego elevan los niveles de salinidad del suelo y los niveles de evaporación²⁴¹.

Como producto de las distintas actividades de estos sectores, el Río Cauca recibe los desechos de la industria y minería aledaña, el Río Pance se ve afectado por la actividad agrícola y la presencia turística, sin embargo es uno de los menos afectados, el Río Lili padece el alto deterioro debido a los vertimientos de aguas residuales tanto de las viviendas como de la actividad minera, el Río Cañaveralejo ha sufrido el impacto de la explotación minera y los vertimientos de aguas residuales, en cuanto al Río Cali presenta descargas de aguas residuales domésticas y producto de las actividades de fincas aledañas, el Río Meléndez tiene sus riberas invadidas y deforestadas y el Río Aguacatal carece de vegetación y tiene una alta carga contaminante²⁴².

²⁴¹ MARÍN, Rodrigo. Ensayo "Qué tanto se sabe del agua en Colombia?". En: CORREA, Hernán Darío et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 238

²⁴² HINCAPIÉ, Laura Marcela. Los ríos caleños afrontan un caudal de problemas En: El País. <http://histórico.elpais.com.co/paisonline/calionline/notas/Septiembre132009/caliS.html> Cali (13 de septiembre de 2009).

Según informe de la Contraloría, las fuentes hídricas de la ciudad de Cali presentan “descargas puntuales y dispersas de la zona urbana de Cali, las aguas residuales de la zona industrial Acopi-yumbo y descargas de algunos ríos tributarios al río Cauca, los cuales reciben aguas residuales industriales y domésticas de diferentes municipios e industrias”²⁴³. En cuanto a la minería, otro sector que ejerce gran presión sobre los recursos hídricos, según el Ingeniero ambiental de la CVC y especialista en la cuenca del Cauca, sostiene que “el río tiene otros portadores de contaminación que siguen siendo una gran amenaza (...) el afluente recibe todos los desechos de la actividad minera e industrial, así como los residuos de la deforestación”²⁴⁴.

Teniendo en cuenta que la mayor oferta hídrica proviene del Río Cauca, el informe evidencia un gran problema para la ciudad debido a que la calidad del agua no es optima para el consumo humano, por tanto, la ESP EMCALI ha dedicado tanto mayor presupuesto como esfuerzos para lograr potabilizar el agua del Rio Cauca para abarcar la demanda de agua potable para los caleños.

Sin embargo no se puede omitir que uno de los problemas que definitivamente está acabando con el recurso hídrico no solo en su calidad, también en su cantidad, incluso a desaparecer corrientes de agua que riegan la ciudad de Cali, es el sector de la construcción y paradójicamente es también el impulsor del desarrollo. Este sector como producto de la expansión demográfica y el crecimiento económico en Cali, está dejando una gran deuda ecológica, al generar grandes contaminantes como la emisión de dióxido de carbono y los desechos o escombros, consumo de energía y recursos naturales. Día a día los proyectos urbanísticos están destinados a borrar el paisaje ecológico de las laderas de Cali, los territorios se han ido transformando para dar paso a la “civilización”. Territorios que anteriormente pertenecían a zonas rurales, están indefinidos o catalogados como zona de expansión, es decir que los proyectos urbanísticos continuaran en estas zonas.

Es de anotar, que existe un fenómeno que se viene presentando desde muchos años y este corresponde a la adquisición de predios por parte de figuras políticas y grandes empresarios, para someter a mecanismos de valorización de tierras el cual consiste en comprarlos a bajo costo y venderlos valorizarlas a alto costo,

²⁴³ Contraloría General de Santiago de Cali. “Informe Anual Sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente Municipio de Santiago de Cali, vigencia 2009”. Febrero 2010. P. 27

²⁴⁴ HINCAPIÉ, Op. Cit.

cambiando de esta forma las normas. Según El senador Robledo *“El suelo vale según lo que se pueda hacer sobre él y es un gran negocio urbanizar tierra rural, que se compra por hectáreas y se vende por metros, y más si la declaran zona franca, que tiene especiales gabelas del gobierno”*²⁴⁵. Aunque no es el objetivo principal señalar quien o quienes están utilizando este mecanismo, es importante resaltar este tema, ya que hace parte tanto de la expansión urbana y rural de la ciudad de Cali y que afecta la oferta del recurso hídrico, por razones que se describen en los ejemplos a continuación.

Las constructoras caleñas en sus catálogos ofrecen proyectos de vivienda que prometen mejorar los estilos de vida, lejos del complejo urbano el cual muchos de los caleños consideran que es “para trabajar, pero no para vivir”, tales proyectos como las casas y condominios campestres que exageran los precios normales de una vivienda, solo por referirse a una nueva filosofía de estilo de vida que solo unos pocos pueden pagar. Estos proyectos de vivienda realizan bosquejos de casas entre arboles y montañas en sitios como La Buitrera, Dapa, Pance, entre otros, que pertenecen a las zonas periféricas de Cali y laderas, y lo peor del caso son proyectos avalados por las autoridades ambientales, a los cuales se les otorga la licencia ambiental y los permisos respectivos para construir. Dichos proyectos de vivienda al igual que lugares de recreo, son construidos en lugares inadecuados para la construcción y amenazan el ecosistema²⁴⁶.

Para ilustración del problema, la Comuna 22 de estrato 6 que colinda con el corregimiento de Pance, es uno de los últimos sectores residenciales de Cali, que padece la deficiencia de los servicios públicos a pesar de los altos impuestos que pagan. La urbanización acelerada del lugar ha hecho que cerca de sus 12.000 habitantes padezcan los infortunios de la escasez del agua potable²⁴⁷. Esta comuna se caracteriza por su ubicación geográfica y boscosa con especies variadas, presencia de riachuelos, la convierte en un importante pulmón ecológico de Cali. A pesar de esto, en esta comuna se han construido colegios, universidades, centros comerciales y varios establecimientos, sin contar con la gran cantidad de personas que a diario transitan por la zona para desarrollar actividades físicas y los vehículos que también transitan.

²⁴⁵ Revista Semana. “Hijos del presidente de Colombia se enriquecen gracias al tráfico de influencias”. Oficina de Prensa Senador Jorge Enrique Robledo. Bogotá, 19 de abril de 2009. Disponible en: www.cronicon.net/paginas/edicanter/ediciones33/nota9.htm

²⁴⁶ Plan de Gestión Ambiental Municipal, 2005. Documento en pdf disponible en: www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=32069.

²⁴⁷ ESCANDÓN TOVAR, Perla. El ‘caudal’ de problemas del Sur. En: El País. <http://histórico.elpais.com.co/paisonline/calionline/Mayo282006/cali1.html> Cali (28 de mayo de 2006).

En resumen, en esta comuna se ha desdibujado el concepto de ladera debido a las actividades comerciales que se han venido desarrollando de forma legal. En esta comuna, se desarrollaron complejos urbanísticos avalados por la Subdirección de Ordenamiento Urbanístico del Municipio para 7 firmas constructoras en el 2004, tal como señala el periódico el País, para este año se había construido “566 casas y 263 apartamentos nuevos en el sur”²⁴⁸. A todas estas viviendas se les suministró los servicios públicos domiciliario y cerca de 1.955 nuevos usuarios generó Ciudad Jardín, 1675 en Parcelaciones Pance y 643 en Urbanización del Lili, según cifras reportadas por el periódico el País.

La construcción de grandes condominios en sitios de reserva forestal están acabando con los recursos hídricos, “una nueva morfología urbano.-rural”²⁴⁹ está definiendo la ciudad y su paisaje, que al mismo tiempo transforma la demanda-oferta de los servicios públicos, impulsados por el sector de la construcción, afectando las zonas rurales y ejerciendo un fuerte impacto en los recursos hídricos aledaños a la ciudad. Además las fincas de recreo cada vez se convierten en una mejor opción para aquellos que poseen el recurso económico y quieren una mejor alternativa de vida, lejos del stress de la ciudad. Estos proyectos inmobiliarios demandan gran cantidad de agua, para suplir no solo sus necesidades básicas de consumo humano, también recreacionales como las piscinas, baños turcos, saunas, etc. Es de anotar que estos lugares exclusivos son habitados por familias influyentes tanto política como económicamente, y son quienes toman las decisiones con respecto al agua y sus usos económicos.

Estas transformaciones y modelos de uso de la tierra, cambian no solo el paisaje entre lo urbano y lo rural, también a las muchas familias campesinas que le disminuyen el recurso hídrico y deben desplazarse a otros sitios. Las zonas periurbanas de Cali se han dado gracias “a las formas de intervención del capital en las áreas rurales”²⁵⁰, nuevas actividades económicas se desarrollan en las áreas rurales y para dar la estocada final, el objetivo de crear y cambiar legislaciones concernientes al agua, promovidas por organizaciones como Naciones Unidas y los Foros Mundiales del Agua, es “*posibilitar, proteger y promover la participación de inversión privada; reducir la presión sobre los presupuestos estatales; reorientar el gasto público hacia otras demandas políticamente más urgentes; mejorar la eficiencia económica en el*

²⁴⁸ Ibíd.

²⁴⁹ VELEZ, Hildebrando. Ensayo “Inundado por el desarrollo, el agua y la energía”. En: CORREA, Hernán Darío et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 135

²⁵⁰ Ver nota de pie de página No. 4. VELEZ, Hildebrando. Ensayo “Inundado por el desarrollo, el agua y la energía”. En: CORREA, Hernán Darío et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 135

aprovechamiento de los recursos hídricos y la prestación de servicios relacionados con el agua”, dando apertura al mercado como garante del suministro del agua para la población, de esta forma lo describe Carmenza Castiblanco Roza en el II Foro sobre temas de política ambiental proyecto de ley de agua para Colombia, realizado en Bogotá²⁵¹.

Por otra parte, a pesar que en la zona urbana de Cali, la cobertura del servicio de agua potable y saneamiento básico ha aumentando, no se puede considerar lo mismo en la zona rural de la ciudad. la población de la zona rural de Cali, equivale a un 2% de la población total, pero al mismo tiempo la zona rural equivale a un 80% del área total, es decir, a pesar de que es poca la población en comparación a la población total, estos ocupan espacios estratégicos en términos ambientales y de protección de las cuencas hidrográficas, razón por la cual, la cobertura tanto en acueducto como saneamiento básico debería ser más optima para evitar la contaminación de las cuencas desde su nacimiento.

En este sentido, las instituciones y organismos encargados no se pronuncian al respecto, mientras que los problemas de la ciudad se trasladan al campo, la cobertura del servicio de agua potable y saneamiento básico en el campo es significativamente baja en comparación con la ciudad. Pese a este gran problema que afecta a todos, los esfuerzos de los gobiernos en todos sus niveles se ha concentrado en los grandes complejos urbanos, olvidando el campo y los problemas que impactan fuertemente en las fuentes hídricas, y que en últimas son aquellas grandes ciudades las que se ven más afectadas. Los problemas que desde la montaña destilan, sobrecarga a las empresas prestadoras del servicio como Emcali, la cual debe triplicar sus esfuerzos y presupuesto para potabilizar el agua y tratar las aguas residuales de aquellos asentamientos e industrias aledañas a los ríos y la alta contaminación producto del deterioro y la deforestación de las cuencas y micro-cuencas abastecedoras de agua. A lo anterior se suma la poca inversión y la ausencia tanto de alcantarillado como plantas de tratamiento de aguas residuales en el sector rural.

Los conflictos que se suscitan en las zonas rurales son mucho más complejos que los que se generan en la ciudad, debido a que en el campo, el agua no solo es usada para consumo humano, ésta representa materia prima para sus actividades económicas y la supervivencia de las familias campesinas. Sin embargo, cuando

²⁵¹ Boletín de observatorio de Política Ambiental. II foro sobre temas de política ambiental proyecto de ley de agua para Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios ambientales – IDEA- Programa de maestría en medio ambiente y desarrollo. Bogotá, Noviembre 2006. P. 1

se realizó el proceso de regulación de los servicios públicos domiciliarios “no consideraron la realidad de las zonas rurales”, suscitando así conflictos por los distintos usos del agua y aumento en sus tarifas, ya que el uso del agua que no sea doméstico es considerado como actividad comercial y debe pagar una tarifa comercial²⁵². De esta forma afecta el nivel de vida de muchas familias campesinas que usan el agua para riegos de cultivos para su mismo sustento.

Durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, los sistemas rurales no fueron incluidos en los Planes Departamentales y por tanto, fueron excluidos de los recursos que se les otorga al sector de agua y saneamiento²⁵³. Los sistemas rurales generalmente son suministrados por organizaciones de base comunitaria que se encargan de la administración, operación y mantenimiento; en muchas ocasiones estas organizaciones no cuentan con tecnología y capacidad para su gestión tal como lo dicta la Ley 142/94, como tampoco un apoyo por parte de las autoridades encargadas, ya que RAS 2000 considera que *“la dotación para la población está determinada por el nivel de complejidad y no por las necesidades de agua de la población”*²⁵⁴.

Por tanto, las asociaciones comunitarias, en muchos casos no tienen el suficiente control sobre la gestión y administración sobre los acueductos comunitarios, como lo exige la Ley, como tampoco el apoyo institucional, desconociendo las necesidades de las familias rurales y generando conflictos, ya que los criterios que la norma dicta no aplica para la zona rural: *“En la ciudad, la prioridad puede ser para uso doméstico pero en el campo, (...) el uso principal después de tener agua para la cocina es el uso en actividades agropecuarias. Esta prioridad tiene su origen en sus formas de vida, sus costumbres y sus tradiciones”*²⁵⁵.

La visión técnica del abastecimiento de agua y los criterios de la Ley, no contemplaron las verdaderas necesidades de los usuarios en las zonas rurales, aplicando dichos criterios a toda la población colombiana sin tener en cuenta las especificidades del campo. Esto demuestra una vez más, que el paradigma del mercado, no está de acuerdo a nuestra realidad, porque no se puede anteponer la dinámica del mercado a los derechos como el acceso al agua y a la alimentación; se convierten en sistemas insostenibles ya que estas comunidades no pueden pagar las altas tarifas de uso comercial, generan usos inadecuados del agua, las

²⁵² RESTREPO TARQUINO, Op. Cit. 34

²⁵³ Ibíd. P. 37

²⁵⁴ Ibíd. P. 39

²⁵⁵ BASTIDAS, Sandra Patricia. Instituto Cinara, Universidad del Valle, Cali. Conferencia electrónica Servicios de agua de uso múltiple como una estrategia para reducir la pobreza (2004).

familias campesinas padecen hambre y desnutrición, en general el fomento de la pobreza: *“las intervenciones institucionales, al no tener enfoque de pobreza, ni de equidad de género, ocasionan con frecuencia más conflictos que los que tratan de resolver”*²⁵⁶.

Por tanto, el paradigma debe cambiar, la concepción del agua como producto del mercado se contrapone a la concepción del agua desde los derechos humanos, debatiéndose el tema del agua entre dos tendencias: *“la gestión integrada del agua (...) la cual abarca la gestión múltiple y equitativa del agua”* y *“la participación del sector privado (...) instrumentos económicos de mercado (...) esto implica reducir el papel del Estado (...)”*²⁵⁷. En Colombia al igual que en otros países latinoamericanos, prima la segunda tendencia, importando modelos de otros países e introduciéndolos a las legislaciones, sin importar las condiciones específicas de las regiones y comunidades, y al igual que otros países latinoamericanos obtenemos resultados similares. Uno de los mayores problemas de estas recetas es que los modelos de gestión del agua de otros países no fueron diseñados para casos específicos como la compleja geografía colombiana, con una antigua y desgastada infraestructura de servicios públicos domiciliarios y una débil gestión gubernamental en todos sus niveles.

Resumiendo, el desarrollo que tiene la ciudad de Cali asimila la tendencia que tienen el resto de las ciudades Latinoamericanas, con características propias como el crecimiento acelerado, la ignorancia de los factores ambientales por parte de los gobiernos y de las mismas comunidades, que como consecuencia trae los problemas de desabastecimiento de agua potable, reducción de los recursos naturales, contaminación del agua y el suelo, inundaciones en tiempo de lluvias y sequías en verano. Desde una perspectiva integral del agua, aún nos falta mucho por aprender del indígena americano que veía el agua como fuente de vida y el desarrollo a nivel personal.

4.3 LA CONCEPCIÓN DEL AGUA: LA CONCEPCIÓN ECONOMICISTA vs LA CONCEPCION ANCESTRAL DEL INDIGENA AMERICANO

Desde el punto de vista de la economía, el agua se ha constituido en un producto más del mercado susceptible de ser comercializado, por cierto muy rentable, y recurso estratégico para el desarrollo de las sociedades actuales. Organizaciones

²⁵⁶ RESTREPO TARQUINO, Op. Cit. P. 46

²⁵⁷ Boletín de observatorio de Política Ambiental. II foro sobre temas de política ambiental proyecto de ley de agua para Colombia. Op. Cit. P. 2

mundiales como el Banco Mundial, reconocen la necesidad de aplicar “principios económicos” que puedan mejorar la distribución y la calidad del recurso, que contribuyen al desarrollo y la reducción de la pobreza en países pobres. Para ello, es necesaria la inversión en infraestructura hidráulica y la prestación del servicio en manos del capital privado. Desde esta perspectiva, sin duda alguna el comercio del agua es un atractivo negocio para cualquier inversionista, principalmente las transnacionales.

Es por esta razón, que en Colombia se vienen adelantando las privatizaciones del recurso hídrico, a través de la Ley 144 y demás leyes y documentos Conpes citados anteriormente. Sin embargo, a pesar de que la gestión del agua es un gran reto para los gobiernos locales y regionales, sólo ha sido vista desde el punto de vista económico y no se han considerado ni implementado normas y leyes que abarquen el agua desde el punto de vista ecológico, social y cultural, es decir una visión integral del agua, que no solo contemple sus usos con fines económicos, sino también para mantener un equilibrio ecológico y la salud humana, que tenga en cuenta el ciclo hidrológico desde la cuenca hasta el tratamiento final²⁵⁸.

Para lograr esta visión integral del agua, es necesario mirarla con distintos lentes, que nos permita entender nuestro entorno desde una posición menos egoísta y monetaria y mucho más conciliadora: ¿Cómo vemos el agua desde lo urbano? ¿Cómo vemos el agua desde lo rural? ¿Cómo vemos el agua desde las etnias? ¿Cómo ven el agua los ecologistas? ¿Quiénes han padecido estos mismos problemas que ahora padecemos?, estas son preguntas que pueden guiar esa visión integral. Existen muchas perspectivas del agua, que en este trabajo no se tratarán debido a la extensión del tema, pero que es necesario nombrar algunas para darnos cuenta de que la visión económica no es el único concepto que debemos manejar para tratar los problemas del recurso hídrico.

Cuando vemos el agua como recurso susceptible de ser comercializado, los gobiernos centran sus esfuerzos en su distribución y consumo a la ciudadanía, lo más importante es poder brindar a la sociedad un servicio público domiciliario tanto en cantidad como en calidad aceptables y para ello requiere incorporar principios de la economía de eficiencia y eficacia, que mejore la prestación del servicio. Lejos de que el agua sea solo un bien económico, existen otras formas de ver el agua, incluso ancestrales que algunos han olvidado y otros desconocen. Esta perspectiva quizá pueda aportar mucho más para la solución de los

²⁵⁸ Ibíd. P. 29

problemas de oferta del recurso hídrico en la ciudad caleña. Antes de continuar, es de anotar que tanto los gobiernos en todos sus ámbitos, la ciudad y en general toda la sociedad, es poco lo que sabemos del agua, lo refleja la escases y la poca importancia política, incluso en los mismo hogares. Las actividades humanas acompañadas por la expansión de la población, la expansión económica y tecnológica que presionan cada vez los recursos naturales, ponen en riesgo el ciclo hidrológico, sin que percatemos tan siquiera los grandes problemas que a futuro nos esperan.

Antiguamente, el agua se percibía como recurso inagotable y abundante, los indígenas americanos consideran el agua como “*elemento germinativo y transformador por excelencia*” relacionada con la limpieza y la purificación, que da equilibrio, “*condición esencial para la existencia de la vida*”²⁵⁹, la naturaleza incluida el agua, es vista como semejante al hombre, como un ser vivo al cual también se le debe respeto y que coexiste con los seres humanos en armonía: “*la cosmovisión americana se nutre de la complementariedad de los opuestos y no de su antagonismo como en la cultura occidental*”²⁶⁰.

