CIUDAD, PODER Y GOBERNANZA: EL ACCESO AL AGUA POTABLE EN MEDELLÍN, 2002-2011

JUAN ESTEBAN SANTA ZULUAGA

Historiador

Trabajo de tesis presentada en cumplimiento de los requisitos para optar al título de Magíster en Estudios Urbano Regionales

Director

Geógrafo Peter Charles Brand

Especialista en Planeación Urbana

PhD. En Diseño Urbano

Escuela de Planeación Urbano-Regional

Facultad de Arquitectura

Universidad Nacional de Colombia (Sede Medellín)

Noviembre de 2014

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción general **8**

Capítulo 1. Marco teórico y conceptual: Un estado del arte para la comprensión del problema del agua desde la geografía **14**

1.1 Introducción **14**

1.2 La municipalización de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en perspectiva histórica **15**

1.3 La amplitud de enfoques sobre el tema del agua potable **21**

1.4 La neoliberalización de la naturaleza: la naturaleza como constructo social y mercancía **27**

1.5 El Derecho Humano al Agua vs la Mercantilización del Agua **44**

1.6 Las resistencias y luchas de los movimientos sociales en defensa del agua en Colombia **54**

Capitulo 2. Estudio de caso: Políticas públicas del agua en Medellín: el modelo empresarial de las EPM. De la habilitación de servicios públicos a la gobernanza como nuevo modelo de gestión corporativista de acceso al agua **66**

2.1 Introducción **66**

2.2 Ciudad marketing: la imagen de la ciudad ante el mundo **67**

2.3 La ciudad neoliberal en el marco de la privatización de los bienes públicos **68**

2.4 La ciudad como empresa: características generales de la ciudad latinoamericana **69**

2.5 Las EPM: de empresa benefactora a empresa corporativista **71**

2.6 Las EPM y su programa Habilitación de Viviendas **72**

2.7 Los preceptos de la privatización: la Ley 142 de 1994 de servicios públicos domiciliarios **75**

2.8 Reglamentación del régimen de los servicios públicos **79**

2.9 Confusiones en torno a la noción de derecho público **80**

2.10 Los servicios públicos en el contexto del Estado social de derecho **81**

2.11 Programa “Litros de amor”: el Mínimo Vital de Agua Potable en Medellín **83**

2.12 La desconexión en Medellín: un fenómeno presente pero invisible para el Municipio **85**

2.13 La gobernanza del agua en Medellín como nueva forma de gestión del acceso al agua potable **88**

Capítulo 3 Aspectos metodológicos: el Análisis Crítico del Discurso como herramienta para la investigación en Planeación Urbana **97**

3.1 Introducción **97**

3.2 El análisis del discurso: postulados **99**

3.3 El análisis crítico del discurso en los estudios urbano-regionales con énfasis en la problemática del agua potable **100**

3.4 Gobernanza, poder y discurso **104**

3.5 Percepción en los barrios populares acerca de la función que desempeña la compañía EPM **106**

3.6 Conflictos socio territoriales urbanos y luchas discursivas por el agua **114**

3.7 Las diferentes racionalidades de los actores sociales **118**

3.8 Fricciones discursivas, racionalidades territoriales y disidencias urbanas **122**

3.8. 1 Las causas de la desconexión **122**

3.8.2 El agua y la energía prepago: estrategias de auspicio de EPM para las familias **124**

3.8.3 La provisión de servicios con cobertura universal **126**

3.8.4 Entrevistas y percepciones sobre el problema del agua en Medellín **127**

Conclusiones **132**

Bibliografía

Anexos

Fotografías

Tablas

Gráficas

Anexos

A la memoria de Giovanny Santa,
puedo vivir con su ausencia,
pero no puedo prescindir de ella.

“agua que no has de beber, déjala correr”

proverbio popular

Fotografía: Colegio San José de la Salle (noviembre de 1942). Boletín Colegio de San José de la Salle, No 43. Medellín: Bedout.

Agradecimientos

El autor expresa sus más sinceros agradecimientos a:

El profesor Peter Brand, director del trabajo de grado, por su constante apoyo en la investigación. Sus aportes contribuyeron a ampliar el espectro de investigación desde diferentes frentes teóricos y metodológicos siempre dejando claro la importancia de éste dentro de los estudios urbano-regionales.

La profesora Kathryn Furlong quien me recibió amistosamente durante mi estadía como estudiante de intercambio en el laboratorio de la gobernanza del agua perteneciente a la Universidad de Montréal.

A la profesora Analida Rincón por su esfuerzo en el fortalecimiento del programa de la maestría y todo el apoyo que nos brindó a los estudiantes para llevar a cabo la pasantía en Brasil.

A la Corporación Penca de Sábila (CORPENCA), en especial a Javier Márquez y Alejandra Villada, por su colaboración en los foros sobre el agua potable y su acompañamiento en el proceso de investigación.

A la Mesa Interbarrial de los Desconectados. Total apoyo a la causa: la defensa del agua como derecho humano fundamental y la soberanía de las comunidades en los barrios.

A Juan Pablo Agudelo Guerra, estudiante de filosofía de la Universidad de Antioquia, por ayudarme con la entrega de los derechos de petición ante los representantes de EPM.

A mi gran amiga Catalina Bonilla de la Universidad de Montréal.

A la señora Claudia Gómez (Jefe de Unidad de Ofertas de Hogar) y el señor José Ignacio Murillo Arango (Profesional en Comunicaciones Gerencia Comunicación Corporativa), ambos pertenecientes a la compañía EPM.

A Héctor David Escobar, integrante de la Junta de Acción comunal de la comuna 6.

Y a todos aquellos que me han acompañado durante estos años de estudio.

Introducción general

La empresa EPM (Empresas Públicas de Medellín) desde su fundación en el año de 1955, ha funcionado, en común acuerdo con el Municipio, como empresa oficial proveedora de servicios públicos domiciliarios: energía eléctrica, gas natural y mantenimiento de acueducto y alcantarillado de la ciudad. Según la Personería de Medellín, en la actualidad es reconocida en América Latina como la principal y más importante empresa de abastecimiento de aguas, hasta el punto de ser considerada "empresa modelo" a nivel mundial debido a la tecnología que emplea en la alta potabilización del líquido y a la cobertura del 100% de las áreas urbanas de Medellín (CORPENCA, 2010).

Sin embargo, las lógicas de la "ciudad empresarial" han modificado la forma de operar de las instituciones oficiales y esto ha influido hasta en las empresas prestadoras de servicios. La globalización y las políticas de escala hacen que el papel dinámico que realiza EPM impulse las empresas regionales y los asocios público-privados en alianza con el Banco Mundial y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo). El problema se hace evidente en el contexto actual en el que la descentralización del poder estatal impulsa al gobierno nacional a delegar sus funciones a otras entidades, contradiciendo en parte la resolución 16/2 expedida por las Naciones Unidas a través del Consejo de Derechos Humanos en abril de 2011, la cual declara que es el Estado el que debe garantizar "[…] el acceso seguro al agua potable y al saneamiento como un derecho humano: un derecho a la vida y a la dignidad humana"(Asamblea General de las Naciones Unidas).

Y es justamente en la ciudad de Medellín y su área metropolitana donde se presentan este tipo de anomalías. Los denominados "desconectados" de EPM (Revista Euphorion, 2009) son ciudadanos de todos los rincones de la ciudad que han estado manifestándose en contra de las medidas de privatización por parte de EPM. Estos actores sociales se quejan de las altas tarifas, del cobro del alumbrado público, de la implementación de la energía prepago, de la mala facturación en las pilas públicas, entre otras cosas. Asuntos que tienen una correlación directa con la noción de gobernanza del agua, con las relaciones de poder a partir del acceso y uso de este recurso, con la planificación urbana, con los modos de territorialización del espacio y con las políticas públicas de la alcaldía de Medellín.

Como antecedente a esta situación, en 2003 la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-741, se pronunció positivamente sobre la legitimidad de organizaciones autorizadas y comunidades organizadas para prestar servicios públicos según lo indica el artículo 15 de la Ley 142 de 1994. Esta sentencia legitimó que las juntas de acción comunal, las asociaciones de usuarios y usuarias, las juntas administradoras y otras personas jurídicas sin ánimo de lucro pueden, sin contradecir la Constitución (la misma sentencia se refiere al artículo 365 de la Carta), cumplir la función de abastecimiento de agua potable. No obstante, con frecuencia las políticas nacionales y locales ignoran las labores de estas organizaciones que a menudo se muestran capaces de procesos de autogestión en diversos ámbitos de prestación de servicios como los de energía y de agua. Y muchas veces se prefiere entregar la prestación de servicios públicos y los beneficios de ella a empresas privadas por tiempo indefinido (CORPENCA, 2011).

El marco normativo internacional (Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 16/12. 2011), determina las obligaciones que debe cumplir el Estado como garante del acceso y suministro de agua potable en casos especiales que comprometen directamente el mínimo vital. La legislación nacional, en común acuerdo con la empresa EPM, incumple y desconoce una serie de sentencias, promovidas por acciones de tutela, acciones populares y acción de grupo que prohíben la desconexión en los siguientes casos: hogares donde viven menores de edad (Sentencia T-546/09); personas en situación de desplazamiento (T-717/10) y; niños, ancianos, madres solteras y discapacitados (T-092/11). Esta contradicción en la ley nacional se presenta como una violación a los derechos fundamentales de muchos ciudadanos residentes en las áreas urbanas de Medellín.

En primera instancia es importante señalar que esta investigación está atravesada por la recurrida, discutida y reconocida noción de “gobernanza”. Se trata de una noción en plena construcción y no de un concepto sólido (como función dentro de una teoría). Es una noción emergente que se explica al menos de dos maneras: (i) en relación con el ámbito de los negocios y la ciencia política, y (ii) Por los múltiples usos que de ella se hacen según los enfoques teóricos (Velásquez & Godard, 2008). No obstante, a pesar de ser una noción de múltiples acepciones, siempre tiene un anclaje territorial que hace alusión a la

interrelación entre el Estado, el sector privado y los diferentes actores sociales que cumplen algún papel en las dinámicas del poder.