Permeados por esta cosmovisión occidentalista de la naturaleza, los seres humanos han desarrollado una relación antagónica con los recursos naturales, son vistos como recurso útil para suplir nuestras necesidades; la cultura occidental centra al hombre como amo y señor de la naturaleza, sin embargo esta forma de ver los recursos naturales, le está generando problemas serios y de difícil solución, que no sólo afecta el proveer del recurso hídrico, también su alimentación y estilo de vida, y en general su desarrollo.

A manera de reflexión, quizá ya es tiempo que regresemos a la cosmovisión ancestral del agua, para replantear la forma como manejamos los recursos naturales para darle otro tratamiento. Quizá por la forma de ver los indígenas, los problemas de escases del recurso hídrico no fue su problema, ellos supieron la importancia de éste en su desarrollo como comunidades indígenas, a las cuales podemos aprender en gran manera. El que no tengamos una visión ecológica y ambiental y desconozcamos las buenas prácticas, no nos exime de la escases del líquido en tiempos de sequía y la vulnerabilidad a ser damnificados en tiempos invernales, como tampoco exime a los gobiernos de su insuficiente gestión ambiental por falta de información y conocimiento.

²⁵⁹ PLAZAS, Clemencia. Ensayo “Cosmovisión americana y usos ancestrales del agua” en: CORREA, Hernán Darío et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 37 y 38

²⁶⁰ Ibíd. P. 45

4.4 LA GESTION INSTITUCIONAL DEL AGUA, EL DISEÑO INSTITUCIONAL Y LA INFORMACION

La gestión del agua se compone de muchos problemas sin resolver como la ausencia de una concepción integral del agua que planifique su gestión y ordene los territorios de una manera eficiente, que tenga una visión mucho más ecológica y ambiental (o quizá una visión más americanizada pero sobre todo humana), la falta de una política articulada y contextualizada a la geopolítica del agua en Colombia, el tema de las concesiones de agua, la protección de fuentes hídricas y la protección de los bosques y reservas forestales, son algunos de los problemas sin resolver. Sin embargo, son temas enunciados en las políticas, planes y proyectos nacionales, no dejan de ser solo eso “enunciados” que poco se ejecutan, *“pero que sin duda dan lugar a la introducción de instrumentos de mercado para la regulación y asignación del recurso”*, como muchos estudiosos del tema plantearon en el II Foro.

La mayor cobertura en agua potable y saneamiento son problemas que no solo abarcan el derecho al acceso al agua potable en una urbe en vía de desarrollo, también implica establecer mecanismos efectivos para su cumplimiento, asignar responsabilidades a las instituciones encargadas de su gestión, diseñar políticas que optimicen su gestión y sean guías para cualquier programa que tenga este objetivo, adicionalmente, deberá garantizar la prestación del servicio a la comunidad tanto en calidad como en cantidad a todos los sectores sociales, incluso cuando este recurso se vuelve escaso, especialmente aquellos sectores pobres y vulnerables ubicados en las periferias de la ciudades, en resumen, la gestión del agua debe ser de manera integral que además de los objetivos planteados, tenga en cuenta el ciclo hidrológico, lo cual requiere un cambio de mentalidad del ser humano occidentalizado que le da mayor relevancia a los bienes económicos que a los bienes naturales.

Según Naciones Unidas y el informe mundial sobre recursos hídricos, la crisis de agua que viven los países no está precisamente en su escasez, sino en problemas de gestión e inercia política, debido a que las soluciones se plantean en un contexto de poder y en procesos políticos:

“Si persiste la “inercia de los dirigentes” la crisis mundial del agua cobrará en los próximos años proporciones sin precedentes y aumentará la “creciente penuria de agua por habitante”.

*“los problemas de actitudes y conductas son un componente esencial de la crisis, y la inercia de los dirigentes, así como la falta de plena conciencia sobre la magnitud del problema por parte de la población mundial, explican que no se hayan adoptado a tiempo las oportunas medidas correctivas que se necesitan (...)”*²⁶¹.

Para complementar, las poblaciones cada vez más se concentran en las ciudades, es decir el paisaje urbano sigue creciendo en especial los barrios pobres, en los cuales la infraestructura de los servicios públicos es cada vez más deficiente y lenta para adaptarse a los cambios y aumento de la población de las ciudades. Por tanto, es de especial interés a nivel mundial, el tema del crecimiento de la población urbana, los conflictos que esto trae y la manera como se debe gestionar y gobernar los recursos hídricos²⁶². Además de esto se añade la concepción cultural que los colombianos tenemos sobre el agua y sus usos, bastante variada debido a las múltiples culturas que posee nuestros territorios.

A las múltiples formas de ver y concebir el agua, también existen diversos modelos de gobernanza, algunos tienen una perspectiva financiera y de eficiencia administrativa, otros lo enfocan desde los derechos humanos, hay quienes la estudian desde la política, mientras que existen enfoques desde la misma gestión, operación y mantenimiento de la infraestructura y los servicios, sin dejar a un lado la visión sagrada del agua de algunas culturas indígenas colombianas. Según la UBC programa de Gobernanza del agua *“La noción de la Gobernanza del agua y su significado todavía está evolucionando y no hay definiciones acordadas. Sus implicaciones éticas y sus dimensiones políticas todavía están siendo discutidas”*, sin embargo las implicaciones culturales poco se nombran²⁶³.

Es muy posible que la falta de unificación de criterios sobre cómo gobernar el agua, también se deba a la falta de identificación y reflexión sobre los problemas en torno al agua, el no tener claro los roles y las responsabilidades de cada actor

²⁶¹ Tomado de: Organización de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura. “La inercia política exagera la crisis del agua, según el informe mundial sobre recursos hídricos”. Comunicado de prensa N° 2003-16. UNESCOPRESS. Página web: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=10064&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

²⁶² Las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), celebró el 22 de marzo, el Día Mundial del Agua con el objetivo de concientizar a la población mundial sobre el rápido crecimiento de las poblaciones urbanas, la industria, y la incertidumbre causada por los conflictos, los desastres naturales y el cambio climático. Estos factores y sus posteriores consecuencias implican un reto tanto para las poblaciones urbanas como para los gobiernos.

²⁶³ UNDESA/UNDP/UNCE. “Governing water wisely for sustainable development”. Disponible en: http://www.unesco.org/wwap/wwdr1/pdf/chap15_es.pdf

social, conlleva a ver la solución desde distintas perspectivas. Es por ello, que la falta de mecanismos como el dialogo entre los actores sociales y la falta de mecanismos de resolución de conflictos, la poca participación ciudadana, la fragmentación sobre la gestión del agua y la débil legislación, solo sea un producto del total desconocimiento que tenemos sobre el proceso hidrológico, este desconocimiento es el marco donde se produce los grandes conflictos por los múltiples usos del agua y quizá no muy lejos estamos de iniciar una guerra por el agua en Cali. Al igual como se desconoce el ciclo hidrológico del agua, la gobernanza es un término desconocido, poco sabemos sobre ella y también poco gestionamos, lo cual nos conlleva a describir las deficiencias institucionales implicadas en la gestión del agua y sus múltiples contradicciones.

Es de especial importancia nombrar que los conflictos del agua se debe a intereses contrapuestos y al desequilibrio entre poderes. Según “(...) *la Gobernanza se refiere esencialmente a la forma en que el poder y la autoridad son ejercitados y distribuidos en la sociedad, como son tomadas las decisiones y hasta donde los ciudadanos pueden participar en los procesos de toma de decisiones* (...)”²⁶⁴. Pero el gobierno en Colombia se inclina hacia uno de los actores de la sociedad, el más lucrativo.

La gobernanza del agua desde una perspectiva neoliberal puede ser más peligrosa que la misma privatización, ya que al concentrarse en el tema de la gestión, los organismos promotores como el Banco Mundial, El Word Water Council y el Global Water Parnership, son los principales defensores de arreglos institucionales en pro del desarrollo sustentable y la participación de los usuarios. Es así como la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) implementada en Colombia y definida por la GWP como:

*“un proceso que promueve el manejo y el desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales”*²⁶⁵.

Este enunciado se convierte en paradigma para la gestión de los recursos en todos los Estados que inician reformas institucionales para beneficiar los mercados libres y garantizar el mercado del agua, ahora introducido en el territorio

²⁶⁴

Ibíd.

²⁶⁵

Word water Council and Global Water Partnership. GWP encontrado en: <http://www.gwpcentroamerica.org/?art=1151>

colombiano como la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico (PNGIRH). Básicamente, esta política se sustenta en una gran cantidad de estudios para elaborar un diagnóstico auspiciados por el MAVDT para encadenarlo a los Planes de Desarrollo Nacional y Regional, con el fin de dar cumplimiento estricto a las políticas neoliberales promovidas por los organismos internacionales.

Aunque la política promueve una mejor gestión del recurso hídrico, poco se ha adelantado, según la contraloría en su informe señala que *“No se han formulado los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas de los ríos Aguacatal, Cali, Meléndez, Lili y Cañaveralejo y, como consecuencia de ello, no se ejecutaron programas y proyectos específicos en 2010, que permitieran conservar, proteger, prevenir o restaurar el deterioro de las cuencas hidrográficas”* o *“No cuenta con informes semestrales de evaluación cualitativa y cuantitativa que evidencien la efectividad de la Tasa Retributiva, razón por la cual no se han ejecutado proyectos relacionados con el recurso hídrico”* y *“No ha realizado las actividades necesarias para preservar, recuperar y mantener los humedales, especialmente la recuperación hidrológica del ecosistema y recuperación y mejoramiento de la calidad del agua de dichos humedales”*²⁶⁶. Estos son dos de los principales programas que debieron realizarse para una buena gestión y que aún están pendientes.

Una política de gestión integral del recurso hídrico debe contemplar un proceso que inicia en un diagnóstico de los problemas, prosigue con la planificación, estructuración y diseño de sus programas, luego, viene la implementación, donde el proceso se vuelve complejo y por último el seguimiento y monitoreo. Este proceso debe tener un manejo de conflictos relacionados con el agua, ya que al implementar los planes y programas de dicha política, afecta a todos los actores sociales. Por tanto, el ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas en Cali, son normas que deben ocupar el primer lugar en los programas, para garantizar la cantidad, calidad y continuidad de la oferta hídrica, garante del desarrollo de la ciudad. El Decreto 1729 y 1607 de 2002, ordenación de cuencas es vital para cualquier programa que se adelante y para la gestión de las autoridades ambientales, porque se convierte en su principal herramienta de trabajo y directriz de los Planes de Ordenamiento Territorial en asunto ambientales.

²⁶⁶ Contraloría General de Santiago de Cali. “Informe Anual Sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente Municipio de Santiago de Cali, vigencia 2010” Febrero 2011. P. 28

Sin embargo, estas herramientas de trabajo no son útiles si desde el punto de vista del diseño de las instituciones, no tiene relevancia y no existe coherencia como información oportuna para el desarrollo de la política. El Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entidad suprema para la gestión de los recursos ambientales alberga contradicciones y deficiencias como poner “bajo un solo techo” la depredación del medio ambiente, los recursos naturales y el desarrollo. Esto significa que se defiende pero al mismo tiempo se vulnera la protección de los recursos naturales; según informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2002 – 2003, esta institución tiene la doble característica de ser “juez y parte (...) hace que claramente se encuentren en entredicho las condiciones mínimas para ejercer su función como autoridades ambientales”²⁶⁷, perdiendo el objetivo de la sostenibilidad ambiental. El MAVDT, tiene la función de formular políticas y proyectos para la recuperación de los recursos naturales, pero también puede otorgar licencias para el desarrollo de proyectos de vivienda y complejos turísticos.

Las políticas ambientales y sus respectivas normativas, a pesar de formular soluciones útiles, no son aplicadas adecuadamente o simplemente están ausentes en la realidad. La única función de sus postulados es complejizar debido a su extensa gama de temas que las instituciones y los entes territoriales no están preparados para cumplir eficaz y oportunamente. De este problema, se despliega los conflictos interinstitucionales entre el DAGMA Y LA CVC por definir competencias y responsabilidades, falta de coordinación de los sistemas de planificación tanto nacional como regional y local, la debilidad en la gestión del recurso hídrico, la ausencia de información, la poca especialización de los funcionarios en cuanto al tema ambiental, que repercuten en una adecuada implementación de las políticas, y que en vez de dar soluciones generan mayores problemas y conflictos entre los actores sociales.

Adicionalmente, debido a las cifras que manejan las políticas para el medio ambiente, las instituciones están siendo mal direccionadas e influenciadas por intereses particularistas ausentes de “*criterios ecosistémicos*”, inclinando la balanza de poderes hacia un solo lado, dando mayor participación a la influencia política y el capital privado en “*perjuicio de la sociedad civil*”²⁶⁸ y el deterioro de los recursos naturales. Por lo cual la incertidumbre es mucho mayor debido a la falta

²⁶⁷ Contraloría General de La República. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2002 – 2003. Capítulo I. P. 18

²⁶⁸ *Ibíd.* P. 19

de operatividad y efectividad de las políticas ambientales, poniendo entredicho la gestión, el fortalecimiento institucional, el cumplimiento de las metas y la sostenibilidad ambiental, porque los logros son expresados como crecimiento de la economía²⁶⁹.

Los objetivos de los programas y proyectos ambientales, deben ser coherentes entre sí, de acuerdo a las capacidades actuales pero con miras al mejoramiento, no se puede comparar nuestro país con otros países más avanzados en tecnología, pero se puede tomar como referente para mejorar o para tomar decisiones propiamente internas. Además, las instituciones deben ser totalmente fortalecidas y no deberían presentar debilidades tan marcadas en sus ejes de gestión y objetivos prioritarios para lograr la sostenibilidad ambiental. Uno de las mayores fortalezas que las instituciones responsables debería tener, es el control y seguimiento tanto de las autoridades ambientales como de las normas que las rigen, teniendo especial cuidado de aquellas organizaciones extranjeras que puedan adelantar investigaciones y adquirir propiedades en Colombia²⁷⁰ despojando de esta manera a lo muchos colombianos de su riqueza hídrica.

No se puede olvidar que cualquier proyecto, requiere de ciertas sumas de inversión, al parecer los programas y proyectos ambientales se vienen desarrollando con fondos insuficientes y los pocos que tienen no son ejecutados en su totalidad o son ejecutados a conveniencia de la empresa privada: Colombia cuenta con dineros que provienen de *“fondos de cooperación internacional”, con los cuales ejecuta proyectos de reforestación en especies destinadas a la producción de pulpa para papel, mientras que especies nativas ni siquiera son investigadas*²⁷¹.

En cuanto a los recursos ambientales propios, estos son cada vez sacrificados, por ejemplo, las tasas retributivas y los impuestos que se supone deberían ser un modo de compensar la deuda ambiental, éstas son disminuidas a beneficio privado, perdiendo el objetivo principal de la política ambiental²⁷², ante este panorama, las CAR pierden autonomía en las regiones, quedando a merced del capital privado, como claramente lo podemos observar en Cali con el sector de la construcción, tal parece desconoce la política ambiental. Con esta falta de responsabilidad ambiental de los distintos sectores, que son también los mismos

²⁶⁹ Ibíd. P. 19

²⁷⁰ Ibíd. P. 20.

²⁷¹ Ibíd. P. 22.

²⁷² Ibíd. P. 22.

actores ambientales, fomentan el uso de terrenos periféricos de bajo costo en condiciones ambientales de vulnerabilidad²⁷³, lejos queda así el cumplimiento de la meta.

Para traer un ejemplo relacionado con el Municipio de Cali, éste designó recursos del 5,83% a la gestión Ambiental y del total del presupuesto se ejecutaron el 3,82%, según la evaluación integral²⁷⁴ realizada por Contraloría General de Cali a la Gestión Ambiental ejecutada por el DAGMA, EMSIRVA, Secretaria de Educación, Emcali, Secretaria de Salud, Secretaria de Transito Municipal y Departamento Administrativo de Planeación Municipal, en el año 2008 realizada por Contraloría General de Cali, concluyo lo siguiente:

“Se logro evidenciar el incumplimiento con las metas propuestas en el Plan de Desarrollo del Municipio 2008-2011 (...) se observó ausencia de controles ambientales y de gestión para mitigar estos impactos, incumpliendo con el Decreto 1594 de 1.984. (...) se constato dificultad para hacer los monitoreos, controles y seguimientos a las empresas declarantes, por la falta de personal adscrita al Dagma”²⁷⁵.

“Con respecto a la Tasa Retributiva, se constato que no existe una apropiación específica para esta fuente acorde con el destino del recaudo establecido en la Ley 99 de 1993, la cual determina que los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinaran a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso agua (...)”²⁷⁶.

“El desarrollo de la ciudad y su crecimiento desordenado ha incidido en el deterioro del ambiente; el progreso acelerado de la ciudad ha llevado a la urbanización de las riberas de los ríos y al vertimiento de aguas residuales a sus cauces sin ningún tipo de tratamiento, inhabilitando su uso recreativo y elevando el costo de potabilización de las aguas por el uso domestico”²⁷⁷.

“Los residuos peligrosos generados en los establecimientos de salud ubicados en la ciudad de Cali, representa un grave problema (...) Su potencial patogénico y la ineficiencia en su (...) constituyen un riesgo para la salud de la comunidad

²⁷³ Ibíd. P. 22.

²⁷⁴ Contraloría General de Santiago de Cali. “Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente, Municipio de Santiago de Cali. febrero 2009.

²⁷⁵ Ibíd. P. 69

²⁷⁶ Ibíd. P. 70

²⁷⁷ Ibíd. P. 70

*hospitalaria y la población*²⁷⁸. De igual forma, en la revisión de expedientes correspondiente a estaciones de servicio, se otorgaron licencias sobre uso del suelo sin cumplir con los requisitos exigidos por Ley²⁷⁹.

*“En lo referente al cumplimiento, con el Decreto 1743 de Agosto 3 de 1994, este ente de control, constató que de las 92 instituciones educativas, solo 32 presentaron proyectos ambientales escolares , corroborándose también que los coordinadores de las instituciones educativas no han recibido asesoría ni apoyo alguno por parte de la Secretaria de Educación Municipal, ni del Ministerio de Educación Nacional, como tampoco se ha conformado el comité Técnico Interinstitucional de Educación ambiental, el cual debe estar conformado por la Corporación Autónoma Regional, funcionarios de la Secretaria de Educación, funcionarios del DAGMA y especialistas en Educación ambiental. Se evidencia ausencia de controles en la ejecución de los proyectos ambientales escolares, por parte de la Secretaria de Educación y el Dagma como autoridad ambiental”*²⁸⁰.

*“El impacto ambiental generado por el otorgamiento de Usos del Suelo, se parte de la flexibilidad de la normatividad municipal a través de las Fichas Normativas, que reglamentan el Acuerdo 069 de 2000, donde se plasman unas excepciones para el ejercicio de la actividad codificada con el numero 5051 según la Matriz de Clasificación y Jerarquización de Usos, que corresponde al comercio al por menor de combustible para automotores, en zonas con uso principal de Residencial Neto, Residencial Predominante, Económico Predominante y áreas de centralidades”*²⁸¹.

*“La Administración en cabeza de los actores ambientales (EMSIRVA, DAGMA) debe llegar más a la comunidad en cuanto a la capacitación, ya que nuestra ciudad requiere con URGENCIA una cultura de reciclaje abierta”*²⁸².

*“No hay una buena interacción, coordinación y comunicación entre las diferentes entidades como, Planeación, Dagma, Emsirva, y las Secretarías de Transito, Gobierno, Educación Municipal y Salud Pública, entre otras, para realizar actividades orientadas al cumplimiento del PGIRS y especialmente para el manejo de residuos sólidos- escombros”*²⁸³.

²⁷⁸ Ibíd. P. 71

²⁷⁹ Ibíd. P. 13, 14

²⁸⁰ Ibíd. P. 72

²⁸¹ Ibíd. P. 72

²⁸² Ibíd. P. 72

²⁸³ Ibíd. P. 72-73

Las diferencias en las escala de trabajo entorpecen cualquier gestión que se pretenda hacer, al contrario, la producción de conocimiento y las distintas investigaciones que generan las instituciones encargadas, son tan útiles para todos, que tienen la función de contribuir a una buena gestión integral de los recursos naturales en todos los niveles, permitiendo la articulación entre las distintas entidades, la cooperación y la consolidación no solo de la información sino de la gestión ambiental²⁸⁴. En todo caso, una buena gestión también debe ser planificada y organizada, requiere de un proceso consciente que aún en Colombia y en la ciudad de Cali nos falta por recorrer.

Estos son a grandes rasgos los principales problemas ambientales por los cuales atraviesa la ciudad de Cali según la Contraloría, que permite visibilizar la magnitud del problema sin ser atendido, sin ejecutar la totalidad de los recursos destinados a los proyectos y programas ambientales, los cuales son prioritarios para el desarrollo de la ciudad. Sin embargo existe un problema adicional, la información ambiental es deficiente en Cali y el resto del territorio nacional.

El proceso de información en nuestro país solo es utilizado a nivel institucional, pero su real objetivo debería ser el acceso de la gente a ésta y su apropiación, el cual permite que se incorpore en la cultura y haga parte de sus costumbres. Según el informe de la Contraloría un sistema de información se define como *“un proceso dinámico en el que se combinan recursos físicos, humanos, financieros y técnicos, para producir información catalogada como un bien útil, confiable, oportuno y accesible, partiendo de un diseño metodológico e institucional aceptado universalmente”* en un sistema de información los actores se dividen en dos: usuarios o beneficiarios del sistema y los ejecutores los cuales diseñan, ejecutan y evalúan el sistema²⁸⁵. Sin embargo en el sistema de información colombiano sobre los recursos naturales, los ejecutores del sistema no hacen partícipes a los beneficiarios y éstos últimos ni tienen acceso a la información, ni tampoco se han apropiado de ella, lo cual hace difícil que la política de auto sostenibilidad sea viable.

Una buena institución responsable de su gestión ambiental, en este caso formal, tiene como características perdurar a través del tiempo, moldear el comportamiento de los actores sociales, deben reducir la incertidumbre ya que son el marco normativo en el cual toda interacción humana se da, deben evolucionar y

²⁸⁴ Ibíd. P. 80

²⁸⁵ Ibíd. P. 74

adaptarse de acuerdo a las necesidades, sus normas escritas y formales deben ser totalmente obligatorias y aplicar sanciones en caso de no cumplimiento para el conjunto de la sociedad, entre otras, en resumen las instituciones como reglas del juego en la sociedad caleña son importantes para limitar las interacciones de los actores sociales y deben representar tan eficazmente su rol, que el incumplimiento de la norma resulte costosa para el jugador. De acuerdo a lo anterior, la Contraloría estableció ciertos requisitos que una institución deberá tener para su buena gestión y control de los recursos hídricos²⁸⁶:

- Veracidad, información confiable y científica.
- Homogeneidad, debe ser coherente y su metodología debe ser única.
- Neutralidad, debe beneficiar a todos y todas.
- Permanencia a través del tiempo e información continua.
- Cobertura, debe cubrir todo el territorio, incluso las zonas rurales.
- Flexibilidad y adaptabilidad, adaptable a los cambios, a las nuevas necesidades y a las nuevas tecnologías.
- Descentralización, intervención de los entes territoriales.
- Participación, de todos los usuarios y beneficiarios.
- Eficiencia
- Cuantitativo e indicativo, debe basarse en un conjunto de indicadores.
- Retroalimentación, las experiencias del pasado son útiles.

En resumen las instituciones encargadas de la gestión de los recursos y principalmente el agua, deberá tener acceso libre a la información, oportuna, clara y veraz, producida en todos los niveles nacional, regional y local, para que su gestión sea exitosa, porque el proceso no solo es institucional, es de todos aquellos que se benefician del recurso. Esto permitirá el fomento de la conciencia, al mismo tiempo que se incorpora un mayor conocimiento sobre el agua y los recursos naturales en nuestra cultura. Además de poseer una base de datos optima, sus normas deberán cumplirse tal como son emanadas, aplicando los correctivos correspondientes sin hacer distinción alguna entre los actores sociales, para reducir la incertidumbre en la que se promueve la gestión del recurso hídrico. Sin embargo no podemos olvidar que el diseño y rediseño de las instituciones colombianas, son producto de las reformas hechas por el gobierno para optimizar la prestación del servicio domiciliario y están orientadas para procesar las demandas de los ciudadanos, meta fijada en el objetivo 7 del Milenio.

²⁸⁶ Ibíd. P. 74

4.5 LA GOBERNANZA DEL AGUA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hasta el momento se ha recorrido algunos problemas relacionados con la crisis del suministro de agua potable, se ha presentado algunos contenidos de la legislación colombiana, los problemas ocasionados por los cambios climáticos, una urbe en crecimiento desordenado y poco planificado, la crisis de la empresa prestadora del servicio de agua potable, la forma como concebimos el agua y los problemas institucionales de la gestión del agua, pero no se había tratado a fondo lo concerniente a la gobernabilidad del agua o gobernanza del agua²⁸⁷, término introducido por en el V Foro Mundial en el año 2008.

En la discusión sobre *governance and management* se identificaron cuatro temas principales: 1) Implementar el derecho al agua y saneamiento para mejorar el acceso, 2) Mejorar la actuación a través de enfoques regulatorios, 3) Ética, transparencia y empoderamiento de los actores sociales, y 4) Optimizar el rol público y privado en los servicios relacionados al agua. Es de especial importancia los últimos dos temas para el presente trabajo, debido a que las reglas de juego establecidas en la gestión del agua y la importancia de la participación tanto pública como privada, son importantes para que una política tenga éxito.

Además, a través de estos dos conceptos se puede introducir buenas prácticas, basándose en experiencias de instituciones informales (acueductos comunitarios por ejemplo) sobre el manejo del agua en instituciones formales, permitiendo la coexistencia y la cooperación entre lo formal y lo informal, entre lo público y lo privado, entre el Estado y la ciudadanía, entre lo urbano y lo rural, y entre el sostenimiento del ser humano y el sostenimiento ambiental, apuntando todo hacia un solo objetivo: La sostenibilidad ambiental como elemento fundamental para reducir la pobreza, ésta entendida de forma más amplia que la pobreza económica, ya que la pobreza también se manifiesta en lo social, en lo ambiental, en la educación, etc., pero en este “reto colectivo” las decisiones también deben tomarse colectivamente²⁸⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Estado como garante del acceso al recurso hídrico y las instituciones u organizaciones encargadas de esta gestión, deberán evolucionar de acuerdo a la necesidades de sus clientes, por tanto, deberán incluir

²⁸⁷ V World Water Forum (2008) *Governance and management Working Paper. Improving performance through regulatory approaches*, Istanbul, p. 9

²⁸⁸ Boletín de observatorio de Política Ambiental. II foro sobre temas de política ambiental proyecto de ley de agua para Colombia. Op. Cit. 2

al beneficiario o perjudicado, es decir el ciudadano, en la toma de decisiones y las políticas diseñadas para ese objetivo. Las instituciones cuando amplía las herramientas de participación a los ciudadanos, adquieren más y mejor información, ya que se fortalece una relación entre los funcionarios de las instituciones y la ciudadanía, agilizando la labor en los procesos para tratar problemas y necesidades específicas de la comunidades.

Otro gran beneficio es que la participación permite mayor empoderamiento de las políticas diseñadas en el seno de la comunidad, lo cual beneficia a las instituciones y el resto de la sociedad, de esta forma no solo el comportamiento de los ciudadanos sería moldeado, también serían moldeadas las instituciones adquiriendo mayor capacidad y adaptación para reformar su base normativa de acuerdo al contexto y así imponer las normas al resto de la sociedad.

Adicionalmente como señala Guy Peters, *“La mayor participación del público y de los miembros de la organización también puede verse como un medio para elevar la confianza y la legitimidad”*²⁸⁹, una cercanía entre gobierno y ciudadanos beneficiaría no solo la gestión del recurso hídrico, también lo haría sobre la gestión en general de un buen gobierno, superando de esta manera la desconfianza hacia lo institucional y tornándose mucho más activa en las decisiones políticas.

Por otra parte, uno de los mayores problemas que afecta la gestión de los recursos hídricos es la inercia institucional y política, alentando de forma general en distintos países del mundo el cambio hacia modelos más equitativos e inclusivos, con visiones mucho más integrales del agua. Dicha inercia viene acompañada de atraso tecnológico y operativo de empresa prestadora del servicio, sin embargo, el desarrollo de dicha estrategia necesita también del desarrollo de nuevas capacidades para procesar la nueva información que se le suministre, en el ejercicio de la inclusión ciudadana y entre los distintos grados de la burocracia, es decir, la información deberá ser fluida de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, de forma continua y clara, para salir de la inercia²⁹⁰.

La gobernanza como alternativa para la gestión del recurso hídrico, Peters²⁹¹ afirma que tiene la gran característica de que reduce en lo posible la jerarquización en la tarea de gobernar, aprovechando al máximo los muchos

²⁸⁹ B. GUY PETERS. GOBERNANZA Y BUROCRACIA PÚBLICA: ¿NUEVAS FORMAS DE DEMOCRACIA O NUEVAS FORMAS DE CONTROL?. CD documento en pdf. P. 587

²⁹⁰ Ver nota de pie de página: B. GUY, Peters. Gobernanza y burocracia pública. Op. Cit. P. 589

²⁹¹ Ibíd. P. 590

talentos que existen en la sociedad caleña, tales como el talento que produce las universidades, los líderes comunitarios, las escuelas y colegios, las distintas organizaciones entre otras, enfocados hacia una misma dirección, una mejor gestión y gobernanza del agua de forma integral y auto sostenible. Por tanto, en esta alternativa de gestión, las redes son fundamentales para este proceso; debido que en este juego existen dos competidores: ciudadanos e instituciones, *“las redes ofrece un vínculo entre el Estado y la sociedad (...), puesto que las relaciones de redes no surgen como respuesta a las demandas del sector público, sino que se constituyen de manera más autónoma y existen en gran medida para sortear o incluso escapar del Estado, más que para servirlo”*²⁹², además éstas son mucho más abiertas y dan cabida a múltiples opiniones, teniendo en cuenta que la sociedad caleña como parte interesada es pluriétnica y multicultural, según Peters:

*“La idea básica es revertir el dominio de los superiores jerárquicos e incrementar las posibilidades de elección (...) la elección que se ejerce es colectiva y política, más que individual y económica. En cierto sentido, el ciudadano vuelve a ser de nuevo un ciudadano, más que un “cliente”, y se espera de él que participe activamente en los procesos políticos que habrán de definir las características de las políticas”*²⁹³, complementando esta cita en que la ciudadanía también adquiere más compromiso y responsabilidad con la riqueza hídrica una vez se involucra en el proceso, al mismo tiempo que cumplen el rol de veedores para fomentar la transparencia en las políticas, procesos, proyectos y programas destinados para la protección de los recursos naturales. Quedará a un lado aquella idea de que para adquirir un buen servicio es necesario afiliarse a un partido político y que para ejercer la participación solo sea en las urnas, ya que los ciudadanos involucrados en los procesos y la toma de decisiones puede reducir en gran manera la corrupción y la influencia política en las instituciones y autoridades ambientales.

Sin embargo, se debe tener especial cuidado que las actividades y las interacciones humanas son sumamente complejas y que esta alternativa no es única y suficiente para la gestión del recurso hídrico, solo es una pequeña parte del proceso, en todo caso cuidarse del extremismo es muy importante ya que los grupos organizados representan ciertos intereses que pueden o no ser compatibles con el resto de los actores sociales. De todas formas, esta alternativa es muy útil para reducir la brecha entre el gobierno y sus distintos niveles, y la ciudadanía, en pro de una mejor gestión del recurso hídrico.

²⁹²

Ibíd.

²⁹³

Ibíd. P. 591

4.6 LOS DEFECTOS DEL MODELO DE LA GESTION DEL AGUA Y EL FRACASO NEOLIBERAL

Durante el recorrido de este trabajo, se ha señalado en muchas ocasiones las deficiencias cuando se adoptan recetas y modelos extranjeros incorporados en nuestro país, con un contexto totalmente diferente, estos modelos no se ajustan a las particularidades de la región, ni a las circunstancias, ni a las deficiencias administrativa, operativa y tecnológica de la empresa prestadora del servicio en Cali.

A través de la Constitución de 1991, la globalización y el pensamiento neoliberal tuvo las puertas abiertas en Colombia, sin embargo, las políticas de libre mercado impuestas por los organismos multilaterales y las multinacionales menoscaban la legislación colombiana, el papel de Estado, los recursos hídricos y los derechos de los más pobres del acceso al agua potable.

La contradicción entre las normas y leyes colombianas que defienden el desarrollo sostenible, están alineadas al ajuste estructural impulsado por dichos organismos internacionales que consideran el agua potable como un “bien comercial”. A partir de este concepto, se puede entender la incoherencia y desarticulación institucional de las políticas nacionales, ya que la sostenibilidad económica, social y ambiental son objetivos de imposible cumplimiento²⁹⁴, si la perspectiva en que estos componentes básicos de desarrollo está apoyada en el pensamiento neoliberal, con criterios económicos, el consumo desenfrenado de los recursos naturales y las prácticas de producción altamente contaminantes.

Por lo cual, la privatización tiende a fracasar, en el caso de Cali y la empresa prestadora del servicio Emcali, la privatización no se ha podido dar como en otras ciudades debido a que es poco atractiva para los inversionistas, los altos costos de cobertura que requiere la ciudad son desalentadores, además, la cobertura en el servicio de agua potable y su posterior tratamiento que se requiere, es más costoso en la periferia que en la ciudad, ya que el interés del capital privado es obtener mayores utilidades, no pérdidas. Además, si el Estado colombiano no ha aumentado la cobertura hacia las zonas rurales, porque éstas generan altos costos, ¿qué se puede pensar del sector privado?, es evidente que éstas no lo harán. El sector privado no tiene el más mínimo interés de ampliar la cobertura,

²⁹⁴ BEAUFORT, Elizabeth. Ensayo “la gestión pública del agua en Colombia”. En: CORREA C., Hernán Darío et. Al. Colombia ¿Un futuro sin Agua?. Op. Cit. P. 51

que el Estado colombiano no ha hecho, en ultimas quién pagará buena parte de esa inversión son los usuarios por vía tarifaria²⁹⁵.

En caso de que la privatización del servicio de agua potable pudiera ser viable, las tarifas para el usuario serían incrementadas y reducidos los subsidios. Por ejemplo, en la ciudad de Bogotá, la CRA quién determina las formulas de las tarifas, traslada la mala gestión de las empresas privadas a los usuarios, pues la eficiencia el criterio de eficiencia no se regula, los usuarios de esa ciudad pagan las tarifas más costosas del país, según datos de la Contraloría de Bogotá, 2002²⁹⁶.

En cuanto a los subsidios, el sistema de subsidios cruzados aporta recursos a hogares por encima de la línea de pobreza, debido a fallas en la estratificación, lo cual significa que muchos hogares que pueden pagar los costos del servicio, se encuentran subsidiados, mientras que otros hogares pobres pagan los altos costos.

El desmonte de los subsidios y la cada vez más baja inversión estatal en cobertura, es una gran contradicción, ya que la gran mayoría de la población pertenece a estratos bajos, los pobres no pueden pagar los costos reales de inversión ni las obras sociales, que son subsidiadas por el Estado. Es un gran riesgo que las empresas prestadoras del servicio no asumirán, ya que el sector privado no puede satisfacer dichas demandas sin un volumen necesario de inversión financiado por el Estado²⁹⁷.

Para completar, las empresas de servicios privadas no están cumpliendo con los principios y objetivos de la ley, según las normas de calidad del agua por departamentos para el 2006²⁹⁸, sólo la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P., Proactiva Aguas de Montería S.A. E.S.P., y Aguas de la Sabana S.A. E.S.P. de Sincelejo, cumplen con las normas y los requerimientos de potabilidad, en todo el país, a pesar de las sentencias de acción popular que varias empresas tienen, no mejoran la calidad del agua.

²⁹⁵ Ibíd. P. 61

²⁹⁶ Contraloría de Bogotá. Desprivatizar la EAAB para rescatar su esencial social. Colección Transparencia Distrital 2004-2008, agosto de 2005.

²⁹⁷ BEAUFORT, Elizabeth. Ensayo “la gestión pública del agua en Colombia”. En: CORREA C., Hernán Darío et. Al. Colombia ¿Un futuro sin Agua?. Op. Cit. P. 61

²⁹⁸ BARRÓN, Guelly Auza. Ensayo “sector privado y acueductos en Colombia”. En: CORREA, Hernán Darío et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 78

Estos son los efectos de la ley 142/1994 y la creencia de que el mercado lo puede todo, de que la privatización es lo mejor para lograr eficiencia y mayor cobertura para reducir la pobreza, pero los indicadores muestran todo lo contrario. Hasta los países desarrollados como Estados Unidos subsidian los servicios, como afirma Talbot *“La idea de que el agua paga el agua, ya no es realista en los países en desarrollo (...) los usuarios no pueden pagar el volumen de inversión requerido, ni las obras sociales”*²⁹⁹. Para ejemplificar aún más sobre el fracaso de la privatización y el modelo neoliberal, en los países en vía de desarrollo como el nuestro, podemos citar el caso del país mexicano:

*“Los integrantes de las 60 organizaciones presentes en el II Encuentro del Mapder consideramos que el modelo de desarrollo neoliberal que actualmente impulsa el gobierno mexicano, se encamina a privilegiar la máxima ganancia del capital bajo el esquema de un desarrollo que facilita la apropiación de los recursos estratégicos en manos de corporaciones transnacionales y grandes grupos empresariales nacionales. En este marco y en el contexto del Tratado de Libre Comercio (TLCAN), del Plan Puebla Panamá (PPP), del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y del Acuerdo Global Unión Europea México, la tendencia a la privatización del agua, de la energía eléctrica, de nuestra biodiversidad, de los bosques, selvas y otros recursos naturales, el gobierno mexicano entrega la soberanía y el patrimonio cultural del pueblo mexicano a cambio de mayor deuda externa impulsada por la banca multilateral”*³⁰⁰.

Otro buen ejemplo sobre el fracaso de la privatización es el caso de los mapuches en Chile, quienes tuvieron que realizar una marcha en el 2006, para defender sus derechos sobre el Agua:

“Los ciudadanos mapuches, los originarios de este su territorio, emprenden nuevamente marcha el 21 de marzo de 2006. Y esta vez ponen en la agenda pública, hacen visible con su marcha, un asunto trascendente que importa a las políticas públicas de la región: el derecho al agua y la ausencia de una política hídrica sustentable (...). En la Araucanía tenemos, hoy, ante nuestros ojos, una sinopsis de los problemas, nudos ciegos y actores de esta disputa global por las aguas. Por un lado industrias que impactan en los delicados regímenes hídricos (aquí las forestales); privatización de las aguas públicas, y empresas que lucran

²⁹⁹ Talbot J. F. Is the Water Business Really a Business? CEO Saur International World Bank Water and Sanitation Lecture Series 13th February 2002. www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/docs/SAUR.pdf

³⁰⁰ Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental (FEA)... .” El agua en México El agua en México P. 58

con el agua potable e introducen nuevos contaminantes en los ríos (aquí plantas de tratamiento primario de Aguas Araucanía).

Por otro lado comunidades afectadas, que ven violados sus derechos, de acceso al agua, cuencas contaminadas y alteradas y ciudadanos que ven aumentar las cuentas sin recibir beneficios. Y un tercer actor —el gobierno- que elude cumplir con sus obligaciones de velar por el bien común, y toma abiertamente partido por las empresas, que no es lo mismo que tomar partido por el desarrollo regional.

(...) En la Araucanía estamos ante un caso paradigmático de una región pluriétnica en la cual se viola de modo masivo y con un sesgo étnico, el derecho humano al agua, reconocido en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

*(...) La procedencia de nuevos intendentes, funcionario del sector privado y su cercanía a los empresarios podría ser efectivamente un “plus”, como señaló en una entrevista, pero en su nuevo rol público, tal plus es para persuadir a los actores empresariales privados de que el crecimiento económico debe ser compatible” con la sustentabilidad de una región, y con los derechos humanos. Tal es el rol de garante de lo público que debe jugar la autoridad en un estado de derecho democrático (...)*³⁰¹.