La gobernanza como "categoría de análisis" indaga sobre las relaciones de poder entre los actores sociales urbanos estudiados en esta tesis. Sin embargo, es necesario abordarla desde sus dos frentes; es decir, en su forma "oficial", como buen gobierno y eficiencia; y desde su expresión crítica: el encubrimiento de poderes e intereses de élites políticas y económicas.

En el primer caso, la gobernanza entendida como "buen gobierno", se refiere a políticas públicas en cuyo diseño el Estado requiere de la participación de otros actores, privados o de otros ámbitos sociales, para la formulación y ejecución de sus propuestas (Prada, 2011).

En el segundo caso, la gobernanza en su expresión crítica, se entiende como estrategia retórica empleada por los gobiernos hegemónicos que, en alianza con organizaciones multilaterales, suelen apropiarse de los recursos naturales de los países en vía de desarrollo a través de la venta de una serie de paquetes de políticas públicas, construidas bajo la entelequia discursiva del cuidado de los "bienes públicos globales" (Terán, 2007).

Esta investigación ha sido inspirada por los estudios realizados por el geógrafo Eric Swyngedouw, sus conceptos y metodologías han sido claves para la elaboración del marco teórico de esta tesis ya que fueron los que despertaron el deseo de explorar el tema de las luchas por el acceso y el control del agua en el contexto de la globalización neoliberal.

Sus estudios han revelado que dichas luchas tienen variaciones en cada territorio geográfico pero casi siempre poseen correlación directa con el dinero, el poder y el territorio. Es por eso que su obra convoca a analizar cómo la producción discursiva de la escasez se convierte más en una especie de "terrorismo del agua" creado por los gobiernos que en una amenaza real; es decir, según su perspectiva, es la escasez política y económica del mundo neoliberal la que constituye el elemento disociador que insta una transformación de las jerarquías gubernamentales. Temas tales como las inequidades de uso y consumo de agua potable, la pobreza, la exclusión, la justicia social, los derechos y la protesta social, han sido ampliamente trabajados en su obra.

En un momento de la historia en que el neoliberalismo se afianza como estructura político-económica y como eje ideológico de los gobiernos, el acceso al agua, su carácter público o su posible mercantilización se convierten en un problema que se enmarca dentro de los estudios urbano-regionales, máxime cuando se trata de un elemento clave en las estrategias de sostenibilidad urbana y de los ecosistemas en general.

Es precisamente en esta coyuntura que se plantean los interrogantes que orientan la presente investigación: ¿Cuáles son las formas de interacción que establecen los actores gubernamentales, sociales e institucionales respecto a las políticas públicas de regulación del agua en Medellín? ¿Se está dando una transición del gobierno del agua a la gobernanza del agua, considerando las relaciones existentes entre los actores sociales urbanos? ¿De qué manera el análisis del discurso sirve como metodología analítica para explorar las dinámicas del poder establecidas entre los diferentes actores involucrados en el problema del abastecimiento de agua potable en Medellín y su área metropolitana?

En consecuencia, el objetivo de la investigación consiste en analizar los arreglos formalizados a través de la legislación y las políticas públicas del agua, considerando la interacción de tres grupos de actores sociales urbanos (Municipio, desconectados, EPM), involucrados actualmente en la gestión del agua potable en Medellín.

Para tal fin se propusieron como objetivos específicos analizar las formas de gobernanza que instauran los actores sociales urbanos, indagar cuáles son sus posiciones y sus intereses, así como explicar a través del análisis del discurso las relaciones y tensiones entre ellos.

El informe de investigación se organiza en torno a la siguiente estructura de capítulos:

El capítulo 1 funciona como “estado del arte” para la comprensión del problema del agua desde la geografía. Responde al marco teórico conceptual elaborado bajo supervisión de la profesora Kathryn Furlong, directora del laboratorio Chair in water, urban and utility governance de la Université de Montréal, Canadá. A través de la beca Emerging Leaders in the Americas Program (ELAP) 2013-2014 ofrecida por el gobierno canadiense, se logró conocer de cerca la escuela norteamericana, sus avances en materia de investigación, sus principales enfoques, además de una extensa y completa base de datos relacionada con la

gestión del agua potable. Entonces este capítulo es una contribución a la revisión de la literatura referente a las formas de abastecimiento (formal e informal) de agua potable, basado en evidencia empírica aportada por especialistas que han explorado dicho tema en Europa, Norte América, Latinoamérica, Asia y África. Sin dejar en ningún momento de lado nuestro problema central, dicho de otro modo, las formas de interacción y los juegos de poder que, desde el enfoque de la gobernanza, ayudan a comprender más a fondo las inequidades en cuanto a uso y consumo de agua potable en Medellín.

El capítulo 2 cumple con el compromiso de un objetivo que se planteó desde la formulación del proyecto; sin embargo, empezó a tomar forma en el curso Pensamiento y Planeación en América Latina dirigido por la profesora Análida Rincón. En este seminario varios estudiantes de la maestría, interesados en participar en una pasantía propuesta por la Escuela avanzamos cada uno en nuestros proyectos para así presentarlos en un panel en el XV Encuentro de ANPUR (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa), realizado entre el 20 y 24 de mayo de 2013 en Recife, Brasil.

Por mi parte, más allá del ejercicio académico y la oportunidad de conocer las propuestas de investigación, en su mayoría pertenecientes a la Universidade de Pernanbuco, sirvió para aterrizar todo el marco teórico-conceptual en la creación de un capítulo dedicado a explotar el estudio de caso específico. A grandes rasgos, este describe el proceso de transición del gobierno del agua hacia la gobernanza del agua como modelo de gestión corporativista vivido durante las últimas décadas en Medellín. Se analiza, luego de construir una modesta "arqueología" de las acepciones del término gobernanza, la coyuntura política-económica por la que atraviesa la ciudad luego de la implementación de la Ley 142 de 1994 en la que se mezclan y se confrontan en desiguales condiciones los actores sociales.

El capítulo 3 cohesiona los capítulos anteriores y en él se despliegan todos los elementos propios del trabajo de campo. Utilizando como principal herramienta el análisis crítico del discurso, se caracterizan los tipos de acción que elaboran los ya mencionados actores. Así, pues, se examinan a su vez significados/sentidos y efectos de verdad en la práctica social, juego binario de luchas de poder, de imágenes y contra imágenes que se confrontan no sólo en el ámbito territorial, sino también en las diferentes racionalidades que construyen los actores bajo el modelo de gobernanza.

Por un lado, un discurso normalizador; por otro, un discurso de resistencia que se diferencian empleando el análisis crítico del discurso a fuentes primarias (informes de gestión, comunicados, panfletos, prensa) y fuentes secundarias (encuestas y entrevistas). Al final se muestran las diferentes racionalidades que se construyen en la ciudad teniendo como referentes temas gruesos: Derecho Humano al Agua, la provisión de servicios, las causas de la desconexión, entre otros.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación. Allí más que dar por acotado nuestro objeto de estudio, señalamos su importancia en la búsqueda de nuevas perspectivas de análisis en miras a futuras investigaciones.

Capítulo 1

Marco teórico y conceptual. Un estado del arte para la comprensión del problema del agua desde la geografía

1.1 Introducción

En este capítulo se abordan los aspectos concernientes al cuerpo teórico-conceptual de la tesis de maestría en Estudios Urbano-Regionales. Para esto, se debatirá la literatura relacionada con la gobernanza y la gestión de los sistemas de agua potable en ámbitos urbanos, en diferentes contextos históricos y geográficos, en las escalas global, regional y local. También, se hará un acercamiento a los diversos análisis, enfoques teóricos y perspectivas metodológicas de investigadores que cuestionan los abordajes de un problema vigente en casi todas las agendas nacionales e internacionales de los gobiernos de una gran variedad de países, más o menos cercanos a la industrialización, la desindustrialización y las crisis económicas.

Primero se examinan los obstáculos que presentan los estudios relacionados con los sistemas de agua potable y su fragmentación epistemológica entre 'ciencias sociales' y 'ciencias naturales'. Posteriormente, se analiza el significado que adquiere la naturaleza para el neoliberalismo y viceversa con el fin de descifrar cuáles son los tipos de reformas, sus variaciones e impactos, de acuerdo a contextos geográficos específicos. Más adelante, fuera de los enredos y confusiones en la definición de los derechos, se discuten las múltiples interpretaciones que existen alrededor del Derecho Humano al Agua y cómo los actores sociales se apropian del concepto para diferentes fines. Por último, se examina lo que viene sucediendo en los últimos años con los movimientos sociales en defensa del agua en Medellín identificando sus luchas y resistencias y la capacidad que tienen para transformar las estructuras de gobernabilidad y las condiciones de justicia social en la que se desenvuelven.

Así pues, el objetivo principal de este capítulo es de contextualizar el problema general de los arreglos institucionales, formales e informales que proponen los diferentes enfoques de la gobernanza del agua a la luz de las discusiones propuestas por un grupo de autores en geografía.

1.2 La municipalización de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en perspectiva histórica

> "El agua se nos ha vuelto un objeto de consumo tan cotidiano, tan barato, tan bien controlado que, de no vivir en el campo o en un tugurio – o en un fraccionamiento mal administrado- se nos olvida cuán reciente fue la conquista".
>
> Jean Pierre Goubert

La historia de los sistemas de agua potable y saneamiento básico ya ha arrojado precedentes importantes materializados en trabajos de investigación. No obstante, la mayoría de estudios al respecto tienen como punto de referencia la dicotomía público/privado en lo que atañe al suministro organizado de servicios por parte del Estado.

En el campo de los estudios urbanos y la geografía, se destacan algunos trabajos que analizan la evolución del agua en la ciudad desde una perspectiva histórica. Por ejemplo, el aporte de Swyngedouw (2005) sirve como un primer acercamiento general sobre la universalización de los sistemas de agua potable desde sus primeros años en el siglo XIX hasta la evolución en nuestros días. Gandy (2004), por su parte, al explorar los casos europeo y norteamericano, estudia lo que él denomina las "metáforas organicistas" de la ciudad, para referirse a la creación de toda una infraestructura de arterias subterráneas (tuberías de aguas limpias y usadas), que, dieron lugar a un nuevo paradigma de ciudad higienizada basada en tecnologías para controlar los constantes brotes de enfermedades infecciosas derivadas del consumo de agua. De manera paralela, Castro (2007b; 2009) presenta sus argumentos por medio de los resultados del proyecto Prinwass[1] en el que examina en retrospectiva varios casos de privatización de servicios de agua y saneamiento en diferentes regiones del planeta.