Las reformas al sector del servicio de agua potable, básicamente consistió en “adoptar un sistema de mercado”, donde el papel del Estado se reduce a la introducción de unas normas que garanticen la competencia y la introducción del capital privado, como también la regulación y vigilancia de la competencia por agentes públicos, mientras que las decisiones y las responsabilidades de inversión las toman los agentes privados. Sin embargo el Estado es quién garantiza la prestación de los servicios públicos y que el modelo publico del agua aún sigue vigente, debido a que el sector publico es el responsable de más del 90% de los servicios de agua y saneamiento en todo el mundo; en la Unión Europea y los Estados Unidos, “*más del 80% de la población (...) sigue dependiendo de los servicios de operadores públicos (...)*”³⁰², aún así el Banco mundial es reacio a apoyar a las empresas públicas³⁰³.

³⁰¹ DOCUMENTOS DE POLITICAS PÚBLICAS Y DERECHOS INDÍGENAS - INFORME N° 15 - SANTIAGO- CHILE - 17- /03/2006 Pág. 5. www.politicaspUBLICAS.cl

³⁰² HUNTER, Robert et al. Por un Nuevo Modelo Público del Agua. Triunfos, Luchas y Sueños. Traducción de Beatriz Martínez Ruiz. Edición propiedad de Ediciones de Intervención Cultural El Viejo Topo. Diseño de Colección: M. R. Cabot. España 2005. P. 27

³⁰³ *Ibíd.* P. 23

Otro ejemplo de que la reforma no es adecuada, se puede referir a la contradicción entre garantizar la satisfacción de las necesidades básicas a toda la población y el corte del suministro del agua por no pagar las facturas. Esto nos indica que el principio de equidad no es prioridad de la Ley, pero sí lo es la eficiencia económica, que en últimas beneficia al capital privado y no a la sociedad, convirtiendo un medio en un fin en sí mismo.

La manera como perjudica a una sociedad es despojándola de sus recursos naturales, para entregarlos al sector privado tanto nacional como internacional, este despojo se logra a través de mecanismos de mercado cuando se aumentan tarifas, se genera el endeudamiento nacional y sub-nacional, se da el desmonte de subsidios, la reducción en la inversión social, la participación del sector privado y cuando el Estado beneficia a los operadores privados al evitar los costos, cediendo la infraestructura y los suscriptores a los privados.

Adicionalmente, la soberanía de la Nación es vulnerada ya que las decisiones de cómo prestar el servicio de agua y saneamiento básico las toma las instituciones financieras internacionales. Mientras que el agua sólo se considera como elemento para reducir la pobreza y promover el desarrollo económico, a expensas de la calidad de vida de las familias y las poblaciones de menores ingresos, que deben reducir su consumo en educación, recreación y otros bienes, para pagar las altas tarifas³⁰⁴.

Retornamos al mismo ejemplo mexicano, ya que este caso tiene una enorme semejanza con lo que acontece en Colombia en cuanto al servicio de agua potable. En México uno de los principales problemas es que las autoridades ambientales han sido incapaces de controlar los usuarios del agua y garantizar el cumplimiento de las normativas nacionales, esto se debe a que existen una serie de problemas sin resolver por parte del gobierno nacional tales como: expansión urbana y crecimiento industrial, transferencia de derechos sobre el agua a usuarios comerciales e industriales, concesiones otorgadas a entes privados para explotar recursos naturales fuera de control político, usuarios clandestinos y conexiones ilegales, poca cultura del agua, entre otros³⁰⁵.

³⁰⁴ URREA, Danilo y CAMACHO, Juana. Ensayo "Agua y transnacionales en la Costa Atlántica, laboratorio experimental del modelo privatizador en Colombia. En: CORREA, Hernán Darío et al. Colombia Op. Cit. P. 213, 214, 216 y 230.

³⁰⁵ HUNTER, Op. Cit. P. 248

Uno de los principales impedimentos para mejorar la prestación del servicio público es la ausencia de una autoridad reguladora eficaz, el país mexicano carece de un mecanismo autónomo e independiente que fiscalice las normativas ambientales, administrativas, técnicas y financieras tanto de los entes públicos como privados. A pesar que la gestión del servicio de agua prestada por entes privados es menor, éstos tampoco tienen un control eficaz, las quejas sobre la calidad del agua cada vez aumentan y las fuentes se están secando por completo ocasionando calamidades en las periferias de las ciudades, las tarifas son costosas, las instituciones reguladoras no han prestado la atención debida a las protestas locales y existen rumores de que hacen parte del entramado de la empresa privada³⁰⁶.

México al igual que Cali presentan problemas de solvencia económica, capacidad reguladora, conocimientos y el problema sin resolver de la gestión de los recursos hídricos, temas importantes para la administración, la calidad y la eficiencia del servicio. Tanto el Estado mexicano como la empresa privada, no han resuelto los grandes problemas de la prestación del servicio, a pesar de que lograron aumentar la cobertura del servicio, la calidad del agua no es buena y la satisfacción de las necesidades de los clientes no es suficiente ni mucho menos garantizada para el futuro. El sistema descentralizado mexicano ha permitido la influencia política y el beneficio de los intereses particulares en detrimento de la sociedad mexicana, considerándose la situación de la gestión del agua en México es vergonzosa, por parte según observadores externos³⁰⁷. Aunque Colombia posee abundancia de recursos hídricos, no está lejos de esa problemática que actualmente sufre otros países del continente americano, como México, si no se toman las medidas respectivas cuando se puede hacer.

Cegados por la ideología dominante que privilegia y fomenta el sector privado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, los gobiernos no le han dado la verdadera importancia al modelo publico de agua, los casos de privatización en distintos países en todo el mundo han demostrado su fracaso y corrupción, la inversión privada no es la panacea en los servicios públicos ni es un derroche de virtudes como se creía, no ha logrado solucionar los verdaderos problemas y el acceso al agua de los pobres: *“Casi sin excepción, las grandes corporaciones del agua no han conseguido cumplir con sus promesas de mejora y, además, han*

³⁰⁶ HUNTER, Op. Cit. P. 250.

³⁰⁷ Ibíd. P. 258.

incrementado las tarifas del agua a unos niveles que sobrepasan las posibilidades de los hogares pobres”³⁰⁸

La crisis institucional bajo este modelo liberal, ha dejado ver que la hipótesis principal del funcionamiento del mercado, no funciona por lo menos en el contexto latinoamericano y especialmente el colombiano, por ejemplo la Superintendencia de servicios públicos, no la logrado resolver los problemas que enfrenta tanto Emcali, como el conjunto de los usuarios caleños en tiempos de escases de agua potable, con una intervención de ya casi 10 años. Esto significa que los problemas institucionales, son más que problemas de diseño o estructuración, el problema no es que la receta no funcione, el problema es que los ingredientes no son los mismos. Por tanto, aunque el mercado existe, funciona y optimiza, no lo hace en los países en vía de desarrollo, no hay equilibrio general porque los costos marginales son decrecientes y por tanto este modelo es débil y deficiente tanto para los países latinoamericanos como para la sociedad colombiana. Como los países pobres ya no son tan atractivos para las multinacionales, éstas deciden retirarse del mercado interno, así lo manifestó la Suez, la mayor multinacional del sector: “*anunció que retiraría un tercio de sus inversiones en países en desarrollo (...)*”³⁰⁹, sin embargo tomaran acciones legales y políticas para resarcir las perdidas y reclamar los beneficios³¹⁰.

Esto demuestra lo irónico del modelo que además de socavar la legislación de un Estado, los recursos naturales y los derechos de los ciudadanos al acceso del agua, además de no cumplir con las promesas de acceso al agua para todos, se les pasa a deber a los inversionistas privados. Cuatro son las principales razones por las cuales en distintos países se han emprendido campañas contra la privatización del agua en todo el mundo:

1. Fuerte aumento de tarifas
2. Pérdida de empleos en el sector público y debilitamiento de sindicatos
3. Dificultad para hacer rendir cuentas y supervisar las empresas privadas
4. Pérdida del dominio público en el recurso hídrico
5. Falta de compromiso e interés para desarrollar los servicios de abastecimiento de agua al resto de la población, porque las empresas privadas centran su interés en la rentabilidad económica³¹¹.

³⁰⁸ Ibíd. P. 15

³⁰⁹ Ibíd. P. 23

³¹⁰ Ibíd. P. 23

³¹¹ Ibíd. P. 24

6. Ausencia de procesos democráticos en los países en desarrollo³¹².

Se necesita un modelo alternativo, con supuestos reales y producto de nuestras necesidades, no un modelo de exclusión que genere conflictos. En Argentina la privatización de más de 15 años dejó en manos de los privados el 60% del sector urbano, el 20% en manos de empresas municipales, un 11% en manos de cooperativas y el resto en poder de agrupaciones y uniones vecinales, mientras que a los usuarios y a las autoridades municipales se les negó la posibilidad de participar en la toma de decisiones, quedando totalmente excluidas tras la privatización del servicio³¹³, mientras que el caso de Cochabamba, Bolivia demuestra los grandes conflictos que se presentan en este modelo:

En Cochabamba, la privatización se dio bajo la presión del Banco Mundial en un proceso de licitación turbio. A finales de 1999, sus habitantes se movilaron como respuesta a la empresa Bechtel estadounidense que controlaba Aguas del Turani. La protesta fue una reacción en contra del incremento de las tarifas y la expropiación de los sistemas comunitarios. Como respuesta a la movilización fue la represión por parte de la policía y el ejército, sin embargo, la población siguió luchando hasta lograr un referéndum para exigir el fin de la privatización, tras de múltiples luchas y cientos de heridos, el 11 de abril de 2000, el gobierno admitió la derrota y Aguas del Turani abandonó la zona. El sector público se empezó a reconstruir con una visión más democrática³¹⁴

Para concluir, a pesar que el modelo económico dominante es quien define en ultimas los lineamientos de política económica para los Estados y que a través de las políticas, normas y leyes de los Estados promueve las reformas del sector de agua, éstas son dependientes del sector público, ya que se apalanca en la deuda pública, que corre por cuenta de la Nación. La ampliación de cobertura del servicio se ha logrado gracias al endeudamiento de la Nación con la banca comercial privada y la Banca Multilateral de Desarrollo, y si por algún motivo han asumido alguna deuda ésta es cobrada a todos y todas por medio de las tarifas. Este negocio tan lucrativo es amparado por el modelo neoliberal que promueve los organismos e instituciones financieras internacionales en todo los países, las cuales desconocen la soberanía de las Naciones frente a la toma de decisiones para la prestación del servicio de agua y saneamiento básico.

³¹² Ibíd. P. 27

³¹³ Ibíd. P. 112

³¹⁴ Ibíd. P. 132

A grandes rasgos, esta radiografía debería poner en alerta todos los colombianos y colombianas sobre el futuro que nos espera con respecto al acceso al agua y el costo que éste representará en un futuro. Es de especial atención cómo el modelo se está reproduciendo a través de los Planes Departamentales de Agua, Alcantarillado y Aseo, instrumento del Plan Nacional de Desarrollo, que benefician a los operadores privados bajo esquemas de gestión dominado por la ideología dominante.

4.7 SOLUCIONES ACTUALES AL PROBLEMA DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE PROPUESTA POR LOS DISTINTOS ACTORES SOCIALES Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS PARA UNA MEJOR GESTION DEL SERVICIO.

Retomando el caso específico de la ciudad de Cali y el problema de abastecimiento de agua potable, se vienen contemplando algunas medidas a corto y mediano plazo, por parte de la ESP EMCALI y otras provienen del gobierno local y nacional. Aunque las plantas de Río Cauca y Puerto Mallarino tienen gran capacidad de purificación (2.500 unidades de turbiedad en el agua), en invierno, sobrepasa dichas unidades a 3.500, lo cual ha causado más de 17 interrupciones del servicio durante el 2008³¹⁵, es por esta razón que existen otras propuestas alternativas que han de ser estudiadas a fondo para lograr superar el desabastecimiento de agua potable. La ESP EMCALI ha considerado que la ciudad caleña “seguirá dependiendo del río Cauca”, debido a que es el río con mayor capacidad para abastecer los habitantes de la ciudad. Por tal razón, la empresa está diseñando y construyendo algunos proyectos los cuales permitirán abastecer la planta de Puerto Mallarino.

La primera propuesta que se describe es un Plan de contingencia que consistió en construir un reservorio, como tanque de reserva de agua potable, el cual permitirá almacenar cierto volumen de agua suficiente para abastecer la planta de Puerto Mallarino, cuando se considere necesario suspender el servicio para hacer mantenimiento y poder así reducir las dificultades de abastecimiento en épocas de lluvia. Para este proyecto, se invierten aproximadamente “12.000 millones de pesos”³¹⁶.

³¹⁵ Cámara de comercio de Cali – Fundación Alvar Alice – El País Casa Editorial El Tiempo – Fundación Corona – Cámara de Comercio de Bogotá. Op. Cit.

³¹⁶ Emcali invertirá \$95.000 millones en 2009. En pagina web: http://rse.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-01-27/emcali-invertira-95000-millones-en-2009_64491.php#

La construcción del reservorio se llevó a cabo en un lote contiguo al río Cauca, en el barrio Alfonso López ubicado en un espacio dentro de la Planta de Tratamiento de Puerto Mallarino. Estaría disponible cuando sea necesario cerrar las plantas de Puerto Mallarino y Cauca, el cual puede almacenar una gran cantidad de agua y pueda garantizar el suministro de agua potable por cinco horas cuando el río Cauca presente alta contaminación y el usuario no sufrirá los racionamientos.

Otra alternativa a corto plazo es la recuperación de 5 Pozos profundos clausurados y ubicados en el Distrito de Agua Blanca al Oriente de Cali, las directivas de Emcali consideran que la inversión sería de “1.100 millones de pesos”, este proyecto pretende suministrar agua continua para dicho sector, cuando se suspenda el servicio ya sea por turbiedad o contaminación del río Cauca y servirá como apoyo del reservorio: Según la gerencia de Acueducto de Emcali, los recursos se invertirán en limpieza, chequeo, instalación de sistemas de cloración y electricidad, lo que permitirá reactivar esta infraestructura que entraría en funcionamiento en cuatro meses³¹⁷ y “este trabajo permitirá suministrar agua a 400.000 personas, con capacidad de 750 litros por segundo”³¹⁸.

Además de recuperar los cinco pozos clausurados, se realizará un estudio para establecer la posibilidad de contar con nueve pozos más en la ciudad para aumentar la reserva de agua³¹⁹. Sin embargo, este proyecto requiere de mucho más tiempo para su estudio ya que es necesario revisar su real capacidad, limpiar y profundizar, instalar nuevas bombas y tratar el hierro como también otros minerales de estas aguas “duras”.

También afirmó la gerencia de Emcali, que “Con esto daríamos garantía a la ciudad del suministro con otras alternativas diferentes a los ríos. Cali tiene alta vulnerabilidad sísmica y ante alguna eventualidad es importante que existan otras opciones”³²⁰, sin embargo, la presidenta de la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (Acodal), Carmen Eugenia Sterling, aunque considera que las soluciones planteadas por Emcali son viables, considera que para poder suministrar el servicio no solo a la ciudad de Cali, también otros

³¹⁷ Emcali utilizará cinco pozos para el suministro de agua. En Pagina web: http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-03-18/emcali-utilizara-cinco-pozos-para-el-suministro-de-agua_69423.php

³¹⁸ Buscan opciones para el suministro de agua en Cali. En pagina web: http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-05-07/buscan-opciones-para-el-suministro-de-agua-en-cali_73402.php

³¹⁹ Ibíd.

³²⁰ Ibíd.

municipios, es necesario la descontaminación del río Cauca y en este asunto deber intervenir y actuar el Gobierno Nacional³²¹.

La presidenta de la Asociación, explicó que se viene debatiendo la realización de un Conpes para la recuperación del río Cauca, en el cual se establece la política y los compromisos económicos por parte del Gobierno Nacional, pero “a la fecha no hay nada concreto, ni una mesa de trabajo estable que permita asegurar que eso se dará pronto”³²², de igual forma afirmó “Cómo vamos a invertir en grandes infraestructuras, si el problema no es ese. La solución es descontaminar el río Cauca y para ello se necesita que el trabajo lo coordine una sola autoridad ambiental porque hasta ahora las corporaciones del Valle y Cauca no han entregado los mejores resultados”³²³.

En el Plan Departamental de Aguas (PDA), a finales del mes de mayo de 2009 entraría en operación la tercera fase, en el cual implicaba ejecutar diseños y obras prioritarias para las autoridades locales y las comunidades, según explico Luis Humberto Castrillón, Secretario de Planeación del Valle: El Departamento del Valle del Cauca dispuso “268.000 millones de pesos para el Plan de Aguas, los municipios 285.000 por el Sistema General de Participaciones y se está proponiendo vigencias futuras para la Corporación Autónoma Regional del Valle (CVC), con el fin de destinar 480.000 millones al proceso de descontaminación del Cauca”³²⁴.

Las directivas de Emcali también han planteado la construcción de un embalse en la parte alta del Río Cali de 97 metros de altura y 17 millones de metros cúbicos, para abastecer un 30% de la demanda futura, dicha propuesta desde su planteamiento viene generando controversia. Este proyecto se encuentra en etapa de estudio de pre factibilidad³²⁵. Sin embargo, en ese mismo año, Susana Correa, gerente de Emcali aseguró que el Gobierno Nacional de Álvaro Uribe Vélez había autorizado a las directivas de Emcali, para tramitar un “crédito internacional” por valor de 90 millones de euros con el gobierno español, para construir el embalse y superar los problemas de suministro de agua³²⁶.

³²¹ Ibíd.

³²² Ibíd.

³²³ Ibíd.

³²⁴ Ibíd.

³²⁵ Ibíd.

³²⁶ Según encuentro con el presidente Álvaro Uribe Vélez en el Congreso Nacional y II Internacional de Servicios Públicos Domiciliarios, ver en: Emcali sale a buscar crédito para construir nuevo embalse http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-06-26/emcali-sale-a-buscar-credito-para-construir-nuevo-embalse_77082.php

Además de construcción de infraestructuras, la ESP Emcali ha elaborado un plan estratégico corporativo como instrumento eficaz para la transformación empresarial e institucional de la empresa, que exige la Superintendencia de Servicios Públicos a través de la Resolución 40905 del 27 de diciembre de 2007. EMCALI EICE ESP, ha sido estratégica para el desarrollo de la economía a nivel local y regional, por lo cual este Plan estratégico asesorado por la firma SINGLAR consultores es clave para que la empresa siga considerándose como patrimonio de los caleños y pueda ponerse a tono de manera sostenible, rentable y creciente al mercado de los servicios públicos local, nacional e internacional.

El Plan está conformado por principios y valores corporativos tales como: servicio orientado al cliente, Política social para mejorar las condiciones de vida de los usuarios para cumplir con la responsabilidad social y protección al medio ambiente, participación de la comunidad con el fin de satisfacer las necesidades del cliente y fomentar la pertenencia hacia la empresa, transparencia en sus acciones, gastos e inversiones como también en la contratación, mejoramiento y consolidación de la imagen institucional, modernización tecnológica, participación y ampliación en el mercado, y rentabilidad³²⁷. Todos estos principios se ejercerán bajo valores corporativos como ética, lealtad, respeto, efectividad, compromiso, bienestar social, disciplina, trabajo en equipo, responsabilidad, integridad, orientación al servicio, integridad y compromiso social³²⁸

De forma general EMCALI ha propuesto como lineamientos estratégicos corporativos, primero, maximizar el ingreso buscando fidelidad del mercado con EMCALI, buscando estrategias para fomentar la cultura de pago, mejorar la comunicación con el cliente, desarrollar nuevos negocios, optimizar el tiempo de atención de los daños y los reclamos, entre otros. Como segundo lineamiento, racionalizar los costos y gastos gestionando procesos eficientes, y tercero, desarrollar de manera integral el talento humano³²⁹. Estos lineamientos pretenden alcanzar los objetivos propuestos como promover el desarrollo integral del talento humano, desarrollar la cultura orientada al cliente y al medio ambiente, lograr la armonización entre cliente, empresa y comunidad, crecer en el mercado, lograr rentabilidad económica y social a largo plazo para su sostenimiento³³⁰.

³²⁷ EMCALI EICE ESP. Plan Estratégico Corporativo 2008 – 2012. Gerencia General, Equipo de Planeación Corporativa. Pp. 41, 42.

³²⁸ Ibid. Pp. 43, 44.

³²⁹ Ibid. P. 45, 46.

³³⁰ Ibid. P. 47.

Específicamente para la unidad de negocios de Acueducto, el lineamiento estratégico se orienta hacia el racionamiento en convenio con la CVC y EPSA para el manejo del embalse de Salvajina, mejoramiento de la calidad del agua y búsqueda de fuentes alternas de agua, como alternativa complementaria al río Cauca, y recuperación de las pérdidas de agua no contabilizada desarrollando mecanismos, dando facilidades de pago y aprovechando la gestión comunitaria³³¹.

Es por estas razones que la ESP prometió invertir \$95.000 millones en el año 2009, dichos recursos estarían destinados para infraestructura de acueducto y alcantarillado. De igual manera destinarían 10.000 millones de pesos para modernizar la planta de Río Cauca y según el gerente de Acueducto y Alcantarillado, Jorge Enrique Ángel, la estación de bombeo de Brisas de los Álamos con una inversión de 3.500 millones de pesos, mitigaría el problema de las inundaciones que presenta dicha zona en época de invierno. Se adelantaron trabajos como la ampliación y el revestimiento del Canal de Puerto Mallarino, con el fin de reducir inundaciones en los barrios Floralia y Paso del Comercio³³².

La Regulación del Río Cali, es otra obra con inversión de aproximadamente \$19.320.000.000, la cual consiste en “construir un embalse de regulación sobre el Río Cali y protección integral de su cuenca a través de la gestión ambiental del Recurso Hídrico”. Con esta obra se pretende garantizar el abastecimiento y disminuir la dependencia del río Cauca, además de que los costos de producción son mucho más bajos que los del río Cauca³³³.

Otra obra importante que según voceros de la ESP EMCALI promulgaron fue la iniciación de trabajos para “la sectorización hidráulica de la red de acueducto de la ciudad de Cali, la cual permitirá el control de la misma, garantizando la reducción en las pérdidas de agua”³³⁴ con esta obra la empresa tendría el control del servicio de acueducto y así evitar pérdidas a futuro.

Al igual que el río Cauca se considera alternativas como el Plan de saneamiento de los vertimientos para los afluentes, avaluado por \$750.000 millones, el cual requiere de un documento Conpes por tratarse de un problema nacional. Este plan contempla “la canalización de vertimientos para evitar que caigan directamente al río, la reforestación en zonas altas de la cuenca y tributarios como el río Palo, la

³³¹ Ibíd. P. 46.

³³² Emcali invertirá \$95.000 millones en 2009. Op. Cit.

³³³ Ver: EMCALI: <http://www.emcali.com.co/vsm3.8.1/?cerror>

³³⁴ Emcali invertirá \$95.000 millones en 2009. Op. Cit.

mitigación de otros impactos contaminantes y la construcción de una nueva planta de tratamiento de aguas residuales”³³⁵.

Otras alternativas es correr la bocatoma aguas arriba de Puerto Mallarino al paso de la Bolsa– Rio Cauca, 44 kilómetros al sur de Cali, para captar un agua menos contaminada. Sin embargo, los problemas de turbiedad que traen los afluentes no se solucionaría con esta propuesta, de todas formas es una propuesta en estudio; la conexión a Salvajina: la prioridad en este embalse es generar energía eléctrica. Adicionalmente, el agua de Salvajina también se está agotando. Debido a las descargas, el embalse se fue vaciando hasta llegar a su nivel mínimo en los 20 años que lleva operando. Y ese es un alto riesgo cuando el régimen de lluvias se demore, advirtió la CVC.

También se contemplan proyectos de búsqueda de nuevas fuentes de agua, principalmente en los ríos del sur y en aguas del Pacífico³³⁶. Esos proyectos están en etapa de estudio. Pero el más cercano es el que involucra los ríos Timba, Vélez, Jordán y Pance. Para lo cual requiere la construcción de embalses y extensas tuberías. Aguas vertientes del Pacífico. Los ríos Dagua y Anchicayá tienen caudales importantes por debajo de los 1000 metros. Igualmente implican construcción de embalse y extensas tuberías.

A largo plazo propuestas como la captación de afluentes de las laderas que proviene de los Farallones³³⁷ o la construcción de un nuevo embalse del río Cali en Pichindé que aseguraría por muchos más años el suministro de agua potable a Cali, se acabaría con la dependencia al río Cauca y que al parecer no ha disgustado mucho, pues generaría turismo en este lugar similar al del Lago Calima y en últimas, descontaminar el río Cauca propuesta hecha por la CVC³³⁸.

Los proyectos y propuestas han sido variados para solucionar el problema de escases de agua en Cali, dichas soluciones en su mayoría están en etapa de estudio y requieren de construir grandes infraestructuras costosas. Por ahora se ha venido desarrollando un plan de reposición y modernización de las redes y construyendo un tanque de reserva de agua potable con 80.0000 metros cúbicos como plan de contingencia, el cual se encuentra dentro de la Planta de Tratamiento de Puerto Mallarino, por lo cual se requiere corte del suministro para adelantar estas obras.

³³⁵ “Cali no se quiere morir de sed”. En: El País. Op. Cit.

³³⁶ “Cali busca el tesoro del futuro”. En: El País. Op. Cit.

³³⁷ FERNANDEZ, Álvaro Pio. “Choque de trenes” por crisis de agua en Cali. Op. Cit.

³³⁸ “Así será el embalse del río Cali en Pichindé”. En: Periódico El País. Op. Cit.

A pesar de que las ambiciosas propuestas pueden ayudar a resolver en parte los problemas del suministro del líquido, no es suficiente, se considera que la alta contaminación y deterioro de las cuencas de gran importancia como el río Cauca, necesitan de mayores inversiones y cuota de responsabilidad compartida que no solo corresponde a los municipios, al Estado o las autoridades ambientales, es una problema que concierne a todos los sectores y actores sociales, actores que en el momento de modificar una Ley hacen parte del conflicto del agua.

No se puede negar que la construcción de grandes infraestructuras es fundamental para tratar el problema a corto y mediano plazo, pero su real solución no está en esas propuestas, principalmente radica en una verdadera y eficaz gestión compartida que involucre a todos tanto en el campo de acción y como en la toma de conciencia de la responsabilidad que le corresponde a los distintos niveles del gobierno y autoridades ambientales, las industrias, las comunidades, entre otros, para construir conjuntamente una verdadera política pública de agua, con un modelo de gestión de acuerdo a las necesidades reales de la ciudad, con participación conjunta y que beneficie a todos los sectores, especialmente los más vulnerados por la actual Ley.

Por otra parte, a nivel nacional, las alternativas que se plantean se dan a través de la normativa colombiana, para dar viabilidad al incremento de coberturas y mejorar la calidad de los servicios públicos se ha desarrollado el Plan de desarrollo 2008-2010 adoptado mediante Acuerdo No. N° 0237 DE 2.008 “Para Vivir la Vida Dignamente”, en el Macro-proyecto “Cali Verde” tiene como lineamiento de política, la responsabilidad del Municipio de “promover la relación armónica de los entorno natural y cultural, en función de la preservación, conservación y mantenimiento de los recursos naturales y el medio ambiente, con participación activa de la comunidad”.

Una de las soluciones que el gobierno nacional había aplicado para la ampliación de cobertura y calidad del agua potable, como también una adecuada gestión del recurso hídrico, fueron los Planes Departamentales de Agua, como la estrategia principal para la política sectorial del Gobierno Nacional notificada en la Ley 142 de 1994, en la cual se estableció que “la prestación de los servicios debe llevarse a cabo a través de empresas de servicios públicos (E.S.P.) constituidas por acciones y por organizaciones autorizadas en zonas rurales o áreas urbanas específica”³³⁹.

³³⁹ Documento Conpes 3463. Op. Cit. P. 3

Además son el soporte de la política “Contribuir al cumplimiento de las metas sectoriales contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio” y en los Planes de Desarrollo Territoriales³⁴⁰ que van en armonía con el objetivo No. 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la meta 7.C. “Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”³⁴¹. Con ellos se busca acelerar el crecimiento de coberturas y mejorar la calidad de los servicios que cumplan los lineamientos de política tales como “(i) efectiva coordinación interinstitucional al interior de cada nivel y entre diferentes niveles de gobierno, (ii) acelerar el proceso de modernización empresarial del sector en todo el territorio nacional, (iii) aprovechar economías de escala mediante la estructuración de esquemas regionales de prestación, (iv) articular las diferentes fuentes de recursos y facilitar el acceso del sector a crédito; (v) ejercer un mejor control sobre los recursos y el cumplimiento de la regulación, y (vi) contar con planes de inversión integrales con perspectiva regional, de corto, mediano y largo plazo”³⁴².

Sin embargo, a pesar de que el gobierno nacional los consideró “una herramienta útil y estratégica” para mejorar la prestación de los servicios domiciliarios a nivel nacional, en la actualidad Cali no ha implementado el Plan departamental de aguas, está en etapa de estudio ya que Cali y el Valle del Cauca por lo general han estado por fuera de los estándares nacionales, gracias a los buenos niveles de cobertura de agua potable y alcantarillado a nivel urbano en comparación con otros municipios, a pesar de ello, a nivel rural falta muchos objetivos por cumplir. Las razones por las cuales Cali hasta el momento no ha incluido el PDA son las siguientes:

- La estrategia del proyecto de constituirse una sociedad por acciones, deja el camino abierto a la privatización del servicio público de agua y saneamiento básico.
- Los municipios serían minoría dentro del Plan Departamental de Agua, ya que el departamento tendría el 94.4% de las acciones de la empresa. Esto atenta contra la autonomía municipal.
- No hay una coordinación entre los municipios, el PDA y la CVC en el tema de los ajustes de los planes de ordenamiento ya que si los municipios van

³⁴⁰ Decreto 3200 de 2008. Op. Cit.

³⁴¹ Naciones Unidas. Op. Cit.

³⁴² Documento Conpes 3463. Op. Cit. P. 5

comprometer vigencias futuras a 15 o 20 años, los ajustes de los planes de ordenamiento tiene que estar de la mano³⁴³.

Los PDA's se componen de tres elementos fundamentales para su desarrollo: el primero es la regionalización, el cual significa aunar esfuerzos de varios municipios para conformar las economías a escala en la prestación del servicio de acueducto y contribuir a que el mercado sea más atractivo para el sector privado. El segundo componente es la participación en el Programa de Modernización Empresarial, con el cual se busca crear y consolidar empresas autónomas para mejorar las condiciones para la vinculación del sector privado. El tercer componente, es garantizar el pago del empréstito con recursos de las transferencias y las regalías, pignorando las rentas departamentales y municipales futuras cuya fuente provienen de las regalías y el Sistema General de Participaciones y de las CAR³⁴⁴. Este tercer componente afecta tanto la autonomía como las finanzas municipales, entregando en manos de terceros privados y especializados, el sector, incluso en las zonas rurales.

Otra de las propuestas del gobierno nacional que se vienen implementando, se hacen a través de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH), el cual tiene como objetivo “establecer directrices unificadas para el manejo agua en el país, que además de apuntar a resolver la actual problemática del recurso hídrico, permitan hacer uso eficiente del recurso y preservarlo como una riqueza natural para el bienestar de las generaciones futuras de Colombianos”³⁴⁵. Dicho documento plantea el reto de garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, entendiendo el ciclo hidrológico y abordando su gestión *“como estrategia de carácter nacional desde una perspectiva ambiental e integral que recoja las particularidades de la diversidad regional y las potencialidades de la participación de actores sociales e institucionales”*³⁴⁶.

Sin embargo algunos expertos consideran que *“Una falencia grande de este proceso es que el país carece de una línea de base sobre el estado de las*

³⁴³ Según Informe sobre el estado de los recursos naturales y medio ambiente. Vigencia 2009. Contraloría departamental del valle del Cauca

³⁴⁴ BEAUFORT, Elizabeth. Ensayo “la gestión pública del agua en Colombia. En: CORREA, Hernán Darío et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 57

³⁴⁵ Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Viceministerio de Ambiente. Dirección de Ecosistemas, Grupo de Recurso Hídrico. República de Colombia. 2010. P. 5

³⁴⁶ Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Op. Cit. P. 5

*cuencas hidrográficas*³⁴⁷, esta política enfrenta tres retos principales a saber: 1) gobernabilidad, se necesita que las CAR se apropien de la responsabilidad la gestión y estudio de las cuencas. 2) Participación de los actores regionales en el proceso. 3) Mejoramiento del Decreto 1729 de 2000, bajo proceso interinstitucional y que recoja la experiencia de casos piloto. Además, según encuesta realizada por el MAVDT a 34 autoridades ambientales en el año 2008, gran parte de los conflictos en la gestión integral del recurso hídrico está directamente relacionado con:

*“la ordenación de cuencas, el ordenamiento territorial, el manejo y aprovechamiento forestal y con el saneamiento básico (...) los conflictos más frecuentes (...) están relacionados con el uso del suelo, seguidos por conflictos de calidad y después de cantidad de agua (...) otra serie de conflictos que se generan por diferencia de en visiones, desconocimiento de competencias y normativa, diferencias en la priorización de problemas por parte de las autoridades ambientales y, dificultades en el acceso a la información por parte de las diferentes instituciones que inciden en el manejo de los recursos sobre las cuencas y también por parte de las personas que las habitan”*³⁴⁸. Esta encuesta resume muy bien lo que se ha planteado en cuanto al desconocimiento sobre el recurso hídrico, el desarrollo de actividades económicas, la baja calidad y acceso a la información, los diferentes usos del agua, la poca participación y la expansión urbana.

Como se ha nombrado en líneas anteriores, una gestión integral del recurso hídrico debe contar con información de calidad y unificada, no solo del estado de los recursos hídricos, también debe poseer información sobre las concesiones de agua, es por eso, que se debe implementar el Sistema de información del Recurso Hídrico y el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico, con el fin de controlar tanto las concesiones de agua como los permisos de vertimiento de residuos líquidos y poder aplicar la normativa y las tasas retributivas cuando sea necesario.

La información fluida y oportuna permite unificar criterios e implementar guías que les permitan a las autoridades ambientales cumplir con sus obligaciones. Según la Contraloría General de la República en su “Informe Nacional de Auditoría: en Cooperación a la Gestión Integral del Recurso Hídrico en Colombia” solo el 24%

³⁴⁷ Ver entrevista con Nelson Omar Vargas (Equipo de Cuencas del Ideam, realizada el 30 de julio de 2007 en: CORREA, Hernán Darío et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 65.

³⁴⁸ Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Op. Cit. P. 72

de captadores de agua tienen concesión vigente³⁴⁹, ni tampoco existe un inventario de usuarios para determinar tanto la demanda como los vertimientos puntuales, otorgando concesiones sin hacer un estudio previo que por lo menos le genere información precisa. Lo anterior demuestra la inconsistencia en la información por parte de las autoridades ambientales, como también la poca gestión del recurso hídrico que éstas poseen³⁵⁰, razón por la cual esta norma busca cumplir con 6 objetivos a través de 6 estrategias a saber:

El primer objetivo es Conservar los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país, a través de estrategias como generar conocimientos, la planificación y la conservación de ecosistemas. El segundo objetivo está relacionado con la oferta, en cuanto a la caracterización, cuantificación y optimización de la demanda de agua en el país. El tercer objetivo es la calidad: Mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico. El cuarto objetivo se refiere a los riesgos que afecta la oferta y la disponibilidad hídrica y Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad del agua. El quinto es fortalecimiento institucional: Generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico. Por último objetivo está la gobernabilidad: Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico³⁵¹.

Desafortunadamente, los problemas actuales que enfrentan la ciudad no solo necesitan de realizar grandes infraestructuras y mejorar la administración, o de establecer una serie de normas, objetivos y líneas de acción que involucren a todos los actores sociales, los problemas en torno al agua también contienen problemas estructurales que afectan tanto lo urbano como lo rural, para ello se requiere un giro en el paradigma y un cambio de mentalidad al respecto. Debido a la magnitud de la problemática, expertos en la materia han planteado otras alternativas como se resumen en las próximas líneas.

4.8 PROPUESTAS ALTERNATIVAS

4.8.1 La Ciudad – Región

El Dagma ha elaborado un documento borrador que plantea los lineamientos para una política ambiental en la ciudad de Cali, dicho documento se titula “Hacia una

³⁴⁹ Ibíd. P. 65

³⁵⁰ Ibíd. P. 68

³⁵¹ Ibíd. P. 108-118

Ciudad - Región Sustentable Borrador de Lineamientos para una Política Ambiental de Santiago de Cali” y busca generar reflexión, debate y concertación ciudadana con respecto al campo ambiental, para conformar una plataforma de ciudad responsable con su entorno y con las generaciones futuras. Con este documento se busca básicamente que la ciudadanía incida en cuatro ejercicios estratégicos a saber:

- “Fortalecimiento del Sistema de Gestión Ambiental Municipal – SIGAM.
- Implementación del Plan de Desarrollo Municipal 2008 - 2011 *Para vivir la vida dignamente*, en sus aspectos ambientales y áreas conexas.
- Formulación participativa del componente ambiental del Plan de Ordenamiento Territorial 2010 - 2022, con un énfasis en el desarrollo sustentable del territorio.
- Diseño de una prospectiva ambiental del municipio al año 2036, de cara a la formulación
- del Plan Estratégico *Cali Quinientos Años*, con el cual se busca definir una estrategia concertada de ciudad e impulsar un sentido simbólico de pertenencia y solidaridad con los destinos colectivos de Santiago de Cali”³⁵².

La ciudad sustentable a la que se refiere dicho documento, integra tanto el tema ambiental como el desarrollo socio-cultural y el desarrollo económico de la población que la integra, vigilando que la demanda de bienes y servicios no exceda la disponibilidad de los recursos naturales y que los ecosistemas no se agoten, reservando para futuras generaciones y velando por el mejoramiento de la calidad de vida de la población. El objetivo general de los lineamientos de política ambiental planteado por el DAGMA, es “Generar las condiciones ambientales municipales y del entorno regional, necesarias para la sustentabilidad en el municipio de Santiago de Cali y el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población con equidad y justicia social”³⁵³.

Entre los objetivos específicos, están “Orientar los procesos de ocupación, poblamiento y uso del territorio municipal de manera que se evite su expansión hacia los ecosistemas estratégicos, zonas productoras de alimentos y zonas de

³⁵² Alcaldía de Santiago de Cali, Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA. Grupo de Trabajo en Política Ambiental. “Hacia una Ciudad - Región Sustentable” Borrador de Lineamientos para una Política Ambiental de Santiago de Cali. P. 9

³⁵³ Alcaldía de Santiago de Cali, Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA. Op. Cit. p. 47

riesgo (...), orientar los procesos de ocupación, poblamiento y uso del territorio municipal de manera que se evite su expansión hacia los ecosistemas estratégicos, zonas productoras de alimentos y zonas de riesgo. (...)»³⁵⁴, entre otras, bajo principios orientadores como el respeto y cuidado de la diversidad biológica y cultural, Primacía del bien común sobre el interés particular, etc.

Los lineamientos de esta política se constituyen a partir una visión ambiental de ciudad región, compuesta por cuatro escenarios-objetivos que se pueden integrar de manera armónica para lograr la sustentabilidad ambiental: un entorno ambiental regional sustentable, con base en dos escalas una es la cuenca alta del río Cauca y la otra es la del sur occidente colombiano; la sustentabilidad de la oferta ambiental de territorio del municipio; crecimiento urbano regulado por criterios de planificación ambiental y justicia social, lograda a través de una gestión social regional; disminución de la huella ecológica urbana y conurbana por medio de una unificación de criterios ambientales en proyectos de infraestructura, movilidad sustentable, manejo eficiente de residuos sólidos, entre otros ³⁵⁵. Entre las acciones que se pueden llevar a cabo están las siguientes:

- Establecimiento y fortalecimiento de mecanismos de participación comunitaria en el diseño y desarrollo de la política, priorizando el dialogo entre los actores sociales y entre las instituciones del Estado.
- Los problemas ambientales deben tener un enfoque de conflictos, es decir, los problemas ambientales debe ser visibilizados, como también los factores que los componen y los actores sociales, para entrar en dialogo.
- La gestión interinstitucional es crucial para el manejo de los conflictos y la integración de la política en los programas y proyectos.
- Gestión ambiental regional liderada por el municipio Santiago de Cali que reconozca y promueva la integración tanto de actores estatales como de la sociedad civil.
- Enfoque territorial, en el sentido de que el territorio es el escenario donde ejercen actividades y acciones todos los actores sociales e institucionales, donde se desarrolla los procesos y criterios de sustentabilidad.
- Enfoque intercultural, teniendo en cuenta la diversidad de la región, en cuanto a la cultura, prácticas, conocimientos, para constituir la sustentabilidad ambiental³⁵⁶.