En un intento por detallar algunos de los cambios urbanísticos en las ciudades modernas a partir del control de los cuerpos de agua, emplearemos la metodología de Swyngedouw

[1] . Como ellos mismos se definen "El proyecto PRINWASS tiene particular relevancia para las investigaciones que actualmente se están llevando a cabo en el Área Urbano-Regional (AUR) del Cendes y en la Unidad de Planificación para el Desarrollo (DPU) de la Universidad de Londres sobre la interfase periurbana (IPU). PRINWASS es un proyecto de investigación interdisciplinario y comparativo que se centra sobre las diferentes formas de participación privada en la provisión de los servicios de agua y saneamiento (SAS)". Para más información ver: Castro (2009).

(2005) para periodizar e identificar cuatro momentos claves en la historia de la normalización de los servicios de agua potable y saneamiento básico.

La primera etapa se remonta a la segunda mitad del siglo XIX, cuando los sistemas de agua potable eran considerablemente pocos y estaban a cargo de empresas privadas o de particulares. Durante este período, la infraestructura de aguas domiciliarias era sumamente rudimentaria, los materiales eran por lo demás de muy mala calidad y eran frecuentes las enfermedades derivadas del consumo de agua por la mezcla entre aguas limpias y aguas usadas.

Un estudio sobre la París subterránea (Gandy, 1999) sirve para ejemplificar la relación del agua con la idea de progreso en la ciudad moderna de la segunda mitad del siglo XIX. El cambio de paradigma de ciudad, después de la caída del Segundo Imperio dirigido por Napoleón III, dio lugar a una nueva concepción de "ciudad higienizada". Explica cómo los cambios en las concepciones sobre el cuerpo y la infraestructura urbana obedecen a un mismo proceso histórico. Entre 1850-1860, dice Gandy (1999), se construye la imagen idealizada de la "ciudad jardín", es decir, una urbe con grandes bulevares y calles anchas propias del modelo Haussmaniano que se erigía bajo la idea de progreso, modernidad y asepsia; no obstante, la reconstrucción subterránea de la ciudad dio lugar a tensiones inherentes a la dirección del espacio urbano y a una nueva relación con el cuerpo.

Al final, Gandy (1999) concluye que se ha dicho mucho sobre la planeación y el modelo de ciudad jardín del barón Haussmann, pero poco se ha tocado el tema de cómo las 'entrañas subterráneas', basándose en las metáforas de la ciudad como organismo vivo (parques: pulmones, calles y avenidas: venas y arterias, cabeza: centro de la metrópoli, etc.), no sólo despertaron sensibilidades estéticas en lo que respecta a la vida cotidiana en la ciudad, también dio lugar a polaridades sociales y económicas en las que la ciudad, el control sobre el cuerpo y la salud de los individuos, se convirtieron en una nueva tecnología de poder.

En otro de sus textos Gandy (2004), argumenta que el creciente uso del agua en el hogar y la difusión del cuarto de baño moderno, condujo a la reconstrucción hidrológica de la ciudad moderna. En otras palabras, lo que Gandy (2004) explica es que la propagación del cuarto de baño privado marcó en este periodo un nuevo pudor hacia el cuerpo como las

modas emergentes para el lavado, la higiene y la intimidad corporal. Vale la pena anotar que este acontecimiento, aparte de significar un avance tecnológico fruto de la ciudad moderna, también fragmentó la sociedad, puesto que únicamente las elites con poder económico tuvieron acceso a los servicios durante las últimas décadas del siglo XIX. Esto incidió en que la provisión de agua fuera socialmente estratificada.

Después siguió el periodo de municipalización con el cual se marca la segunda etapa establecida por Swyngedouw (2005). En esta época, finales del siglo XIX y principios del siglo XX, las autoridades municipales, representando los llamados de la "ciudad higienizada" comenzaron a preocuparse por la salud pública de los habitantes debido al deterioro ambiental de los espacios públicos y a los múltiples decesos por causa de enfermedades asociadas al consumo de agua[2]. Este acontecimiento ha sido explicado por Foucault (2007) a través del concepto de "biopolítica". Sin lugar a dudas, dicho concepto describe uno de los hitos de la modernidad y se basa en la preocupación del Estado por la vida de los individuos. Este cambio en la concepción sobre la vida desplegó todo un dispositivo de control con el cual aparecieron las cifras de natalidad, mortalidad y morbilidad. Así, los gobiernos podían conocer el número de habitantes de sus pueblos y ciudades, sus comportamientos y condiciones de vida. A su vez, también fue el período en el que el Estado confiscó a los particulares el derecho sobre las aguas y comenzó la labor de municipalizar y llevar los servicios a todas las esferas sociales. Un modelo que empezó principalmente en el Reino Unido y luego se expandió por toda Europa (Castro, 2007b).

La tercera etapa surge después de la Primera Guerra Mundial, cuando el desarrollo se erigió como el paradigma para la planificación de las ciudades. La normalización de la distribución del agua para usos industriales, la producción masiva de energía y la expansión de las telecomunicaciones se consolidaron como pilares tecnológicos de las naciones en desarrollo. Es también la etapa del Estado de Bienestar Keynesiano[3] caracterizado por un

2 . Para entender este proceso en el caso de Medellín, Véase: Marquéz, Jorge & Santa, Juan E (2013). El artículo es una contribución a la historia del acceso al agua y su relación con la salud y la configuración urbana de Medellín, entre 1886 y 1913; periodo en el que se moderniza la provisión de servicios en la ciudad pasando de un rudimentario sistema de acueductos de barro a un sofisticado sistema de tuberías de hierro, justamente para prevenir las enfermedades derivadas del consumo de agua potable.

3 . El Estado de bienestar "Keynesiano" también conocido como "Estado de Bienestar", es un concepto utilizado en las ciencias políticas en el cual se elige un modelo de Estado y de organización social preocupado por el cumplimiento de derechos sociales de los habitantes pertenecientes a un Estado. En el

auge económico de los países industrializados (Norteamérica y Europa), además del estímulo creado por los gobiernos para establecer fuertes programas de trabajo. Este auge económico ha estado inscrito en una situación de paz que ha permitido la instauración de políticas de redistribución de bienes públicos. Según Swyngedouw (2005), tres objetivos centrales permitieron la expansión de los servicios públicos en el período Fordista[4]: 1) creación de nuevos empleos en el sector industrial; 2) inyección de capital privado; y 3) inversión en el sector público en general: agua, educación, viviendas y subsidios.

Este período contribuyó a mejorar las condiciones de habitabilidad en las ciudades puesto que favoreció la expansión de los servicios de agua y electricidad en los sectores de más bajos ingresos. En algunos casos, la gestión del agua continúo centralizada (Reino Unido) en otros (Francia, Ecuador, España, Israel), la gestión de los servicios se descentralizó y estuvo a cargo de las autoridades municipales locales.

La cuarta etapa empezó con la recesión global de los años 1970. A diferencia de las otras, se reconoce por la crisis de las industrias asociada a la desaparición del auge económico y la transición de formas Post-fordistas[5] más flexibles de producción (Swyngedouw, 2005). La reducción de gastos en el sector del bienestar social, así como el apoyo a sectores industriales y programas de infraestructura no fueron suficiente para satisfacer la alta demanda en materia de servicios. Entre las décadas de 1970 y 1980, empezó un fuerte proceso de desregulación económica a favor de la "productividad" y "eficiencia" de las economías mundiales. La creación de estrictos préstamos patrocinados por organizaciones como el Banco Mundial y la Unión Europea modificó las normas del sector público y

---

marco del capitalismo tardío y después de la Segunda Guerra Mundial, varios países, sobre todo de Europa y Norte América adoptaron este modelo para implementar un sistema democrático, social y al mismo tiempo capitalista, que lograra el equilibrio social y económico a través de la redistribución equitativa de los bienes pertenecientes a la Nación.

[4] . El "Fordismo" se entiende aquí como un esquema económico de producción capitalista caracterizada por la transformación acelerada del modelo industrial y la reducción de costos. Este modelo, se empezó a implementar en varios países, entre ellos, algunos en vía de desarrollo pertenecientes a América Latina durante los años 1970. El nombre fue inspirado la empresa "Ford" que logró durante esta época expandir el mercado de automóviles teniendo en cuenta la producción a gran escala, los bajos costos y atrayendo el interés de las clases medias-altas.

[5] El "Post-fordismo" es el sistema de producción que se encuentra actualmente en la mayoría de países industrializados, se diferencia del "Fordismo" clásico por emplear nuevas y más avanzadas tecnologías, enfatizar en la seducción de nuevos consumidores y de una nueva élite social y económica. Para entender a profundidad los conceptos: "Estado de Bienestar Keynesiano", "Fordismo" y "Post-fordismo" y sus variaciones de acuerdo a los diferentes contextos geográficos. Véase: Jessop, Bob (1999). Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una Teoría nueva del Estado y sus consecuencias sociales. Bogotá; Siglo del Hombre.

facilitó el escenario ideal para los negocios del sector privado. Así mismo, empezaron a tejerse nuevos arreglos institucionales entre el Estado, el sector privado y las empresas de servicios públicos.

La década de los 1980 fue declarada por la ONU la "Década Internacional del Suministro de Agua Potable y Saneamiento" (Mirosa & Harris, 2012). En estos años, se incrementaron las inversiones en infraestructura y se ampliaron las redes de servicios, sobre todo en las grandes ciudades. Empero, aunque se dieron avances considerables en infraestructura, no fueron suficientes para satisfacer la demanda en materia de servicios públicos. Pronto, los organismos internacionales y los gobiernos de los países más industrializados se dieron cuenta que también era necesario considerar el lado humano de la provisión, es decir, la inclusión del manejo y el mantenimiento (Mirosa & Harris, 2012).

En la década siguiente, la intensificación de la gobernanza en el manejo medioambiental (Mirosa & Harris, 2012) junto con la percepción de 'escasez' [6](McCarthy & Prudham, 2004) se convirtieron en un paradigma de gestión en el marco del neoliberalismo y en el contexto político y económico de todo el planeta.