³⁵⁴ Ibíd. P. 47

³⁵⁵ Ibíd. P.. 48-55

³⁵⁶ Ibíd. P. 56-58

4.8.2 Redes sociales en el Sector de Agua

Otras alternativas hacen referencia a la construcción de redes sociales en el sector de agua. La Dra. Claudia E. Natenzon afirma que los debates y los potenciales conflictos del agua radican principalmente en la distribución y calidad del agua, la privatización del recurso, los tipos de valores del agua (social, económico y ecológico) y el agua para alimentación³⁵⁷. La Dra. Natenzon plantea que el conocimiento científico es la principal estrategia para la resolución de conflictos en la sociedad moderna, sin embargo, existen conflictos que escapan a la ciencia, por tanto, considera que la construcción de redes en el sector de agua “*son sistemas de interacción pueden ser instrumentos efectivos para abordar problemas ambientales complejos*”³⁵⁸ y pueden mejorar la gestión del recurso hídrico.

Dichas redes surgen de grupos de intereses específico, de movimientos sociales o de iglesias, y se proponen como una nueva relación entre instituciones formales y no formales y la sociedad civil; La información es fluida y horizontal, se reúnen para tratar problemas en común y buscar su resolución, intercambiando conocimientos, experiencias, habilidades, entre otros³⁵⁹. La existencia de las redes políticas es cada vez más común en el sector de servicios públicos domiciliarios, ya que atenúan los límites entre los sectores públicos y privados y la comunidad para una mejor gobernabilidad de los recursos, que busca superar las deficiencias del modelo neoclásico. Aunque las redes plantean una nueva relación entre actores, donde surgen intercambios, coordinación, control y adopción de decisiones, es decir, su naturaleza es democrática, se debe considerar que la cultura institucional tiende a jerarquizar, se corre el riesgo de que las dinámicas de la red y los diseños institucionales que éstas propongan, se puedan convertir en instancias regidas por la jerarquía³⁶⁰.

Adicionalmente, la relación entre actores sociales es asimétrica, por lo tanto, existe otro riesgo asociado a la influencia de intereses particulares (como las transnacionales en los países Latinoamericanos o el clientelismo en las instituciones públicas) en las redes sociales, lo cual no permite una adecuada

³⁵⁷ Dra. Claudia E. Natenzon UBA/ FLACSO. Los conflictos socio ambientales en la gestión del agua. Plataforma de Diálogo “Conflicto y Agua” Bogotá, 26 y 27 de marzo de 2009

³⁵⁸ Ibíd.

³⁵⁹ Ibíd.

³⁶⁰ JIMÉNEZ GÓMEZ, Roberto. Análisis del Proceso de Formulación de Políticas para la Reforma del Sector Eléctrico y su Potencial Incidencia en el Marco Institucional y la Producción de Fuentes Renovables. Universidad de Costa Rica sistema de estudios de posgrado. 2009. P. 538

gestión de los recursos y excluye la participación de las comunidades que afectan dichos intereses y desvían las reformas políticas al beneficio de aquellos sectores amigos de la reforma neoclásica. Sin embargo, el uso de la red como herramienta es de gran utilidad, porque permite la organización de los grupos en torno a problemas comunes, “estableciendo nuevas formas de interacción para la definición de políticas públicas”³⁶¹, donde el papel de las instituciones públicas es liderar dicha interacción, pero no define “de forma antojizada” las políticas.

4.8.3 Acueductos Comunitarios

Cada comunidad tiene una forma particular de concebir el agua y en ella también se refleja la diversidad colombiana, sus carencias e intereses en torno a este recurso, desarrollan habilidades y sistemas propios que les permiten gestionar el recurso de acuerdo a sus verdaderas necesidades, que poco se reflejan en las normas y políticas predominantes en el país, y las cuales desconocen el sentido de comunidad al aplicar técnicas que socavan tanto sus derechos como su tradición cultural.

En este sentido se ha venido desarrollando gestión en acueductos comunitarios a lo largo y ancho del país, en aquellos sitios donde el Estado no pudo proveer del servicio básico. Las experiencias sociales a través de la historia han demostrado que el manejo del agua en el país se han construido “*con base en una idea de modernización asociada a la descomposición de los acervos culturales tradicionales*”³⁶², razón por la cual existe una fuerte ruptura entre el modelo de gestión neoliberal que impone el Gobierno Nacional y los procesos de gestión comunitaria tanto en las zonas rurales como urbanas y étnicas, donde el sentido de pertenencia al territorio y la cooperación juegan un papel fundamental.

Sin embargo, como señala el sociólogo Hernán Darío Correa, “*parecería que dicho vínculo territorial fuese exclusivo de lo rural; pero si se mira más cerca, la construcción popular de territorios también ha sido propia de los procesos de urbanización*”³⁶³, esto parece indicar que en la historia de los sistemas de abastecimiento de agua han tenido procesos similares y han integrado el territorio urbano al rural, por lo cual los modelos que promueve el gobierno nacional son antinaturales si le damos una vistazo en la historia colombiana. Dicho modelo

³⁶¹ Ibíd. P. 539

³⁶² CORREA, Hernán Darío et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Capítulo II El agua en Colombia. “Acueductos Comunitarios” Ensayo de caracterización social y Política. Ecofondo, Foro Nacional Ambiental y Ediciones desde abajo. P. 85

³⁶³ Ibíd. P. 86

impuesto a través de la legislación ha declarado que los acueductos que se rigen tradicionalmente, son ilegales, al no adaptarse al desarrollo del proceso de descentralización y la declaratoria de la ley sobre servicios públicos.

Los acueductos como sector social de la gestión pública del agua, “*hacen parte de lo que debería ser un auténtico sistema nacional de prestación del servicio público de agua*”, siendo entidades complejas porque reflejan varias dimensiones tales como: construcción histórica, social y popular, instituciones populares diversas, empresas comunitarias, familiares o vecinales, integrantes del patrimonio público y hacen parte de los territorios sociales³⁶⁴. Debido a su complejidad, los acueductos comunitarios tienen las siguientes características específicas³⁶⁵:

- Pueden ser tanto rurales como peri-urbanos según el espacio en que accionan.
- El agua se considera un bien común, aunque algunos solo proveen agua en ámbitos familiares, pero que también se rigen por principios solidarios, proveyendo agua incluso en barrios marginales.
- Por su carácter participativo comunitario, se consideran sociales, artesanales y empresariales según la complejidad de su gestión técnica y financiera.
- Su legitimidad es más fuerte en lo local.
- La forma de organizarse va mucho más allá que el modelo empresarial, al considerarse como sistema de reproducción social vinculada con el territorio donde operan.
- Actualmente, dichos sistemas de reproducción social evidencian el fuerte protagonismo y liderazgo de las mujeres, en roles tan importantes en los procesos y gestión del recurso.
- Se consideran patrimonio público, en cuanto a su gestión y entidad colectiva.
- El servicio es económico y factible para toda la población, además son de control público, lo que hace que su gestión se maneje de forma transparente.

A pesar de sus bondades, los acueductos comunitarios se enfrentan a grandes amenazas como la formalización institucional y económica neoliberal y la

³⁶⁴ Ibíd. P. 95

³⁶⁵ Ibíd. P. 96-97

desestructuración de las condiciones territoriales³⁶⁶, con la primera se busca liquidar los acueductos comunitarios y entregarlos a empresas privadas y/o multinacionales, desconociendo totalmente su construcción histórico-social y su complejidad. En la segunda amenaza, se compone de cuatro procesos de imposición: 1) la política del Gobierno Nacional apoyados por las reformas legales, políticas privatizadores, 2) el TLC y la apertura de mercados que afectan la producción agrícola, los mercados locales y regionales, 3) los planes de ordenamiento territorial y sus instrumentos de planeación, y, 4) los reordenamientos de población y de acceso a recursos naturales impuestos a través de actores armados³⁶⁷.

El sociólogo Hernán Darío Correa, propone una refundación de la política en el país con contenidos integrales desde una perspectiva de movimiento social en torno al agua, a partir de asuntos públicos como el agua y lo alimentario, para construir nuevos modelos de ciudadanía concebidos desde la diversidad ecológica y sociocultural, y la resolución de conflictos sociales. En primer lugar porque dichos movimientos serían los actores en primer orden en la esfera pública, segundo, porque el proceso de mercantilización del agua se tropieza con tejidos sociales comunitarios asociados y fuertemente arraigados al territorio y a las cuencas, tanto en lo urbano como en lo rural³⁶⁸.

No obstante, para lograr que los acueductos comunitarios se conviertan en una alternativa válida, es necesario hacer visible su carácter público (patrimonio histórico, social y cultural, responsabilidad pública, etc.), construir sistemas articulados entre sí tanto en lo municipal, regional y nacional, formalizarlos como factores fundamentales para la refundación de lo público en el país y para el reordenamiento territorial, la planeación urbana, la participación y la inclusión social³⁶⁹.

4.8.4 Visión del agua desde la perspectiva de los derechos humanos

Una visión del agua desde la teoría de los derechos humanos conlleva a que el acceso al agua sea un derecho universal, comúnmente se cree que este derecho está concebido en la Constitución colombiana, pero la realidad es que no está bien definido. La finalidad del Estado es proveer de este servicio a toda la población, sin embargo, ha sido incapaz de cumplir con sus cometidos con criterios de

³⁶⁶ Ibíd. P. 99

³⁶⁷ Ibíd. P. 99

³⁶⁸ Ibíd. P. 100

³⁶⁹ Ibíd. P. 100.

eficiencia económica promovida por instituciones internacionales (CEPAL, BID, BM, OCDE), razón por la cual se promueve la privatización de la prestación de los servicios.

No obstante, existe una tendencia mundial de que la iniciativa privada se retiraría del mercado y la gestión pública del Estado sería devuelta, ya que las empresas privadas excedieron sus tarifas, la falta de seguridad y estabilidad en las inversiones de dichas empresas y la falta de definición de responsabilidades tanto públicas como privadas, que en últimas perjudica al usuario. Según estudios realizados se está reorientando el análisis hacia el derecho humano al agua y la inclusión.

Tratados internacionales vienen realizando debates, tal como se estipula en la Observación No. 15 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), “los Estados deberán asegurar que todas las personas puedan disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Esto incluye los usos necesarios para prevenir la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua, para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica”³⁷⁰.

El derecho humano al agua abarca la garantía de su disponibilidad de manera continua y suficiente, la calidad del agua, el acceso dentro de la vivienda o cerca a ella, la asequibilidad sin perjudicar la adquisición de otros bienes como la salud, la vivienda, entre otros, lo cual implica aplicar subsidios para las familias más pobres, la información vinculada a cuestiones del agua, la responsabilidad de los gobiernos por cumplir, hacer y respetar el derecho al agua, bajo principios de no discriminación, equidad y protección a los grupos vulnerables³⁷¹.

Reconocer que el acceso al agua potable es un derecho humano, tiene aspectos positivos como asignar responsabilidades y roles de los distintos niveles de gobierno, mayor acceso de sociedad civil en la toma de decisiones y la superación de la pobreza, además de proveer de mecanismos legales y políticos para aquellos que no cuenten con el servicio *“la solución no solo consiste en destinar*

³⁷⁰ Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y culturales (PIDESC) Observación General N°15, Párr. 12.a. citado en: Ver en Pagina web: Dra. Judith Domínguez. El acceso al agua y saneamiento: problema de gobernanza local. Estudio de la Cuenca del Río Blanco, Veracruz. Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. P. 6. Disponible en: <http://siaps.colmex.mx/documentos/estudios/Agua%20y%20Saneamiento.pdf>

³⁷¹ Dra. Judith Domínguez. Ibíd. P. 6.

*los fondos públicos para la construcción de infraestructura o el uso de subsidios que terminen beneficiando a ciertos grupos (...) sino que es una cuestión de empoderamiento social*³⁷² y de intervención gubernamental en áreas rurales.

Un componente de mayor interés son las herramientas conceptuales que proporciona el enfoque de los movimientos sociales, “la injusticia ambiental”. Según el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) conceptualiza “la injusticia social” como “*la distribución no equitativa de los impactos ambientales de las actividades humanas. En otras palabras iniquidad en los costos y beneficios de las actividades y sus resultados*”³⁷³, uno de los puntos de partida de la injusticia social es la privatización, ésta se aplica desde el mismo momento en que se le asigna un valor al suministro de agua potable, como señala Tony Clarke “mercantilizar”³⁷⁴, es decir convertir en mercancía ese bien común, lo cual es una característica misma del proceso de la globalización.

Los movimientos sociales no han sido ajenos a la globalización, estos han contemplado la dimensión regional y alrededor del concepto de justicia ambiental, se pueden articular lo regional con lo internacional para trabajar tanto los movimientos sociales como las redes en defensa del derecho humano al agua. Lo anterior implica “un cambio en la propia concepción política de los movimientos sociales”³⁷⁵, este cambio está dirigido a los parámetros de acción, el cual implica revisar la forma como la gente percibe la vida desde lo local y las transformaciones que esta concepción sufre cuando se enmarcan en movimientos más amplios, cuando el sujeto amplía su visión y línea de acción a campos tan amplios que el proceso de la globalización suministra³⁷⁶.

Por otra parte, la solución para el problema de la escases del agua va mucho más allá de lo técnico o de problemas de infraestructura y falta de dinero, la verdadera cuestión suele ser política, es decir, un problema de gobernanza, ya que la toma de decisiones desde qué tubo se pondrá hasta el diseño y formulación de políticas públicas, pasa por el filtro político. Sin embargo, se debe tener en claro que las reglas de juego no solo son marcadas por las legislaciones, también proceden de

³⁷² Ibíd. P. 14

³⁷³ OLCA (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales), Justicia Ambiental un derecho irrenunciable, Santiago, 2005. Ver en: CORREA, HERNAN DARÍO et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 278

³⁷⁴ Tony Clarke, coautor – junto con Maude Barlow – de Oro Azul (2004), forma parte del Polaris Institute de Canadá. Ver nota en: CORREA, HERNAN DARÍO et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 278

³⁷⁵ SANTOS, Carlos. Ensayo “movimientos sociales en defensa del agua en América Latina”. En: CORREA, Hernán Darío et al. Colombia ¿Un futuro sin agua?. Op. Cit. P. 276

³⁷⁶ Ibíd. P. 277

reglas informales tales como las prácticas culturales, las costumbres, los acuerdos, etc. que han desarrollados sistemas propios: “ésta ha sido la limitante para llevar agua a estas zonas, por su difícil o costoso acceso con las soluciones tradicionales”³⁷⁷.

Existen numerosos casos y argumentos para considerar que el acceso a agua potable es un derecho humano, no obstante, la falta de mecanismo para exigirlos no han sido aún bien diseñados y quedan en el discurso, aún prevalece la idea de que por tratarse de un servicio público debe ser prestado por el Estado y existe un fuerte rechazo en muchos países a la participación privada, razón por la cual, se viene planteando el retorno del monopolio público en la prestación de los servicios, para garantizar el derecho humano al agua. Sin embargo, este modelo público deberá contar con instituciones fuertes, legitimadas por la sociedad civil y que cuenten con capacidad tanto financiera como de infraestructura³⁷⁸.

Frente a la globalización económica, es urgente que el agua como recurso imprescindible, no sea tratada ni mucho menos convertido en mercancía. Para ello es necesario que sea abordado desde una perspectiva de los derechos humanos, tratada como derecho humano fundamental y sin ningún tipo de discriminación, pues de este recurso vital se deriva el bienestar de las poblaciones y el desarrollo económico de los países.

Para ser posible el desarrollo de una política de agua desde esta perspectiva, los Estados deberán adoptar medidas tanto para las zonas rurales como las zonas urbanas, tales como la protección de zonas boscosas y fuentes hídricas las cuales pertenecen a las zonas rurales; fomentar la cobertura y acceso de agua potable a las poblaciones vulnerables en las ciudades bajo principios de equidad, definir responsabilidades institucionales, incluir el diseño y toma de decisiones a las poblaciones para que las normas y políticas se ciñan a la realidad y sus necesidades; priorizar en la agenda política el tema ambiental y en especial el del recurso hídrico, para ser promovido en el sector privado bajo responsabilidad social; mayor control por parte de las autoridades ambiental, entre otros.

³⁷⁷ Dra. Judith Domínguez. Op. Cit. P. 19

³⁷⁸ *Ibíd.* P.. 34-35

4.8.5 Usos múltiples del agua, como estrategia para reducir la pobreza

En este libro se resume las necesidades de abordar una concepción del agua de manera más integral que contribuye a reducir la pobreza y la inequidad. Demuestra la gran diferencia de las necesidades hídricas entre los habitantes de las ciudades y los habitantes del campo, en la ciudad la necesidad es para consumo humano, mientras que en las zonas rurales además del consumo humano, el agua se concibe como elemento fundamental para su seguridad alimentaria y sus actividades económicas. También hace énfasis en que la política nacional no incluyó los sistemas rurales de la posibilidad de mejoramiento ni en los Planes Departamentales, lo cual ha generado conflictos entre las comunidades marginadas y el gobierno que las considera ilegales, por la falta de reconocimiento a los distintos usos del agua.

Uno de los mayores problemas que el Gobierno Nacional enfrenta, es que la visión de desarrollo no es la misma en la ciudad que en el campo, y las decisiones que se toman excluyen las actividades propias del campo sin considerar que la zona rural es fundamental en el desarrollo económico del país y la gestión del recurso hídrico de forma integral. Por tal razón, se plantea la Gestión integrada de recursos hídricos (GIRH), *“la propuesta es re-enfocar la visión del agua hacia la visión integrada, de sistemas, que tenían nuestros ancestros”*³⁷⁹. Este grupo de investigación propone que la gestión del agua se centre primeramente en *“la unidad básica de decisión territorial”*, es decir, la finca, vivienda, etc. para continuar con el núcleo comunitario y finalizar en la micro-cuenca como unidad de planificación del territorio³⁸⁰.

Esta investigación del GIRH tiene como objetivo principal: *“proponer alternativas para mejorar el acceso al agua de la población más pobre, fundamental no solamente para la salud de la familia sino para posibilitar su seguridad alimentaria y nutrición y posibilidades de desarrollo”*³⁸¹, por tal motivo, centra su esfuerzo en analizar la unidad básica cambiando la gestión de la oferta hídrica por la demanda, es decir, las reales necesidades principalmente de las comunidades en las zonas rurales, con el fin de diseñar estrategias ambientales integradas y preventivas para una mejor gestión del recurso hídrico, bajo enfoques tecnológico, ambientalista,

³⁷⁹ TARQUINO, Op. Cit. P. 50

³⁸⁰ Ibíd. P. 52

³⁸¹ Ibíd. P. 57

ecológico y los análisis holísticos. Dos factores importantes para el análisis son la salud y el bienestar humano y la salud de los ecosistemas³⁸².

El GIHR considera que la aplicación del concepto de uso múltiple del agua, “es una necesidad, y más que eso, una obligación ética y moral, si realmente se tiene el propósito de mejorar la calidad de vida de la población rural más pobre (...)”³⁸³, ya que la formas de vida de los más pobres se compone de actividades productivas a pequeña escala que no pueden prescindir del acceso al agua. El Gobierno Nacional tiene todos los elementos para poner en práctica esta nueva ética tanto en sus procedimientos técnicos como en la misma legislación, como también puede ampliar el conocimiento en las estrategias diseñadas para mejorar la gestión del recurso hídrico en las zonas rurales. Para implementar esta nueva ética, son necesarios dos cambios importantes:

1. *“el currículo de educación superior debe volverse más integral, la creación de una ingeniera rural en Colombia ayudaría a resolver muchos problemas de fragmentación en el análisis de los problemas que sufre la zona rural”.*
2. *“La adaptación de la normatividad a la realidad rural permitirá por fin aplicar el mandato constitucional de respeto por la diversidad cultural colombiana”*³⁸⁴.

Adicionalmente, este grupo plantea que la investigación y desarrollo tecnológico son fundamentales para encontrar nuevas formas de abastecimiento de agua potable y gestionar este recurso de forma eficiente, por lo cual el conocimiento debe emanar de la gente y de sus experiencias. Pero, no es suficiente con el conocimiento y la toma de conciencia tanto de la comunidad como de los funcionarios de las instituciones, si no se dispone de la tecnología necesaria para aplicar los conceptos ambientales³⁸⁵.