En esta etapa de la que somos participes aún, los sistemas de agua potable y saneamiento básico, han sufrido una reformulación administrativa que dio lugar a nuevas formas de acumulación por la cual la naturaleza es cada vez más un engranaje de los circuitos de flujo de capital.

[6] Investigaciones críticas evidencian que los discursos alrededor de 'la sequía' y 'la escasez de agua' son utilizados a menudo como mecanismos para incitar al miedo e impulsar las agendas políticas de los gobiernos, empresas o corporaciones transnacionales. Por ejemplo, Alatout (2008), muestra las variaciones del discurso de antes y después de la creación de la nación Israelí. La transición del discurso de la 'abundancia' al de la 'escasez' es producto de un complejo proceso en el que los aparatos de gobierno (leyes y normas administrativas) promovidos por los actores sociales: instituciones, científicos y sociedad civil, favorecieron la instauración de una nueva racionalidad del agua regida por intereses políticos y económicos (Alatout, 2008). Según Alatout (2008), antes de la instauración del pueblo judío en el territorio cedido por las Naciones Unidas a esta comunidad, predominaban las tesis de expertos que hablaban de la abundancia de los cuerpos de agua. No obstante, después de la Segunda Guerra Mundial (1948-1959), en el periodo de construcción de una nueva nación, emergieron las tesis de los discursos de la 'escasez' para legitimar la posición del gobierno. El miedo incitado, propio de la sociedad del riesgo y de sus incertidumbres fabricadas, fue la herramienta discursiva utilizada por los arquitectos de la gobernanza para establecer una idea de Estado-nación centralizado y crear una identidad del pueblo judío con soberanía sobre los recursos naturales, ya que si no se establecía un imaginario de nación, se impartirían otras leyes administrativas sobre los recursos, dominadas por otras escalas territoriales (regional, global), lo que a la larga, limitaría el acceso a los nuevos inmigrantes judíos y sus necesidades de agua (Alatout, 2008).

Más allá de toda la discusión que genera la dicotomía público/privado, sobre la que se suelen apoyar los autores cuando abordan la historia del acceso y consumo al agua potable en el mundo urbano, es importante retomar la reflexión de Castro (2007b) cuando examina el proceso por el que atravesaron algunos gobiernos (etapa 2 y 3), entre ellos, los de varias ciudades de Europa y los Estados Unidos, cuando en plena época de industrialización, confiscaron el agua a los particulares y asumieron el 'control' de los sistemas de agua por cuestiones de salud pública y desarrollo económico nacional (Gandy, 2004; Swyngedouw, 2004; Castro 2007b).

Por estas y otras razones, los gobiernos asumieron la tarea de instalación y gestión de los sistemas de alcantarillado, precisamente para prevenir enfermedades transmitidas por el agua y tratar en lo posible de cumplir con la meta de cobertura universal (Budds & McGranahan, 2003). No obstante, la ampliación de servicios públicos no fue homogénea en todo el mundo, tuvo variaciones de acuerdo a los contextos geográficos:

> Durante el siglo XX, estos esfuerzos fueron institucionalizados en países y ciudades alrededor del mundo, y las redes de agua y acueducto llegaron a ser gestionadas casi exclusivamente por el sector público. Sin embargo, la prestación en África, Asia y América Latina quedó muy atrás respecto a los progresos en el Norte. (Budds & McGranaham, 2003, p. 91).

En efecto, es fundamental reivindicar de alguna manera el rol protagónico que jugaron los gobiernos en este proceso histórico por el cual se hicieron accesibles los servicios públicos en las ciudades modernas. Sin embargo, tal como lo señala Castro (2007b), estos acontecimientos tienden a ser ignorados por las organizaciones internacionales cuando en la elaboración de sus discursos tergiversan e ignoran la evidencia histórica. Una evidencia que ha demostrado los logros del Estado en materia de servicios, como la conducción de agua y electricidad a varios sectores de la población y la construcción de todo tipo de infraestructuras: hospitales, bibliotecas, centros educativos, etc., los cuales han significado verdaderos avances y metas alcanzadas durante el período del Estado asistencialista y buena parte del siglo XX en Europa y Estados Unidos.

1.3 La amplitud de enfoques sobre el tema del agua potable

> "Los sistemas de agua son a la vez una fuente y un mecanismo de poder -el poder de organizar material, geográfica y políticamente- las relaciones ecológicas. Dado que el agua se requiere en la vida cotidiana de todos, es un componente indispensable de la producción y se une a un sistema ecológico natural, pero amenaza con que tiene que ser cuidadosamente conservado, ya que ocupa un espacio único en las relaciones sociales de fuerza. Esta es la fuente de su papel central en la organización de las sociedades modernas y en los proyectos políticos para transformar estas sociedades."
>
> (Terhorst et al. 2013, p. 58)

La multiplicidad de enfoques, miradas y disciplinas que se halla en los estudios de los fenómenos de los sistemas de agua potable en el mundo contemporáneo pone en evidencia una notoria fragmentación epistemológica. A pesar de la riqueza que pueden ofrecer estas investigaciones, parece que el conocimiento relativo a la gestión de los recursos hídricos se halla disperso en 'islas del saber' (Castro, 2007a; 2009). Por un lado, están los estudios basados en la racionalidad propia de las "ciencias naturales" (Tabla 1) que tratan de explicar los problemas de abastecimiento y suministro de agua potable desde un enfoque técnico-científico y administrativo; por otro lado, se encuentran investigaciones basadas en la racionalidad de las "ciencias sociales" que exponen los problemas desde los análisis de los conflictos y hacen énfasis en diversos aspectos, tales como: el rápido crecimiento de la población, la urbanización caótica y desordenada, la baja capacidad para expandir la infraestructura de servicios de agua o, factores hidrológicos y climáticos poco favorables (Castro, 2007a, p. 26). Sin embargo, la subdivisión y fragmentación de saberes en los estudios sobre los conflictos del acceso y la distribución de agua profundiza la brecha que persiste entre las esferas de las disciplinas tecno-científicas y las sociales; por un lado, todo esto representa un obstáculo para abarcar la complejidad del objeto de estudio y, por otro, reafirma la oposición a priori irreconciliable entre el discurso técnico y el discurso social.

Es en esta medida que los trabajos de Castro (2007a) y Swyngedouw (2004) dan luces acerca de la necesidad de construir una mirada interdisciplinaria de los conflictos del agua en el entorno urbano. En efecto, dichas investigaciones descartan las confrontaciones entre

"disciplinas naturales y sociales"[7] y proponen explorar con mayor detenimiento las cuestiones estructurales, es decir, las colisiones políticas, sociales y económicas, considerando la interrelación de los actores sociales con injerencia en este recurso.

Tabla 1: **Los conflictos por el agua y sujetos epistémicos**

Sujeto epistémico	**Racionalidad**	**Observables**	**Objeto a explicar**
Experto en la gestión del agua (hidrólogos, ingenieros hidráulicos, etc.)	Tecno-científica	Indicadores cuantitativos Condiciones y causas Físico-naturales y técnicas Recursos hídricos	'El conflicto por el agua'
Experto económico/financiero	Mercantil	Indicadores cuantitativos Eficiencia económica Criterios de mercado	
Experto institucional/administrativo	Político-administrativa	Normas burocráticas Principios de organización	
Experto político	Política	Sistemas de gobernabilidad del agua Consideraciones políticas, electorales y partidistas	

[7] **Castro** (2007) en su artículo "El estudio interdisciplinario de los conflictos por el agua en el medio urbano: una contribución desde la sociología" se remite directamente al texto: **Bachelard, G**. (1938). La Formation del'Esprit Scientifique, París, J. Vrin. En este libro Bachelard aborda con mayor profundidad cuáles son los "obstáculos epistemológicos" en la construcción del conocimiento científico.

Ecologista	Ecológica	Indicadores de sustentabilidad/insustentabilidad	
Científico social crítico	Sociopolítica	Configuraciones de poder Desigualdades estructurales e injusticia social/ambiental	

Fuente: tomado de Castro, José Esteban (2007a, p.40).

El ejercicio que realiza Castro (2007a) al analizar las problemáticas del agua en el medio urbano mexicano es muy enriquecedor ya que no sólo incita a replantear las visiones reduccionistas basadas únicamente en factores técnico-científicos como, por ejemplo, el ciclo físico-natural. También aporta elementos para la explicación de los conflictos a través de las disputas socio-territoriales por el agua, teniendo en cuenta: protagonistas, objetivos y tipos de acción en un periodo de tiempo específico. Este tipo de análisis, contribuye a interpretar los 'juegos de poder' entre los actores con injerencia en el acceso a este recurso.

Swyngedouw, (2004) acuña el concepto 'coreografías del poder' para explicar los diferentes conflictos en torno al agua y los intereses que representan los actores con mayor o menor participación política (indígenas, campesinos, comunidades, sindicatos, grupos ambientalistas, pequeños empresarios y en menor medida partidos políticos) en las decisiones relativas a las políticas de gestión del agua potable. Este enfoque permite un análisis del funcionamiento de las jerarquías de poder, pero además ayuda a establecer una geografía de la desigualdad en términos de acceso y consumo de agua potable. Es por eso que, en ocasiones, las investigaciones de este tipo terminan cuestionando el tipo de justicia social que se teje en una sociedad históricamente polarizada, debido a las distintas formas de subordinación que, en el caso latinoamericano, se remontan a la época colonial (Castro, 1998).

Entonces una visión más amplia de este fenómeno supone la incorporación de la "dimensión social" en la investigación académica. En los estudios de caso de cada autor Castro (2007a) para el caso mexicano, y Swyngedouw (2004), para el caso ecuatoriano, el

estudio de los conflictos territoriales por el agua permitió construir un marco interdisciplinar para explicar las estructuras de gobernabilidad y gobernanza en la gestión del agua (Castro, 2007a). Se trata de un reto para los investigadores actuales de la racionalidad técnico-científica junto con los de las ciencias sociales, cuando eligen como objeto de estudio un tema que se relaciona con la prestación de servicios y la gestión del agua potable en un espacio geográfico determinado (Castro, 2007a).

Al respecto, dice Castro: "(…) Desde nuestra perspectiva el estudio de estos conflictos ofrece una oportunidad única para desarrollar un enfoque interdisciplinar, que articule los aspectos biofísicos, ecológicos, técnicos, socioeconómicos, políticos y culturales, para examinar la gobernabilidad y gestión del agua" (Castro, 2007a, p 22). Según este enfoque, es indispensable para el investigador considerar y explorar a fondo el rol que hoy por hoy juegan los movimientos sociales en las disputas por el poder de los recursos naturales.

En este sentido, la perspectiva del científico social crítico, entendida como una herramienta de análisis para los investigadores, permite explicar -desde una mirada que compromete disciplinas como la geografía, la sociología y la historia - las configuraciones de poder, las desigualdades estructurales (acceso y uso de agua potable) y de injusticia social/ambiental, las identidades sociales a través del análisis de algunos movimientos anti-privatización y los discursos de los actores implicados en la gestión de los recursos naturales (Castro, 2007a, 2009). Aunque, debe advertirse que las descripciones, análisis y tentativas de síntesis propuestas en este marco teórico a través de este enfoque, no pretenden ser definitivas, todo lo contrario, deben aportar a la comprensión del fenómeno sin acotar sus niveles de interpretación.

Entonces este capítulo propone una exploración de tipo constructivista de la gestión de los recursos hídricos en la que se conjugan características físicas cuantitativas y sociales cualitativas. Estos elementos se reúnen dentro de lo que es llamado el "ciclo hidro-social del agua" el cual permite una comprensión multinivel de las propiedades de los sistemas hídricos.

En resumen, dicho enfoque permite descomponer el fenómeno en tres temas: *1) La neoliberalización de la naturaleza, 2) El Derecho Humano al Agua vs El acceso al agua*

potable, y; 3) Las Resistencias y luchas de los movimientos sociales en defensa del agua. Una problemática general que se relaciona directamente con la forma de gestión de los recursos naturales y los sistemas de agua potable en el ámbito urbano de Medellín. La tentativa de agrupar en tres temas una sola discusión que se relaciona con la forma de gestión de los recursos naturales y los sistemas de agua potable en el ámbito urbano únicamente obedece a cuestiones metodológicas. En ningún caso se insinúa la apreciación de estos como elementos discontinuos o separados ya que en su esencia están íntimamente articulados entre sí.

En un primer acercamiento el concepto "neoliberalismo" en la problemática del agua se ha aplicado para explicar fenómenos relacionados con los cambios institucionales de los Estados, con la manera como actualmente funcionan las grandes multinacionales del agua y con las formas de mercantilización de los recursos que éstas llevan a cabo en sus negocios. Aun así, dependiendo del tipo de investigación y del estudio de caso específico, dicho concepto no ha alcanzado a dimensionar los procesos históricos y geográficos más específicos (Bakker, 2007, 2010).

En diferentes contextos, tiende a confundirse mercantilización, privatización, comercialización, desregulación, etc, como si fuesen parte de un todo (Bakker, 2007). De ahí la importancia de esclarecer cómo se aplican las reformas institucionales en lo referente a la orientación de los servicios de agua potable. Para tal fin, es necesario abrir la discusión acerca de la neoliberalización de la naturaleza y sus nuevas institucionalidades regidas por la expansión sin límites del capital privado bajo el impulso del mercado.

En segundo lugar, algunos regímenes políticos de varios países del mundo han venido hablando recientemente de la urgente necesidad de incorporar en sus esquemas de gobierno el Derecho Humano al Agua (DHA)[8] (Bunds & McGranaham, 2003; Sen 2005; McIntyre, 2012; Mirosa & Harris 2012; Morinville & Rodina, 2013). Sin embargo, tras este importante recurso existe un juego de poderes en el que se enfrentan el Estado, el sector privado y las comunidades más vulnerables. Pese a que los movimientos sociales anti-privatización reclaman ante los organismos nacionales e internacionales establecer el agua como bien público y derecho humano fundamental, subyacen contradicciones en los

[8] De ahora en adelante se empleará la sigla DHA.

modelos que se desea adoptar; más aún, si se miran de cerca las posturas ideológicas de cada sector de la sociedad y los diferentes contextos geográficos que los caracterizan.

Fotografía 1: 5 de junio de 2012, Día Mundial del Medio Ambiente.

Fuente: Archivo personal.

En este sentido, las más recientes críticas al Derecho Humano al Agua señalan la confusión entre los 'Derechos de Propiedad del Agua' y 'el Derecho Humano al Agua' (Bakker, 2007). Además, algunos autores argumentan que el enfoque de los derechos en muchas ocasiones termina por convertirse en un modelo antropocentrista, individualista y europeo, siendo incluso compatible con formas de gestión privada (Bakker, 2007; Morinville & Rodina, 2013).

Siguiendo este mismo esquema, la lucha anti-privatización de los servicios de agua potable y saneamiento básico ha sido la oposición a las propuestas de privatización de algunas corporaciones que han empezado a concebir el agua no como derecho, sino como mercancía. Paradigmas específicos como la "Guerra del Agua" en Cochabamba, Bolivia (2000) y el referendo del agua en Uruguay (2004), demostraron que el empoderamiento de los movimientos sociales es quizá una alternativa para combatir el impulso acelerado de la creciente economía capitalista ya que han presionado a los gobiernos a modificar sus leyes

y promover ‘el Agua como Derecho Humano Fundamental’ (Castells, 1983; Harvey, 1989; Young, 2011).

Más allá de la viabilidad o no de cada una de sus propuestas, asistimos a un momento de la historia en el cual la población indígena, afro-descendiente, grupos ambientalistas, comunidades de base, algunas ONGs y la ciudadanía en general, han visibilizado el rol que juega para las sociedad un recurso que por sus características simbólicas, espirituales, ecológicas, funcionales, fisiológicas y éticas, jamás debe ser concebido como un bien mercantil sujeto a la oferta y demanda del mercado (Perera, 2012).

En síntesis estos son los principales aspectos a considerar en este capítulo de tesis, dejamos abierta la posibilidad de concebir otros temas y otras interpretaciones que se relacionan con el suministro organizado de agua potable y saneamiento básico y, más específicamente, con la gobernanza de los recursos naturales. Sin embargo, para efectos de esta investigación nos centraremos en el horizonte de interpretación que se ajusta al esquema ya establecido en este marco teórico conceptual.

1.4 La neoliberalización de la naturaleza: la naturaleza como constructo social y mercancía

> “Desde la década de 1970, por todas partes hemos asistido a un drástico giro hacia el neoliberalismo tanto en las prácticas como en el pensamiento político-económico. La desregulación, la privatización, y el abandono por el Estado de muchas áreas de la provisión social han sido generalizadas".
>
> (David Harvey)

En esta sección se abordan algunas cuestiones relacionadas con las reformas neoliberales y sus impactos en la naturaleza, más específicamente en relación con el agua potable. También, tratando de explicar brevemente el origen mismo del neoliberalismo, se intentará exponer como este proyecto económico-político generó una serie de reformas clasificadas casi todas bajo el término “privatización”, sin identificar los contextos específicos y los procesos que los caracterizan. Se mostrarán algunos casos alrededor del mundo en los que dichas reformas han afectado el consumo de agua potable de los ciudadanos más pobres y,

por último, se señala cómo independientemente del tipo de reformas que se establecen en el contexto de la globalización neoliberal estas afectan la vida del ciudadano.

En perspectiva histórica, el capitalismo se ha basado en un sistema económico de "acumulación primitiva" donde la innovación y los cambios en las estrategias políticas han significado el éxito (o el fracaso) de los Estados en el mercado mundial (Marx 2008, Harvey, 2005). La clásica descripción de Marx (2008) de la sociedad europea del siglo XIX la cual presenció en el transcurso de su vida fue concebida como una constante lucha de clases por conseguir, acumular, redistribuir o destruir capital.

En el mundo contemporáneo, las reformas de los últimos veinte años han intensificado el flujo de mercancías y de capital mucho más que en épocas anteriores. Es por esta razón que Harvey (2005) retoma el concepto de 'acumulación primitiva' de Marx (2008) el cual se refiere al establecimiento de la propiedad privada como condición de fases superiores de acumulación y, acuña un nuevo término "acumulación por despojo", el cual se ajusta a la fase más reciente del capitalismo.

Desde finales de los años 1970 y principios de los años 1980, la "acumulación por despojo" se ha convertido en la llave de las estrategias gubernamentales para ofrendar los recursos naturales como si fuesen preciadas mercancías. En este orden de ideas, lo que Harvey (2005) explica a través del sintagma "acumulación por despojo" es que los mecanismos de acumulación primitiva se han redefinido "a través del trabajo y la reforma de la política social, los acuerdos comerciales, la privatización de los recursos y la reestructuración económica y política, todo lo cual ha facilitado la renovación de diferentes formas de acumulación" (Perreault, 2006, p. 153).

En términos generales, podríamos decir que la globalización neoliberal es solo una parte y una condición para que el capital pueda penetrar más y más las esferas de la vida: el espacio geográfico, la naturaleza, la cultura, el sentido común, etc. Al hacerlo se da el despojo de bienes públicos, de tradiciones, de culturas, del trabajo y del pequeño productor tradicional, casi todo se mercantiliza y se concentra en manos privadas, especialmente en manos de las corporaciones transnacionales y las élites sociales y políticas en el poder.

En esta tesis se aborda el neoliberalismo desde una perspectiva amplia para contextualizar las diferentes reformas que se han dado en el ámbito de los servicios públicos de agua potable. Para tal fin, se consideran las interpretaciones de algunos autores que desde la geografía y la planeación urbana, han examinado los alcances y limitaciones de un modelo que sin lugar a dudas ha impregnado la economía, la política y la vida social en diferentes escalas territoriales (global, nacional y local).

En primera instancia, el neoliberalismo como doctrina económica, según McCarthy & Prudham (2004), tuvo su origen en la crisis de acumulación del Estado proteccionista Keynesiano, cuando las políticas del libre mercado fomentadas por los gobiernos de Thatcher (1979-90) en Inglaterra y Reagan (1980-88) en Estados Unidos se convirtieron en un proyecto novedoso a nivel mundial.