4.8.6 Modelos públicos de agua

El fracaso de las privatizaciones a lo largo y ancho del planeta, han demostrado que la visión mercantilista del agua se ha desmoronado de tal manera que ha producido diversas reacciones como la de los movimientos sociales en torno al agua, los cuales rechazan tajantemente las políticas promovidas por esta visión

³⁸² Ibíd. P. 52

³⁸³ Ibíd. P. 225

³⁸⁴ Ibíd. P. 226

³⁸⁵ Ibíd. P. 226

económica del recurso. Actualmente, existe una gran tendencia en recuperar los servicios de agua para el sector público, no obstante, esta meta se enfrenta con el reto de transformar la gestión pública del agua de tal forma que cumpla con el derecho humano. Se han desarrollado varios modelos, pero el inicial fue el de la municipalidad de Porto Alegre en Brasil.

Este modelo de resistencia liderado por la empresa pública de agua y saneamiento DMAE (Departamento Municipal de Água e Esgotos), consistió en manejar la gestión del agua de forma abierta, con un proceso de participación pública canalizada a través del presupuesto participativo y con una estructura tarifaria de tipo social para los pobres, que aumenta cada vez se consume más liquido del asignado. Dicha empresa centra su labor en la inclusión social por medio de programas de agua y saneamiento básico, bajo el compromiso de la protección del medio ambiente y el desarrollo de la ciudad. Además cuenta con independencia administrativa y económica, lo que hace que este modelo alternativo sea sostenible tanto en lo económico como en lo tecnológico³⁸⁶.

Esta empresa pública gracias a su buena gestión, ha logrado mayor cobertura tanto en el servicio de agua potable como saneamiento, a pesar de que el número de hogares ha incrementado en casi un 23% entre 1994 y 2004³⁸⁷. La activa participación de los ciudadanos en los debates sobre las necesidades de la ciudad, en especial los habitantes de barrios periféricos y marginales, ha contribuido a que todos gocen de acceso al agua, gracias a la participación de la ciudadanía y la buena gestión de la empresa, se ha logrado “un descenso notable de las enfermedades transmitidas por el agua en toda la ciudad”³⁸⁸.

Esta es una de las muchas alternativas que se puede citar, sin embargo, la cuestión es cómo hacer posible un modelo publico de agua no solo en Porto Alegre, sino en otras ciudades como Cali, donde la ideología de fomentar el sector privado es tan fuerte, donde no se le da una verdadera importancia en los debates políticos ni se tiene en cuenta la opinión de los ciudadanos en la toma de decisiones. En pocas palabras el modelo público se enfrenta con el modelo neoliberal de globalización dominante, el cual se impone en todas las esferas y las subordina a la lógica del mercado.

Para que un modelo público de agua se pueda desarrollar en la ciudad caleña, es necesario revisar los siguientes elementos:

³⁸⁶ HUNTER, Robert et al. Op. Cit. P. 35

³⁸⁷ *Ibíd.*

³⁸⁸ *Ibíd.*

- a. **El potencial de participación ciudadana y de democratización:** la participación de los ciudadanos y los usuarios al parecer son herramientas muy importantes en el desarrollo de una política pública de agua, así lo han demostrado varios casos. La participación y la democratización tiene diferentes caras, una puede ser la de las **cooperativas de agua**³⁸⁹ como la de Bolivia y Argentina, en la cuales los usuarios ejercen influencia directa en la toma de decisiones y permite que también ejerzan control sobre las empresas, además, una forma de gestión participativa es la ejercida por los mismos trabajadores y el sindicato del sector, como sucedió en Argentina. Los trabajadores asumieron el mando en la situación de emergencia como consecuencia de la retirada del concesionario privado³⁹⁰. Otra cara es la del **presupuesto participativo**³⁹¹ que tiene como característica principal el control social, tal como se explicó en líneas anteriores en el modelo desarrollado en la ciudad Porto Alegre de Brasil, donde la escala no es un obstáculo para la prestación del servicio.

Los modelos de gestión participativa³⁹², desarrollado en Caracas, Venezuela consiste en los habitantes de las zonas que necesitan realizar mejoras para el suministro de agua, aportan la mano de obra, participan en la toma de decisiones y ejercen control democrático sobre la empresa, en tanto, que los funcionarios colaboran con consejos para detectar las necesidades y prioridades para optimizar el trabajo, asignar fondos y desarrollar planes de trabajo conjuntos. **El Plan Popular**³⁹³ desarrollado en comunidades de la India, el cual consiste en descentralizar la toma de decisiones sobre las finanzas publicas y la población decide en que invertir, dichos fondos fueron aportados por la mismas comunidades. Además de planificar, las comunidades también participan en las construcciones, la gestión y el mantenimiento, reduciendo así costos.

- b. **Las condiciones necesarias para que se dé la reforma de las empresas publicas y la orientación hacia las verdaderas necesidades de la población:** entre las condiciones necesarias se cuenta la disponibilidad del recurso hídrico, la capacidad de la empresa prestadora del servicio, el

³⁸⁹ Ibíd. P. 261
³⁹⁰ Ibíd. P. 264-265
³⁹¹ Ibíd. P. 261
³⁹² Ibíd. P. 263
³⁹³ Ibíd. P. 262

apoyo político y la inclusión del tema del agua en su agenda, el apoyo institucional, gubernamental y de los partidos políticos³⁹⁴. El modelo de gestión pública del agua, necesita el apoyo de todas las instancias para crear ambientes mucho más democráticos, transparentes y responsables hacia la sociedad civil, la falta de éstos desencadena luchas continuas por el poder, como claramente lo refleja las luchas actuales en todo el mundo. Adicional a lo anterior, la autonomía es supremamente necesaria para librarse de la influencia de intereses de la elite política y de las empresas privadas que desencadenan en corrupción, y así dirigir sus esfuerzos a satisfacer las necesidades de ciudadanos y usuarios.

- c. **Los problemas que puede suscitar la comercialización de los operaciones del sector publico del agua:** La capacidad administrativa es un factor vital, las administraciones públicas deben contar no solo con infraestructura, también deberá contar con recursos para su gestión y así satisfacer la demanda, por tanto, se plantea que para superar dicho déficit administrativo, se debe conformar un tipo de asociación entre los organismos públicos. Tal es el caso de Sudáfrica, el gobierno de la ciudad de Harrismith se asoció con una empresa pública de agua de otra parte del país, para compartir la gestión y los conocimientos técnicos, de esta forma lograron buenos resultados en el suministro público de agua³⁹⁵. De igual forma que los otros modelos públicos, la participación y la amplia consulta en el ámbito de circunscripciones logro exitosos resultados desde el punto de vista económico en materia de tarifas y desde el punto de vista social en el apoyo de las comunidades. Sin embargo, dicho proyecto de asociación entre organismos públicos no ha logrado superar el atraso en el acceso a agua potable en las poblaciones marginales de dicho municipio.
- d. **Se requiere de revisar el significado de lo público y conformar una nueva ética de los servicios públicos:** Los modelos impulsados ya sea por el Estado, la sociedad civil o por los trabajadores, ha dinamizado los servicios públicos hasta el punto de repensar el significado de lo público más allá de propiedad pública y de la gestión de los empleados públicos, ya que estos lo conciben *“como algo que atiende a objetivos sociales más amplios, incluida la democracia, la sostenibilidad del medio ambiente y la seguridad humana”*³⁹⁶. Algo común en los modelos públicos de agua que se

³⁹⁴ Ibíd. P. 267

³⁹⁵ Ibíd. P. 269-270

³⁹⁶ Ibíd. P. 271

ha desarrollado en varios países es que se está desarrollando una nueva ética de los servicios públicos, cuando estos modelos buscan interiorizar y consolidar las necesidades públicas a través de la participación de los ciudadanos y la interacción entre éstos y las instituciones.

- e. **Que ejemplos pueden ser útiles para superar el obstáculo de la financiación y poder realizar las mejoras necesarias:** El problema de la financiación es un gran reto para las comunidades que desean desarrollar un modelo de gestión pública y suministrar agua para todos. Cada acción y proceso requiere de dinero, básicamente existen dos maneras de financiar el suministro público de agua: 1) recuperación completa de los costos, pero con subsidio cruzado de “tarifas escalonadas”, en los cuales los que más consumen pagan más caro el servicio. 2) el método impositivo, el actual financia el desarrollo de sistemas y otorga subsidios por medio de los impuestos y estructuras tarifarias sociales³⁹⁷. Además, el problema de financiación puede reducirse al bajar los costos operativos y aumentar la eficacia por medio de planes destinados a la reducción de escapes y mejoramiento de la facturación para disminuir el nivel de agua no rentable, incluso contribuye a la economía y reducción de la presión sobre el recurso hídrico, la construcción de nuevas infraestructuras, etc.³⁹⁸.

Los obstáculos económicos que puede afrontar aquellos gobiernos que deseen encaminarse en el modelo público de agua son variados y en países latinoamericanos los gobiernos suelen tener escases en su sistema económico, razón por la cual acuden a ayuda internacional ya sea por medio de organizaciones como la UNESCO u ONG's de tipo filantrópico, o acuden a la financiación internacional y el préstamo. No obstante el mayor problema que enfrentan los países latinoamericanos es que el acceso al agua no es una prioridad para las elites políticas locales y éstas generalmente, suelen ser dominadas por los enfoques neoliberales, que ahoga en deudas a los gobiernos y sumerge en marginación económica a la sociedad civil:

“se necesitan urgentemente mecanismos de financiación libres de condiciones políticas y que estén orientados al cumplimiento de objetivos sociales, y no económicos e ideológicos”³⁹⁹.

³⁹⁷ Ibid. P. 273

³⁹⁸ Ibid. P. 274

³⁹⁹ Ibid. P. 277

- f. **Qué tipos de procesos políticos influyen en el desarrollo de excelentes modelos públicos de agua:** sin duda alguna el mayor proceso que influye en el desarrollo del modelo público, es el cambio de mentalidad en los gobiernos y la inclusión de los ciudadanos en la gestión del agua mediante debates democráticos. No obstante, los gobiernos del Norte y las instituciones internacionales, también deben asumir el cambio de mentalidad para que el apoyo político sea completo, entre esos cambios está la anulación de la deuda, estimular los flujos de ayuda y distanciarse de las políticas comerciales neoliberales⁴⁰⁰ que ejercen presión sobre las empresas públicas, anulando de una vez del mercado del agua. Sin embargo, esto no se logra por sí solo, ni por iniciativa del Norte, es necesario la conformación de movimientos mundiales en torno al agua, que sean capaces de romper con el paradigma por medio de la presión y exigencia de cambios políticos a las instituciones financieras internacionales y a los gobiernos, que incluyan a todo el conjunto de la población con políticas orientadas a cubrir las necesidades de las poblaciones y mejorar sus condiciones de vida, primordiales para el desarrollo⁴⁰¹.

⁴⁰⁰ Ibíd. P. 283

⁴⁰¹ Ibíd.. P. 284-285

5. CONCLUSIONES

De la misma forma como sucede en otras ciudades del mundo en proceso de desarrollo, la ciudad de Cali padece los problemas propios de su expansión, entre ellos la asimetría entre la demanda y la oferta de agua potable y el deterioro de los recursos naturales. Las acciones implementadas no han sido suficientes para tratar los problemas y conflictos en torno al agua, como tampoco es suficiente las políticas adoptadas para tal fin. Es necesario comprender que las soluciones no provienen de recetas y estándares internacionales que no aplican al entorno colombiano, ni a la baja tecnología de los operadores nacionales. Se ha demostrado que la vía de la privatización no es la solución, a lo largo del texto se ha evidenciado su fracaso tanto en América Latina como en algunas ciudades colombianas de las cuales se ha tomado ejemplo.

Frente a la pregunta inicial de investigación sobre la incidencia de las políticas neoliberales en la crisis de agua potable de la ciudad de Cali, se logró identificar los principales factores que afectan la continuidad del servicio, todas ellas de una u otra forma están relacionadas con el modelo económico neoliberal y su visión de desarrollo para las ciudades emanado de la banca multilateral y los organismos internacionales. Dichos factores están relacionados en un principio y de forma transversal a todos los problemas de agua con el cambio climático que el planeta experimenta, producto de las distintas actividades humanas y del cual Colombia no es la excepción.

El primer Factor que se logró identificar es que a través de la historia de la ciudad, el desarrollo está fuertemente ligado a la expansión urbana no planificada y al proceso de industrialización que fomentó las migraciones a la ciudad. La ESP EMCALI ha sido pieza fundamental en el desarrollo de la ciudad, sin embargo, no pudo prever que Cali crecería de forma tan alarmante, quedando de esta forma rezagada en cuanto a tecnología, la administración y la operación, fundamentales para proveer del servicio de agua potable a esta urbe en constante crecimiento. Por esta razón fue intervenida, porque no estaba de acuerdo a los estándares que la Ley exige, afectando fuertemente el servicio de agua potable en la ciudad y su posterior desarrollo.

El segundo factor lo compone la débil gestión institucional de los recursos hídricos y la contradicción de la Ley con la realidad, incluso en el seno mismo de las instituciones encargadas del control y vigilancia de los recursos naturales,

como también el diseño institucional sobre gestión que no tuvo en cuenta las verdaderas necesidades de la sociedad civil, lo cual genera una información sobre los recursos errada e incompleta. En el recorrido por la legislación colombiana se pudo observar las grandes contradicciones que en su seno alberga, una de las más importantes es alojar bajo el mismo rubro el ambiente, el fomento de la construcción de vivienda y el desarrollo, tal es el caso del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Otra contradicción procede de la misma Constitución Política colombiana de 1991, en la cual estipula que el Estado debe garantizar el acceso a agua potable a toda la población colombiana, pero al mismo tiempo entrega los servicios públicos al capital privado y multinacionales mediante sistemas de concesiones, los cuales no garantizan que el servicio se preste para todos y todas, ni que las tarifas estén de acuerdo al presupuesto de cada familia, como tampoco garantiza ningún otro tipo de derecho que la Constitución exige.

Este factor es de suma importancia, debido a que las instituciones son las reglas de juego que se establecen para que los actores puedan participar; unas reglas de juego poco claras son débiles, crean conflictos entre los actores, son poco creíbles y son proclives a los cambios, generando de esta manera incertidumbre. Es por dicha razón que surgen los conflictos y la contradicción que existen actualmente en el país, al igual que las contradicciones entre las autoridades ambientales y las instituciones encargadas de vigilar y controlar los recursos hídricos, debido a que no tienen claramente definidas sus funciones.

No obstante, dichas contradicciones no son solo generadas por las acciones u omisiones del Gobierno colombiano, éstas proceden de la visión mercantilista que se viene adoptando desde la apertura del mercado fomentado por organismos internacionales y la banca multilateral, lo cual corresponde al **tercer factor**. Al implementar políticas de orden mundial y además contradictorias con los contextos locales, se corre el gran riesgo de que no funcionen; el poder de decisión y de implementación pertenece al Estado y dentro de un Estado existen distintos intereses, conflictos, tensiones que pueden encaminar a que una política pública tenga éxito o fracase. Esto se debe a que los problemas en la agenda global, no son entendidos de la misma forma o no son similares en todos los países, es decir, un problema aunque sea internacional, no significa que tenga la misma prioridad o sea “real” en el interior de cada Estado y por consiguiente no significa que se adopten y adelanten procesos para su resolución dictadas por establecimientos internacionales. El efecto que puede tener una imposición de una

opción de política globalizada, es que puede polarizar en vez de unificar las opiniones y conceptos sobre política que se debe adoptar, incrementa los actores en la toma de decisiones y el proceso se torna más complejo.

Las políticas impuestas en Colombia con visión mercantilista de los servicios públicos domiciliarios no ha permitido el acceso al agua sin discriminación para toda la población, lo cual constituye una verdadera violación a los derechos humanos y un obstáculo tanto para el desarrollo del objetivo No. 7 de los objetivos y metas del Milenio, como para el desarrollo de las ciudades en su concepto más amplio que el desarrollo económico. De igual forma, tampoco permite una gestión del recurso hídrico el cual ha de ser uno de los elementos fuertes en el proceso de desarrollo de ciudad, ya que una población sin agua representa una población con múltiples necesidades, es decir una población pobre.

El cuarto factor corresponde a la falta de una visión y una política integral del agua, lo cual implica un mayor conocimiento sobre el recurso hídrico, la manera como encajamos en el ciclo hidrológico, la forma como la concebimos: importante para nuestro bienestar, pero inferior en nuestras prioridades. La falta de una visión integral del agua, lo evidencia las crisis que se padecen en distintas partes de Colombia, ya sea en tiempo de invierno con las inundaciones o en tiempo de verano con las sequías.

Como **quinto factor** fuertemente relacionado con el anterior, son las distintos usos que se le da al agua las zonas rurales, lo cual ha constituido verdaderos conflictos entre la norma colombiana y las poblaciones rurales que la utilizan tanto para sus necesidades primarias, como para su producción a pequeña escala como la de sus alimentos. Es necesario generar conocimiento en todos los niveles tanto en instituciones públicas como privadas y en el resto de la sociedad civil, con el fin de unificar criterios y crear así un verdadero diseño de política de agua que recoja tanto las necesidades de las empresas como la de los ciudadanos, inclusive en aquellas poblaciones rurales dispersas donde el agua juega un papel fundamental para el desarrollo de sus actividades agropecuarias.

Para lograr mayor conocimiento es necesario, recoger todos los aspectos que afectan la sostenibilidad de los recursos naturales y las distintas visiones que se tiene en torno al agua, esto se puede lograr apoyándose en los hechos y conocimientos que se están llevando a cabo en distintos países del mundo, dichas experiencias permiten aprender de los errores y potencializar las investigaciones con las condiciones propias de la ciudad. Sin duda alguna, la construcción de infraestructuras son necesarias pero no suficientes para solucionar el problema del

agua, se necesita cambiar el paradigma tanto del desarrollo de ciudad entendido en términos económicos, como el tratamiento y gestión que se le da a los recursos que provee la naturaleza. El paradigma dominante entre las elites colombianas y el Gobierno Nacional, menoscaba la soberanía nacional y los recursos naturales, como también los derechos de los ciudadanos, porque van en contravía del bienestar de la sociedad civil.

Es por lo anteriormente expuesto que existe la contradicción y poca articulación entre las instituciones y autoridades ambientales, pues las normas y leyes diseñadas no tuvieron en cuenta la participación de la sociedad civil ni sus verdaderas necesidades, tampoco incluyeron en la legislación la visión multicultural que sobre el agua tienen las distintas comunidades tanto de las zonas urbanas como las zonas rurales, precisamente éste constituye el **quinto factor**. Para promover una mejor gestión del recurso hídrico, se necesita involucrar a todos los actores de la problemática, para promover una verdadera gestión del agua de forma integral, sin dejar por fuera un elemento tan fundamental para el desarrollo colombiano como es el campo, porque para bien o para mal Colombia es una sociedad que depende de la agricultura.

De acuerdo a los factores planteados que han incidido en el problema de abastecimiento de agua en Cali, se pudo identificar algunas líneas de estudio para próximas investigaciones. Estas líneas corresponden a los planteamientos como soluciones para la crisis de agua potable en la ciudad caleña, considerándose que las soluciones como construir infraestructuras, son necesarias pero no dan solución completa, pues el problema es estructural sujeto a ideologías dominantes en las elites políticas. A continuación se presentan a manera de reflexión:

La primera línea de investigación sin lugar a dudas es el derecho humano al agua. Como se ha planteado a lo largo del texto, el problema de acceso al agua es un problema que afecta a todas las poblaciones del mundo y los gobiernos nacionales no le han dado la verdadera importancia. Este campo de estudio deberá contar con datos estadísticos de la calidad de vida de la población objeto de estudio, como también todo lo relacionado con la legislación colombiana y los tratados internacionales.

La segunda línea corresponde al proceso que se viene adelantando en todo el mundo, desde una perspectiva de movimientos y las redes sociales en torno al agua, dichos procesos adelantados por empresas públicas, la sociedad civil, los sindicatos, y formas de asociación, exigen a los estados mejoras en la prestación

de los servicios públicos y rechazan la privatización, es una clara evidencia de la necesidad de cambiar el paradigma neoliberal dominante. Desde esta perspectiva, es fundamental utilizar bibliografía que suministre casos específicos en otros países, para comparar los estudios adelantados en esta materia en Colombia, teniendo en cuenta las especificidades de cada región.