Estas dos figuras introdujeron una nueva idea de desarrollo a través del "*laissez-faire*". En la Conferencia de Cancún (1981) Thatcher y Reagan atacaron la noción Keynesiana del Nuevo Orden Económico Internacional (*New International Economic Order* (NIEO), expresando su disgusto por mejorar/invertir en la asistencia a los países más pobres y estabilizar los precios de los productos básicos, luego de la crisis de las industrias durante los últimos años de la década de los 70 y principios de la década de los 80 en América Latina.

Betancur (2009) define esta coyuntura como "el mayor saqueo moderno" a las economías de la región por parte de los gobiernos del primer mundo. La reestructuración urbana y el impacto de la acumulación flexible dejo un resultado nefasto en el desarrollo de las economías emergentes y, por lo tanto, se constituyó en el segundo gran saqueo de su historia (Betancur, 2009.p 84). Fenómenos tales como el paso de una economía manufacturera a una de servicios, la desindustrialización, la desregulación, la privatización, la sobreexplotación de los recursos naturales y la informalización del trabajo, desestabilizaron la estructura económica de los países en vía de desarrollo. Al mismo tiempo, el llamado del libre mercado y las reformas liberales impulsadas por la misma crisis de la deuda de los países emergentes, incidieron en la degradación de las economías fortaleciendo la dominación de otros organismos como el Fondo Monetario Internacional

(IMF) y el Banco Mundial (IBRD), los cuales contribuyeron a los programas de ajuste económico.

De este modo, empezó un proceso de transformación económica aplicada inicialmente en Estados Unidos e Inglaterra el cual buscaba minimizar el rol del Estado en las políticas de libre mercado (McCarthy & Prudham, 2004); sin embargo, en América Latina dicha transformación socavó las condiciones de vida y las economías de manera tajante. El llamado "desarrollo", dirigido por instituciones financieras multinacionales y empresas extranjeras profundizó aún más la explotación de bienes primarios y la producción de productos de bajo valor agregado (Betancur, 2009.p 98).

Por esta razón se arguye que estas formas de explotación no emergen exclusivamente en la denominada globalización neoliberal. Sin menos preciar en ningún momento el argumento de los autores arriba citados, estas formas de subordinación se remontan a varios años atrás, incluso en el caso latinoamericano a la época de la conquista y la colonia europea. En este sentido la academia norteamericana recientemente se ha centrado en estudiar los sistemas de agua potable desde la geografía (McCarthy & Prudham, 2004; Bakker, 2007), dichos estudios argumentan que hablar de neoliberalismo a grandes rasgos obedece a una generalización dentro del mundo académico, es ineludible diferenciar cómo influyen dichas reformas en la realidad de las ciudades latinoamericanas.

Entrando en detalle, el geógrafo Neil Smith (1990), basándose en el enfoque del materialismo histórico el cual establece que el orden de los acontecimientos debe ser explicado a través de las coyunturas y discontinuidades en las estructuras económicas, políticas y sociales, expone que el proceso de 'acumulación por despojo' no es un fenómeno que emerge en la época del neoliberalismo.

Se destacan dos aspectos fundamentales de su trabajo para esta investigación: el primero tiene que ver con la idea de 'desarrollo' e implícitamente de 'progreso' trazados por factores económicos y financieros que inciden en el crecimiento de manera diferente en todas las regiones del mundo, por esta razón, en su libro explica cómo el "desarrollo desigual" es la expresión geográfica de las contradicciones en las formas de acumulación de capital (Smith, 1990), y; el segundo, tiene que ver con la relación que establece el ser

humano con la naturaleza y cómo ésta última termina convirtiéndose en un insumo más para la producción y reproducción de las diferentes formas de acumulación (Smith, 1990).

Entrando en el detalle del segundo aspecto, hablar de "producción de la naturaleza", señala Smith (1990) es de por sí paradójico, si se juzga superficialmente el valor que cobra la naturaleza en el sistema capitalista, puesto que la naturaleza es en esencia la antítesis de la producción humana (los seres humanos no pueden producir aire, agua, arboles, animales, etc.).

Entonces, explica la complejidad de la interrelación entre seres humanos y naturaleza, recurriendo a las abstracciones teóricas de Marx cuando menciona las representaciones de la mercantilización: valor de cambio, valor de uso, trabajo, valor del trabajo, división del trabajo, etc., y muestra que en la sociedad capitalista fácilmente la naturaleza se convierte en mercancía:

> El metabolismo de los seres humanos con la naturaleza es el proceso por el cual los seres humanos se apropian de los medios para satisfacer sus necesidades y regresan otros valores de uso a la naturaleza. En este nivel abstracto, con claridad, la relación con la naturaleza (el intercambio de materiales) es una relación de valor de uso; valor de uso como pura naturaleza hace entrar en la relación con los seres humanos. (Smith, 1990 p. 36)

Por supuesto, en esta interrelación la naturaleza modifica el comportamiento de los seres humanos y los seres humanos al mismo tiempo transforman la naturaleza (Smith, 1990). Por esta razón, es comprensible que se dé una apropiación del medioambiente para satisfacer las necesidades humanas. Sin embargo, lo que no queda muy claro en el mecanismo mismo del sistema de producción capitalista y en su estructura de división del trabajo es cómo la producción y los medios de subsistencia para satisfacer las necesidades humanas se convierten en un obstáculo para algunas clases sociales y, por ende, en un desequilibrio social que genera un 'desarrollo desigual'.

Más adelante Smith (1990) agrega:

> El punto es que con el desarrollo de las clases sociales, el acceso a la naturaleza se distribuye de manera desigual (cualitativa y cuantitativamente) de acuerdo a la clase. La clase dominante, si controla o no directamente los medios sociales de producción, desde

> luego controla el excedente apropiado de la naturaleza a través del trabajo humano de los demás, mientras que la clase obrera trabaja los medios de producción. Con propiedad de la tierra, el acceso desigual a la naturaleza es evidente, y adquiere unas dimensiones espaciales muy visibles, con la separación entre la ciudad y el país. (Smith, 1990, p. 41)

El trabajo de Smith (1990) es pertinente para esta investigación porque nos permite entender que la inequidad de uso y consumo de agua potable configuran una geografía de la desigualdad supeditada a las condiciones económicas propias de una formación social dictaminada por los intereses de la clase dominante.

Además, explica que las inequidades sociales, económicas y políticas no emergen exclusivamente en el neoliberalismo, se remontan a las formas de acumulación de las sociedades precapitalistas. Sin embargo, guardando las proporciones, lo específico de la actual fase neoliberal de acumulación se podría extrapolar a través del "saqueo masivo de riquezas y recursos" que han profundizado el subdesarrollo y han permitido el ascenso de las compañías multinacionales, lógicas del mercado que permiten la emergencia de una minoría regional rica en detrimento de una población que se hace cada vez más pobre. Un Paradigma regido por el capital global y en el que se confunden la libertad y la democracia con los preceptos de las "libertades del mercado" transacional (Betancur, 2009; pp-101-102). Esto es una forma más de subordinación caracterizada, y a su vez, generalizada a través de los años por el atropello de los países del norte hacia los países del sur, lo cual deja como resultado desigualdades de tipo económico y social.

Durante los últimos años este modelo político-económico ha reflejado las incertidumbres de una sociedad cada vez más polarizada (McCarthy & Prudham, 2004). En lo que respecta propiamente a la 'neoliberalización de la naturaleza', la revisión de la literatura ha demostrado que varios autores ya han trabajado con rigurosidad este tema y sus diferentes enfoques y propuestas a partir de las agendas de los gobiernos influenciados por esta ideología (Perrenault, 2006; McCarthy & Prudham, 2004; Bridge, 2004; Furlong, 2010).

Para introducir el debate en una secuencia lógica es necesario formular algunas preguntas: ¿Qué entendemos por neoliberalización de la naturaleza? Y ¿Cuáles son en realidad las reformas implantadas por el sistema político neoliberal en lo que respecta a la gestión del agua?

La relación entre neoliberalismo y naturaleza ha sido abordada por McCarthy & Prudham (2004) desde la geografía. Entonces, para presentar sus argumentos analizan la polivalencia del neoliberalismo: ideología, discursos o prácticas institucionales; posteriormente, explican, los rasgos del neoliberalismo y sus diferencias de acuerdo a los contextos socio-espaciales que definen los proyectos medioambientales, y; por último, establecen los puntos de partida para el análisis entre neoliberalismo y medioambiente (McCarthy & Prudham, 2004). Los autores insisten en que si bien se han elaborado muchos trabajos que critican las distintas acepciones del neoliberalismo, en el mundo académico aún existe un vacío epistemológico a la hora de abordar este como un gran proyecto medioambiental (McCarthy & Prudham, 2004). Argumentan que desde la época del liberalismo clásico, filósofos como Jhon Locke ya había estudiado la relación del individuo con la naturaleza cuando, por ejemplo, en su discurso sobre la sociedad moderna imaginaba una colectividad justa, equitativa e individual, regida por el derecho a la propiedad y al trabajo considerando la redistribución equitativa de los bienes y el acceso a la naturaleza como condición fundamental para alcanzar el anhelado progreso. Este discurso de Locke en el que se idealiza una sociedad libre, igualitaria, basada en la enajenación de la tierra y el control del Estado, habla sin duda de las relaciones humanas y su vínculo con la naturaleza (McCarthy & Prudham, 2004). Sin embargo, a pesar de que las condiciones geopolíticas de esa época comparadas con las condiciones actuales son diferentes, no varían mucho del esquema contemporáneo que rige el modelo neoliberal el cual tiende a concebir la naturaleza como un insumo más dentro de las relaciones económicas.

También sostienen McCarthy y Prudham (ibid.) que economistas clásicos como Adam Smith y David Ricardo ya habían vinculado el rol del Estado con la administración y regulación ambiental. En este sentido, las reestructuraciones ecológicas y el control de la tierra para labores de agricultura y producción masiva de alimentos, tradicionalmente fortalecieron las economías de pueblos y ciudades a través de importaciones y exportaciones de productos lo cual fue considerado un mecanismo más de intervención comercial de la naturaleza.