De igual forma el intercambio de conocimientos y experiencias aporta enormemente, para hallar alternativas mucho más abiertas al debate, equitativas e inclusivas, que el modelo de privatización. Además, las redes sociales y los movimientos sociales locales y nacionales, unidos a otras formas de organización en todo el mundo pueden ejercer gran presión no solo en su ámbito nacional, también en el internacional. Es necesario trabajar unidos para convencer a los gobiernos y las elites, de que las reformas deben realizarse orientadas a atender las necesidades de la población y de esta forma superar la pobreza que aqueja a los países en vía de desarrollo, entendiendo principalmente que el desarrollo no es sólo la superación de la pobreza económica, en un sentido mucho más amplio, lo que se busca superar es la pobreza en la educación, el analfabetismo, la discriminación, la marginación, entre otros.

La tercera línea corresponde al retorno del monopolio estatal en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. En los últimos años, estudiosos de este campo vienen planteando el retorno del modelo publico del agua, sin embargo, existen numerosos obstáculos, entre ellos los organismos internacionales que solo otorgan créditos a los Estados cuando éstos cumplen ciertos requisitos específicos como el privatizar las empresas públicas o adoptar normas que ellos mismos expiden para la prestación de los servicios públicos. Aunque no existe un manual que indique el cómo se puede fomentar un modelo publico de agua, muchos son las investigaciones adelantadas con casos específicos, de las cuales se puede extraer información valiosa y pueden dar cierta guía, para aplicarlo en el contexto local o nacional. De todas formas, lo que se pretende con este modelo es que las decisiones y el diseño de gestión tengan la activa participación de la base social y las instituciones públicas sean fortalecidas, que cuenten con el apoyo de la sociedad civil, que las tarifas sean justas y que no se deteriore los recursos naturales.

La cuarta propuesta de estudio se relaciona con ampliar el conocimiento sobre los múltiples usos del agua y la concepción que de ésta tiene las comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, y en general distintas etnias. De igual forma, el papel que juega la multiculturalidad en los usos del agua, los conflictos

que se suscitan debido a las distintas visiones de gestión del recurso y la forma de proceder a su resolución. Además, el concepto de uso múltiple del agua debería ser un estandarte en la legislación colombiana, enfocada a mejorar la calidad de vida de la población tanto urbana como rural, sin lugar a discriminaciones y como una forma de estrategia para disminuir la vulnerabilidad tanto de los ecosistemas como de las familias rurales.

La quinta línea de investigación se relaciona con la participación ciudadana y la toma de decisiones en las políticas públicas de agua, lo cual conlleva a la gobernanza local del agua. Es de especial interés indagar sobre la gobernanza del agua aplicado a lo local, este término relativamente nuevo quizá resume las anteriores propuestas de estudio, en el sentido de que para una buena gobernanza es necesario la participación democrática de todos los actores sociales generadores de conflictos, la reproducción de conocimiento, la identificación de factores que afectan los recursos hídricos, el desarrollo de una visión integral del agua, para impulsar mejores políticas y formas de gestionar el recurso hídrico, con el fuerte apoyo político tanto de todos los niveles del gobierno, como los partidos políticos.

Como se pudo observar, aún queda mucho camino por recorrer, muchas experiencias que vivir, pero lo más importante es que las investigaciones no se queden en el papel en forma de enunciados o adornos como sucede actualmente con la legislación, es sumamente urgente que desde la base social se tome conciencia del gran problema de la crisis de agua, que la mentalidad de todos cambie y se pueda concebir alternativas adecuadas que suplan las necesidades reales de la población. Ningún esfuerzo es suficiente cuando se trata de la supervivencia de los seres humanos y la de los recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

B. Guy Peters: Capítulo VII, las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. Encontrado en: GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN, Hans Dieter. Nuevo Manual de Ciencia Política. Ediciones Istmo. Madrid, España, 2001.

B. GUY, Guy. "El Nuevo Institucionalismo" Editorial Gedisa, Primera edición. España 2003.

CAMACHO ARANGUREN, Miguel Guillermo. Emcali en la historia de Cali. Cali: Empresas Municipales de Cali, 2006.

Contraloría General de la República. Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2002 – 2003 Colombia. Bogotá D. C., Colombia Mayo de 2003. Impresión Imprenta Nacional.

CORREA C., Hernán Darío et. Al. Colombia ¿Un futuro sin Agua?. La gestión pública del agua en Colombia. Artículo de BEAUFORT, Elizabeth. Ecofondo, Foro Nacional Ambiental, Ediciones desde abajo. Noviembre, 2007.

Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental (FEA), Centro mexicano de derecho ambiental A.C. (CEMDA) y presencia ciudadana mexicana A. C." El agua en México: Lo que todas y todos debemos saber". Primera Edición. México. 2006. Disponible en formato electrónico: www.agua.org.mx

HUNTER, Robert et al. Por un Nuevo Modelo Público del Agua. Triunfos, Luchas y Sueños. Parte I, Modelos Públicos de Agua: Triunfos. El Agua en Porto Alegre: Un bien público y universal, por Hélio Maltz. Traducción de Beatriz Martínez Ruiz. Edición propiedad de Ediciones de Intervención Cultural El Viejo Topo. Diseño de Colección: M. R. Cabot. España 2005.

March J. G. y J. P. Olson. Redescubriendo las Instituciones (1989). Citado en B. GUY, Peters. "El Nuevo Institucionalismo" Editorial Gedisa, primera edición. España 2003. P. 50

NORTH C., Douglass. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Traducción de Agustín Bárcena. Fondo de Cultura Económica (FCE), primera edición en español. México, 1993.

R. A. W. RHODES "Institucionalismo". Encontrado en: MARSH, David y STOKER, Gerry. Teoría y Métodos de la Ciencia Política. Artículo de Versión española de Jesús Cuéllar Menezo. Editorial Alianza. España.

RESTREPO TARQUINO, Inés. Usos múltiples del agua, como una estrategia para la reducción de la pobreza: experiencias y propuestas para el contexto colombiano. Compiladora: Inés Restrepo Tarquino. Universidad del Valle, Programa Editorial. Colección libros de investigación primera edición. Cali, Colombia. Mayo de 2010.

VARELA BARRIOS, Edgar. "Gestión y Gobernabilidad en EMCALI, liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias" 2007. Documento en CD.

VASQUEZ, Edgar et al. Cali: Economía, población, expansión urbana y servicios públicos: un modelo de interrelaciones. Informe Ejecutivo "Retrospectiva urbana y servicios públicos en Cali 1900-1993". Centro de investigación y documentación socio-económica CIDSE. Junio de 1994.

_____. Historia de Cali en el siglo XX; sociedad, economía, cultura y espacio, Cali, 2001

VELASCO ARIZABALETA, Luis Mario. Historia del hábitat vallecaucano 1532-1982, CVC, Cali, 1982.

VERGARA VARELA, Rafael. El desarrollo Metropolitano de Cali en la década de los años setentas, Tesis. Universidad del Valle, Cali, 2005.

LEGISLACIÓN, PROGRAMAS Y BASES DE DATOS

Acuerdo 15 de 1988 (agosto 11).

Acuerdos 49 de 1964 y Acuerdo 36 de 1985.

Alcaldía de Santiago de Cali, Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA. Grupo de Trabajo en Política Ambiental. "Hacia una Ciudad -

Región Sustentable” Borrador de Lineamientos para una Política Ambiental de Santiago de Cali. p. 9

Banco de La República. Investigación e información económica. Reportes del Emisor, publicación del departamento de comunicación institucional del Banco de la República. Bogotá, D. C., enero de 2007 - Núm. 92. Editora Diana Margarita Mejía. Pagina web: http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_emisor.htm

Cámara de comercio de Cali – Fundación Alvar Alice – El País Casa Editorial El Tiempo – Fundación Corona – Cámara de Comercio de Bogotá. Evaluación de la Calidad de Vida en Cali 2008 Primer año de la Administración de Jorge Iván Ospina”, Santiago de Cali, Mayo de 2009.

Código de Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente.

Congreso de Colombia. Ley No. 1151 del 24 de julio del 2007. “POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010”.

Constitución Política de Colombia, 1991.

Contraloría de Bogotá. Desprivatizar la EAAB para rescatar su esencial social. Colección Transparencia Distrital 2004-2008, agosto de 2005.

Contraloría General de Santiago de Cali. “Informe Anual Sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente Municipio de Santiago de Cali, vigencia 2009”. Febrero 2010.

_____. Vigencia febrero 2009.

_____. Vigencia 2010, Febrero 2011.

_____. Informe de Intervención de EMCALI EICE E.S. a diciembre 31 de 2007. En: www.contraloriacali.gov.co

_____. Informe Final de Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral a las rebajas y descuentos de EMCALI EICE E.S. vigencias 2006 – 2007 – 2008 modalidad especial. Diciembre 3 de 2008. En: www.contraloriacali.gov.co

CVC, Génesis y desarrollo de una idea de progreso, CVC: cincuenta años, Cali, 2004.

DANE. Página web: <http://planeacion.cali.gov.co/contentmgr/default.asp?id=68>

Decreto 3200 de 2008, Título I, Capítulo 1, Artículo 3º. “Artículos básicos del PDA”

Decreto Ley 2811 de 1974.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. En:
<http://planeacion.cali.gov.co/dapweb/index.asp>

_____. Antecedentes y motivos de ordenamiento territorial, Cali, 1985.

_____. Departamento Nacional de Planeación. En:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Capítulo II
Página web:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>

_____. (PND) 2006-2010, capítulo V “Una gestión ambiental y del riesgo de promover el desarrollo sostenible”.

Documento Conpes 3383. Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado. Concejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D. C. 2005.

Documento Conpes 3385. Participación Privada en Servicios Públicos Domiciliarios- Lineamientos de Política. DNP, Octubre de 2005. En página web:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3385.pdf>.

Documento Conpes 3463. Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Bogotá, marzo de 2007. En página web:
http://www.minambiente.gov.co/documentos/conpes_3463_120307.pdf

EMCALI. Página web: <http://www.emcali.com.co/vsm3.8.1/?cerror>

_____. Plan Estratégico Corporativo 2008 – 2012. Gerencia General, Equipo de Planeación Corporativa. Pp. 41, 42.

_____. Emcali Sistema Unificado de Información de Servicio Públicos en: <http://planeacion.cali.gov.co/contentmgr/default.asp?id=68>

_____. Informe de gerencia general, Cali 1985.

_____. Informe y balance, Cali, 1986.

_____. Informe de Gestión EMCALI, 1995

_____. Informe de gestión 2004.

Estudio ICESI No 7: 1993, 46 – 47. Encontrado en: VARELA BARRIOS, Edgar. “Gestión y Gobernabilidad en EMCALI, liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias” 2007.

II FORO SOBRE TEMAS DE POLÍTICA AMBIENTAL PROYECTO DE LEY DE AGUA EN COLOMBIA. Encontrado en: http://www.idea.unal.edu.co/pmad/doc/boletin_OPA2.pdf

Ley 142 del 11 de Julio de 1994.

LEY 99 DEL 22 DE DICIEMBRE DE 1993. Título VI de las Corporaciones Autónomas Regionales. Artículo 31.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá, D.C.: Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010.

_____. Viceministerio de Ambiente. Dirección de Ecosistemas, Grupo de Recurso Hídrico. República de Colombia. 2010.

Plan de Gestión Ambiental Municipal, 2005. Documento en pdf disponible en: www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=32069.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Informe acciones y logros sobre los procesos de tomas de posesión, septiembre 2002-2009.

PERIODICOS Y DIARIOS

Periódico el País. "Así será el embalse del río Cali en Pichindé". Disponible en: <http://www.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Febrero252009/Cali2.html> (citado en 25 de febrero de 2009)

_____. "Buscan opciones para el suministro de agua en Cali". Disponible en: http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-05-07/buscan-opciones-para-el-suministro-de-agua-en-cali_73402.php

_____. "Cali busca el tesoro del futuro. Disponible en: <http://historico.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Noviembre192006/salvajina.html>

_____. "Cali no se quiere morir de sed". (Citado en 29 de julio de 2007).

_____. "Choque de trenes" por crisis de agua en Cali. Por Fernández, Álvaro Pio. En: Periódico. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Febrero212009/cali1.html>

_____. El 'caudal' de problemas del Sur. 28 mayo 2006. Por Perla Escandón Tovar, Reportera de El País. Disponible en: <http://historico.elpais.com.co/paionline/calionline/Mayo282006/cali1.html>

_____. "El 70% de Cali se quedó sin agua". Disponible en: <http://www.elpais.com.co> (citado en 15 de febrero de 2009).

_____. "Embalse en Pichindé, principal propuesta para enfrentar invierno en Cali. José Luis Guzmán. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/calenos-podrian-vivir-otro-dia-sin-agua-por-causa-del-invierno> (citado el 14 de abril de 2011).

_____. "Emcali define futuro del reservorio de agua". Disponible en: <http://www.elpais.com.co> (citado en 27 de diciembre de 2008).

_____. Los ríos caleños afrontan un caudal de problemas. Por Laura Marcela Hincapié, reportera. Disponible en: <http://historico.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Septiembre132009/caliS.html>

_____. Mayo 6 de 2004

_____. Mayo 31 de 2004.

_____. Octubre 10 de 1998

_____. "Otro corte de agua deja con sed a media ciudad". Disponible en: <http://www.elpais.com.co> (citado en 17 de febrero de 2009).

_____. Septiembre 17 de 1998:Pág. B1

_____. Septiembre 18 de 1998, B1.

_____.Septiembre 22 de 1998. Pág. B1

_____. Septiembre 23 de 1998: B1

_____. Septiembre 28 de 1998

_____. Septiembre 29 de 1998: B1.

Periódico La República. Disponible en:
http://rse.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-01-23/a-tomar-decisiones-rapidas-sobre-emcali_64240.php

_____. Emcali invertirá \$95.000 millones en 2009. Disponible en: http://rse.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-01-27/emcali-invertira-95000-millones-en-2009_64491.php#

_____. Emcali invertirá \$95.000 millones en 2009. Disponible en: http://rse.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-01-27/emcali-invertira-95000-millones-en-2009_64491.php#

_____. Emcali sale a buscar crédito para construir nuevo embalse. Disponible en: http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-06-26/emcali-sale-a-buscar-credito-para-construir-nuevo-embalse_77082.php

_____. Emcali utilizará cinco pozos para el suministro de agua. Disponible en: http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-03-18/emcali-utilizara-cinco-pozos-para-el-suministro-de-agua_69423.php

_____. Pagina web: http://rse.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-05-21/emcali-debe-renegociar-pasivos_74407.php

_____. Pagina web: http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-03-01/emcali-seguira-siendo-una-empresa-publica_67881.php

_____. Página web: http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-05-14/emcali-volvera-este-ano-al-municipio_73958.php

_____. Pagina web: http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-05-15/emcali-en-transicion-para-volver-al-municipio_74028.php.

_____. Pagina web: http://www.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2009-06-05/concejo-de-cali-quiere-decidir-sobre-el-destino-de-emcali_75597.php

_____. Pagina web: http://www.larepublica.com.co/archivos/TECNOLOGIA/2009-03-03/alcalde-asegura-que-tomara-decisiones-sobre-emcali_68011.php

CONFERENCIAS

BASTIDAS, Sandra Patricia. Instituto Cinara, Universidad del Valle, Cali. Conferencia electrónica Servicios de agua de uso múltiple como una estrategia para reducir la pobreza (2004).

WILCHES CHAUX, Gustavo. Conferencia “Cultura del Agua y Seguridad Territorial”. Club de Ejecutivos. 25 marzo de 2010.

FOROS, LIBROS, ENSAYOS, ARTICULOS DE REVISTA Y BOLETINES EN PAGINAS WEB

B. GUY, Peters. Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? CD documento en pdf.

Boletín de observatorio de Política Ambiental. II foro sobre temas de política ambiental proyecto de ley de agua para Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios ambientales – IDEA- Programa de maestría en medio ambiente y desarrollo. Bogotá, Noviembre 2006.

Boletín Informativo Sobre El Monitoreo del fenómeno de “El Niño, No.3, 14 de Octubre 2009.

CARDONA GONZÁLEZ, Álvaro Hernando. El Régimen Jurídico de las Aguas en Colombia. Artículo publicado el 28 de junio de 2005, en: <http://elambientalista.blogspot.com/2005/06/el-regimen-juridico-de-las-aguas-en.html>

Centro de Estudios de Ingeniería Química; Universidad del Valle. “Lixiviados de Navarro envenenan al río Cauca”. Disponible en: <http://cesiq.univalle.edu.co/html/modules.php?name=News&file=print&sid=39>

Cinara, Instituto de Investigación y Desarrollo en Abastecimiento de Agua, Saneamiento Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico. Disponible en: <http://cinara.univalle.edu.co/>

CODHES. CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. Ver informes y boletines de diferentes años (2006, 2007, 2008). Disponible en: http://www.codhes.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=2

DOCUMENTOS DE POLITICAS PÚBLICAS Y DERECHOS INDÍGENAS - INFORME Nº 15 - SANTIAGO– CHILE - 17-/03/2006. Disponible en: www.politicaspUBLICAS.cl

DOMINGUEZ, Judith. El acceso al agua y saneamiento: problema de gobernanza local. Estudio de la Cuenca del Río Blanco, Veracruz. Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. Disponible en: <http://siaps.colmex.mx/documentos/estudios/Agua%20y%20Saneamiento.pdf>

JIMÉNEZ GÓMEZ, Roberto. Análisis del Proceso de Formulación de Políticas para la Reforma del Sector Eléctrico y su Potencial Incidencia en el Marco Institucional

y la Producción de Fuentes Renovables. Universidad de Costa Rica sistema de estudios de posgrado. 2009. CD Documento en pdf.

March, J. G. y Olsen, J. P. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", American Political Science Review, no. 4. Disponible en: http://bss.sfsu.edu/sguo/Renmin/June%2021_institutionalism/New%20institutionalism_James%20March.pdf

Naciones Unidas. Informe 2010, Objetivo de Desarrollo del Milenio, Nueva York 2010 P. 58. Ver en Página web: http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf#page=60

NATENZON, Claudia E. UBA/ FLACSO. Los conflictos socio ambientales en la gestión del agua. *Plataforma de Diálogo "Conflicto y Agua" Bogotá, 26 y 27 de marzo de 2009.*

Organización de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura. "La inercia política exacerba la crisis del agua, según el informe mundial sobre recursos hídricos". Comunicado de prensa N° 2003-16. UNESCOMPRESS. En: http://portal.unesco.org/es/ev.php_URL_ID=10064&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y culturales (PIDESC) Observación General N°15, Párr. 12. a. citado en: Ver en Pagina web: Dra. Judith Domínguez. El acceso al agua y saneamiento: problema de gobernanza local. Estudio de la Cuenca del Río Blanco, Veracruz. Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. P. 6. Disponible en: <http://siaps.colmex.mx/documentos/estudios/Agua%20y%20Saneamiento.pdf>

Revista Cultura y Trabajo, "Altibajos de la resistencia de SINTRAEMCALI a la privatización", Edición número 63 – Sección

Revista Semana. "Hijos del presidente de Colombia se enriquecen gracias al tráfico de influencias". Oficina de Prensa Senador Jorge Enrique Robledo. Bogotá, 19 de abril de 2009. Disponible en: www.cronicon.net/paginas/edicanter/ediciones33/nota9.htm

Talbot J. F. Is the Water Business Really a Business? CEO Saur International
World Bank Water and Sanitation Lecture Series 13th February 2002.
www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/docs/SAUR.pdf

UNDESA/UNDP/UNCE. "Governing water wisely for sustainable development".
Disponible en: http://www.unesco.org/wwap/wwdr1/pdf/chap15_es.pdf

VELEZ, Hildebrando, Dilemas del Agua en la Ciudad. CENSAT AGUA VIVA - 27
de mayo de 2009. En página web:
<http://www.censat.org/component/content/article/439>

V World Water Forum (2008), *Governance and management Working Paper. Improving performance through regulatory approaches*, Istanbul, p. 9

World water Council and Global Water Partnership. GWP encontrado en:
<http://www.gwpcentroamerica.org/?art=1151>