Vincular el liberalismo con recetas contemporáneas para la administración del Estado y la regulación ambiental no es una comparación anacrónica ni descontextualizada. Según

McCarthy & Prudhman (2004), la noción de David Ricardo de “ventaja comparativa”, aunque plausible como teoría económica que reconoce la diferenciación ecológica o la cuestión de la “madre naturaleza” como fuente de divergencia económica, fue también fundamental para la ortodoxia del libre comercio. Estás formas de “laissez-faire” del medio ambiente tienen descendientes directos en el marco del neoliberalismo, que van desde rondas contemporáneas de liberalización agrícola, a discursos neo-ricardianos de prescripción y especialización de la materia prima del Tercer Mundo, la comunidad de los 8 y la administración de Busch respecto a retrocesos de regulación energética en los Estados Unidos (McCarthy & Prudham, 2004, p. 277-278).

Las diferentes formas de acumulación de capital a través de la naturaleza han permeado tanto las esferas de la sociedad que incluso los ecologistas del derecho en ocasiones adoptan ciertos elementos del discurso y de la ideología neoliberal. Así, por ejemplo, las contradicciones del modelo neoliberal en los años de Reagan y Thatcher salen a la luz en formas tales como permisos de emisión negociables, cuotas de pesca transferibles, tarifas a los usuarios de los bienes públicos y procesos de privatización de los espacios urbanos (McCarthy & Prudham, 2004). Simultáneamente, las empresas neoliberales han incorporado nuevos elementos a su discurso con aquello del “desarrollo sostenible” y “el capitalismo verde” fomentados por el Banco Mundial en sus proyectos ecológicos (McCarthy & Prudham, 2004). En últimas, el neoliberalismo, desde esta perspectiva, es entendido como un proyecto de gobernanza medioambiental que va más allá de los proyectos económicos, en él influyen nuevas concepciones sobre la naturaleza y los impactos de las actividades humanas en el medioambiente (Bakker, 2007).

Por su parte Bakker (2010), profundiza el problema presentando lo que ella denomina un ‘meta-análisis’ de las recientes críticas a la academia geográfica en lo que respecta a la ‘naturaleza neoliberal’. En su análisis yuxtapone distintas y, al mismo tiempo, divergentes conceptualizaciones del neoliberalismo. Su aporte más allá de delimitar una conceptualización totalizante, ayuda a la comprensión de los múltiples enredos entre socio-naturaleza y capital dentro de los modos de gobernanza neoliberal (Bakker, 2010). Este artículo resulta necesario para entender la divergencia, por un lado, de todo lo relacionado con el neoliberalismo –como doctrina ideológica, proyecto económico, práctica de

regulación o proceso de gubernamentalización-; y por otro, para entender lo que significa la naturaleza en el neoliberalismo –como mercancía primaria, recurso, ecosistema o conjunto socio-natural (Bakker, 2010). Al final, este estudio permite una sistematización conceptual y metodológica de las variaciones del neoliberalismo en relación con la naturaleza.

En lo que respecta a las diferentes reformas instauradas por el neoliberalismo en relación con la gestión del agua potable y el saneamiento básico en ámbitos urbanos existe otro trabajo de la misma autora que brinda elementos adicionales de análisis. Los planteamientos de Bakker (2007), señalan la ambigüedad y dispersión en el manejo del concepto "neoliberalismo". Según ella, la mayoría de investigaciones utilizan términos como: mercantilización, privatización, comercialización y desregulación, sin distinguir si quiera el tipo de reforma que se ejecuta, como si todos estos elementos estuviesen simplemente incluidos en un conjunto más grande llamado 'neoliberalismo'.

En relación a lo anterior, Bakker (2007) sostiene que es importante construir un marco conceptual que agrupe las categorías de reformas de acuerdo a sus características histórico-geográficas. Es en este punto que su artículo es pertinente para identificar los diferentes contextos y las variables en las formas de gestión de los recursos hídricos. En este trabajo Bakker descompone los tipos de reformas neoliberales (Tabla 2) por medio del análisis de instituciones (leyes, políticas y reglas), organizaciones (cómo gestionan y construyen una colectividad social) y gobernanza (empresas y organizaciones que dirigen el proceso de explotación de los recursos). Según el caso, "las reformas pueden llevarse a cabo en distintas categorías, y no son necesariamente concomitantes; se puede privatizar sin desregulación; desregular sin mercantilización y comercializar sin privatización, etc." (Bakker, 2007, p 434).

Tabla 2. **Reformas de la gestión de recursos: ejemplos del sector agua**

Categoría	Objetivo de la reforma	Tipo de reforma	Ejemplo extraído del sector agua
Recurso Gestión Institución	Derechos de propiedad	Privatización (recinto de los bienes comunes o la venta de activos)	Introducción de derechos de ribera (Inglaterra; Hassan 1998), o la venta del suministro de agua para infraestructura del sector privado (Inglaterra y Gales; Bakker, 2004)
	Marcos regulatorios	Desregulación	Cese de la supervisión directa del Estado de mecanismos de calidad de agua (Ontario, Canadá; Prudham 2004)
Recurso Gestión Institución	Gestión de capital	"Alianzas" del sector privado (externalización de los contratos)	Externalización municipal francés del sistema de abastecimiento de agua y gestión de empresas privadas (Lorrain 1997)

Recurso Gestión Institución	Estructura organizacional	Corporatización	Conversión de modelo de negocio para el suministro de agua municipal: desde el gobierno local departamento a un empresa de titularidad pública (Amsterdam, Países Bajos; Blokland, Braadbaart & Schwartz 2001)
Gobernanza de los recursos	Asignación de recurso	Mercantilización	Introducción de mercados de aguas (Chile; Bauer 1998)
	Rendimiento incentivas/sanciones	Comercialización	Introducción de principios comerciales (por ejemplo, la completa de costos) en la gestión del agua (África del Sur; McDonald & Ruiters 2005)

Gobernanza de los recursos	Participación de los usuarios	Devolución o descentralización	La devolución de la calidad del agua al seguimiento de las órdenes inferiores del gobierno o de los individuos-usuarios del agua (río Babon, Indonesia; Susilowati & Budiati 2003)

Fuente: tabla tomada de: Bakker, K. (2007. p.435).

Quizá, el ejemplo más nítido lo representa la privatización de la industria de suministro de agua en Inglaterra y Gales en el año 1989, donde no hubo una mercantilización, es decir, no hubo introducción de mercados en las licencias de extracción de aguas. Pese a que las empresas de servicios implementaron contadores de agua en las viviendas, la cantidad de agua consumida no tenía un equivalente específico en dinero. Tal y como lo explica Bakker (2007) hay confusiones comunes que surgen en la literatura:

> […] las reformas a las instituciones, organizaciones y el gobierno están subsumidas bajo el término "neoliberalización", a pesar del hecho de que a menudo implican diferentes tipos de reformas, aplicadas a diferentes aspectos de la gestión de recursos. Otra fuente de confusión surge cuando diferentes tipos de reformas son asumidas por intercambio, y cuando los distintos términos (mercantilización, privatización) son asumidos por ser sinónimos, cuando no lo son. (Bakker, 2007, p 434)

En otro orden de ideas, Budds & McGranahan (2003), ponen en debate diferentes casos de privatización en África, Asia y América Latina, señalando que con el término "privatización" sucede algo similar a lo que ocurre con el "neoliberalismo". El término privatización ha sido utilizado en la literatura para explicar los arreglos institucionales

entre gobierno e instituciones no-públicas. Sin embargo, estos autores argumentan que cuando se habla de “arreglos público-privados” pocas veces se hace explícito de qué manera operan, es decir, cuáles son las variaciones en las regulaciones y marcos legales.

En resumen, las formas típicas de participación del sector privado (Tabla 3) en el servicio de agua potable se dividen en cinco tipos de contratos (Budds & McGranahan, 2003):

contratos de servicios que son en general acuerdos a corto plazo en el que el privado contratista asume la responsabilidad de una tarea específica (instalación de medidores, reparación de tuberías o cobro de facturas por un cargo fijo o una cuota por unidad).

También existen los ***contratos de gestión*** en los que el gobierno transfiere la responsabilidad del mantenimiento de la infraestructura a una empresa privada, pero conserva la responsabilidad de la inversión y expansión de la red de servicios (Budds & McGranahan, 2003).

Otra forma son los ***contratos de arrendamiento***, aunque similares a los contratos de gestión, se diferencian porque el operador asume la responsabilidad de todas las operaciones y del mantenimiento de la red.

Por otra parte, están los ***contratos de concesión*** en los que el contratista privado gestiona las utilidades y luego invierte en mantenimiento y expansión de la red; por lo general, las concesiones tienen plazos más largos y permiten al operador recuperar su inversión o transferir de nuevo una cuota al Estado.

A su vez, están los ***contratos tipo BOT (Build -Own -Transfer)*** o de transferencia propia, los cuales son parecidos a los contratos de concesión con la diferencia que el contratista privado es responsable de la construcción de la infraestructura desde cero; éstos se utilizan generalmente para proyectos tales como la purificación del agua y plantas de tratamiento de aguas residuales.

Y por último, están ***los modelos de desinversión*** en los que el gobierno transfiere el servicio del agua, incluyendo la infraestructura, a la empresa privada vendiendo una

parte o la totalidad de las acciones a una compañía (Budds & McGranahan, 2003). Este último modelo no es muy común, sin embargo, se adoptó en Inglaterra y Gales (desinversión total) y en Chile (desinversión parcial). Además de estos modelos, la participación del sector privado también es recurrente en empresas mixtas y cooperativas.

Tabla 3. **Asignación de responsabilidades claves para las opciones de participación privada**

	Contrato de servicios	**Contrato de gestión**	**Contratos de arrendamiento**	**Concesión**	**Contratos tipo BOT**	**Desinversión**
Activos de capital	Público	Público	Público	Público	Privado/público	Privado
Inversión de capital	Público	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Riesgo Comercial	Público	Público	Compartido	Privado	Privado	Privado
Operaciones /mantenimiento	Privado /Público	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado
Duración contrato	1-2 años	3-5 años	8-15 años	25-30 años	20-30 años	Indefinido

Fuente: tabla tomada de: Budds, J., & McGranahan, G. (2003. p. 89).

Ahora bien en el contexto latinoamericano, más específicamente en Cochabamba-Bolivia, un caso paradigmático marcó un estilo de privatización que despertó las alarmas de los movimientos sociales. La construcción de la mega presa Misicuni la cual alimenta las ciudades de la Paz, Santa Cruz y Cochamaba, se erigió durante la época del presidente Sanchez Lozada (1993-1997) como un proyecto modernizador que bajo el apoyo del sector privado iba a mejorar las condiciones de habitabilidad de muchos ciudadanos bolivianos (Laurie & Marvin, 1999).

Este consorcio conformado por empresas tanto públicas (Corani - Empresa Eléctrica Corani. S.A.) como privadas (Semapa - Sociedade de Investimento e Gestão) y mixtas (Misicuni – Proyecto Hidrológico de Energía Renovable Misicuni), pese haber sido un

símbolo de avance tecnológico y progres, evidenció las tensiones entre la ‘identidad regional’ y los ‘agentes privados’ (Laurie & Marvin, 1999). La creación de un gran túnel destinado a la conducción de aguas desde territorios pertenecientes a la ciudad de Cochabamba hacia otras regiones aledañas, generó una escasez que puso en tensión a las comunidades más vulnerables.

Previo a la denominada “Guerra del Agua” que se libró en el año 2000, el proceso de privatización en Bolivia fue caracterizado por una mercantilización de los recursos hídricos, la cual desestabilizó a las comunidades que no tenían recursos suficientes para pagar el servicio (Perreault, 2006). De este modo, los juegos de poder y los intereses particulares de los sectores más influyentes (corporaciones transnacionales y empresas privadas) polarizaron los servicios de la población de la siguiente forma: cobertura de tan solo 64%, 36% de la población rezagada a condiciones de marginalidad y pobreza y, por último, tan solo 40% de la población con servicios de alcantarillado.

La privatización en este caso reveló una serie de percances que pusieron en riesgo la soberanía de los territorios más afectados por la escasez de agua (en parte, socialmente construida), puesto que la construcción del embalse y la sobre-explotación de las fuentes hídricas, antes utilizadas por los habitantes de Cochabamba para sus labores de agricultura y para su consumo diario, pasó a ser un negocio que solo dejó dividendos para unos cuantos en detrimento de la población más necesitada (Laurie & Marvin, 1999). Este es un caso más en el que se muestra que a partir de una reforma se intentó obtener cuantiosos ingresos por sobre-explotación de los recursos naturales y, en particular, del ciclo hidro-social.

A menudo, se ha dicho que la intervención de los privados en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico tuvo lugar ante las limitaciones del Estado para cumplir la demanda exigida por parte de la población y por la deficiencia de sus servicios. No obstante, como lo vimos anteriormente, es interesante el análisis de Bakker (2007) cuando coteja las tesis (privados) y antítesis (comunidades) de las formas de prestación de servicios en el contexto neoliberal.

Según Furlong (2010) existen una serie de “mitos” al respecto que vale la pena descartar. Uno de ellos se afianza en la idea de que la participación del sector privado no ha sido simplemente una característica del neoliberalismo. El sector privado se ha involucrado en la prestación de servicios, por ejemplo, a través de contrataciones, subvenciones, etc. Pero la privatización de los servicios públicos en su completa dimensión puede generar diferentes tipos de contratación del sector privado para operar, mantener o construir infraestructuras que en la actualidad son financiadas por instituciones transnacionales en las regiones de más bajos ingresos (América Latina, Asia Oriental y el Pacifico y menor medida Africa); sin embargo, desde finales de la década de 1990 la privatización no ha sido tan avasallante como se presume, los acuerdos público privados son un enfoque que disminuye en el mundo. Aproximadamente el 90 % de las empresas de agua en 400 de las ciudades más grandes del mundo permanecerán en manos públicas, mientras la participación del sector público-privado en las pequeñas urbes y zonas rurales es cada vez más escaza (Furlong, 2010, 53).

Otro mito serían los alcances de los enfoques participativos y sus capacidades para renovar la infraestructura y reunir capital (Jaglin, 2002). Aunque el sistema comunitario desde su misma filosofía integra a toda la población sin importar su condición económica, es incapaz de ser autosuficiente y mejorar las redes de servicios así como la potabilidad y calidad del recurso. Las comunidades se ven en la necesidad de tomar decisiones con el gobierno y el sector privado en medio de una retórica de “participación y concertación” en la que el autoritarismo prima en medio de una supuesta aprobación entre los grupos opositores que reclaman participación no solo en el papel, sino en las decisiones finales concernientes al agua potable (Betancur, 2009). Por ejemplo, desde hace algún tiempo, el Banco Mundial ha destacado la importancia de la “voz” de los ciudadanos en el sector de los servicios públicos (usuarios, organizaciones no gubernamentales y comunidades de base) con el fin de garantizar la transparencia y responsabilidad social en lo que respecta a la gestión de los recursos hídricos (Furlong, 2010; McIntyre, 2012). No obstante, dicha participación, está a su vez limitada por las condiciones económicas de los grupos involucrados. Además, en

algunos casos, los objetivos y metas entre los actores supranacionales, regionales y locales con injerencia en el sector distan de ser los mismos.

En cuanto al papel actual del gobierno, Furlong (2010) muestra cómo el discurso neoliberal requiere la aprobación del Estado en lo que respecta a la regulación del sector privado, para legitimar oficialmente todas las acciones de otros organismos ajenos a él. En otras palabras, en todo lo concierne a la gobernanza ambiental el Estado rara vez deja de ser un actor protagónico, adopta una posición regulada por el sector privado y en esta la empresa privada impone sus propias condiciones de regulación (mercantilización o privatización).

En este entramado institucional hay que tener en cuenta los contextos geográficos e históricos que por supuesto generan diferentes resultados. En América Latina la participación del sector privado ha contribuido a financiar en muchos casos los servicios públicos. En África, la liberación del mercado generó una privatización dirigida propiamente por el Estado. En Inglaterra y Gales la (des)regulación implicó un aumento fuerte de los precios al usuario, lo que agudizó las condiciones de pobreza de un sector de la población. Mientras tanto, en Norteamérica, más específicamente en Ontario (Canadá), la (des)regulación disminuyó la calidad del agua (varias personas murieron y aproximadamente 1000 resultaron enfermas de gravedad) y en British Columbia (Canadá), el resultado de la (des)regulación ha impedido que los municipios puedan cumplir con las leyes de protección de las fuentes de agua (Furlong, 2010).

Pero cabe la pregunta: ¿Por qué hacer tanto énfasis en la privatización si el estudio de caso, es decir, la forma de gobernanza en Medellín no está regida por principios privatizadores? Primero, porque la idea en este apartado es hacer un balance general de lo que sucede en diferentes lugares del mundo con las reformas al sector del agua potable, donde a menudo se han dado casos de privatización en Europa, África y América Latina y; segundo, porque como lo señala Castro (2007b; 2009) en varias de sus investigaciones, aún las empresas públicas adoptan principios corporativistas donde las lógicas de la “eficiencia” y “rentabilidad” contrastan con el estilo de vida de los habitantes más pobres de la ciudad que no cuentan con recursos económicos suficientes para pagar la cuenta de servicios.

Por último, en lo que concierne a los derechos ciudadanos, todo este tipo de reformas que comprometen lógicas corporativistas han limitado el accionar ciudadano. El usuario (antes poseedor de derechos) es convertido en cliente (ciudadano-consumidor que compra sus derechos), siendo la condición económica un determinante de su posición como ciudadano. En este sentido, las identidades y relaciones sociales son supeditadas al crédito y la capacidad de compra de bienes y servicios por parte de los ciudadanos que alimentan los ingresos de las empresas (Castro, 2007b: 107-110). En este caso, sería la consecuencia de una falla en el sistema de gobernanza urbana.

Para concluir esta sección, se debe decir que más allá de la compleja discusión que genera la dicotomía público-privada en lo concerniente a la gestión de los servicios públicos, es necesario distinguir los tipos de reformas y sus impactos particularidades en los territorios, además, analizar cómo estas afectan el contexto histórico-geográfico en términos económicos, políticos y sociales (Budds & McGranahan, 2003; Swyngedouw, 2005; Castro, 2007a). Por otra parte, es importante reconocer que la amenaza de la privatización de los servicios públicos domiciliarios genera obstáculos para la representación de los movimientos sociales reduciendo su posibilidad de conquista de derechos de ciudadanía. Entonces, el acceso a la naturaleza, la vigilancia y el control de los recursos naturales antes a cargo únicamente del Estado, hoy por hoy es un negocio lucrativo para las corporaciones transnacionales. De este modo la sobre-explotación de los recursos naturales, aunque ya vieja, ha convertidos estos en mercancía y a su vez ha reducido el papel de los gobiernos en la administración de los bienes públicos patrimoniales.

1.5 El Derecho Humano al Agua vs la Mercantilización del Agua

> "El derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de visita o retorno hacia las ciudades tradicionales. Sólo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada."
>
> Henri Lefebvre

En la actualidad, se estima que 1 billón de personas no tiene acceso seguro a agua potable (Bakker, 2007; Mirosa & Harris, 2012; Furlong, 2013), de los cuales 80% vive en áreas rurales o en condiciones precarias de habitabilidad (Bunds & McGranahan, 2003). El

problema es aún más grave si se tiene en cuenta que casi 3.5 millones de personas mueren cada año por enfermedades derivadas del consumo de agua y si consideramos que para 2025 se estiman que 4 millones de habitantes pertenecientes a las grandes aglomeraciones urbanas no contarán con servicios de agua potable y saneamiento básico, el futuro no es alentador (Petrella, 2001).

Entre las numerosas y acuciosas preocupaciones ambientales relacionadas con el cuidado del agua (tala indiscriminada de árboles, escasez de ciertos recursos naturales, contaminación, cambio climático, intensa minería extractiva, instalación de represas hidroeléctricas, extinción de especies, entre otras), el suministro de agua potable a las ciudades-región es un problema en el que intervienen muchos actores al tratarse de la fuente de vida más importante para la supervivencia de la especie humana.

En este sentido ha cobrado importancia los actuales debates en torno al Derecho Humano al Agua (DHA); abriéndose un espacio en el escenario político que se encuentran a la orden del día tanto en los gobiernos nacionales como organizaciones internacionales. Sin embargo, aún parecen existir ciertas ambigüedades a la hora de definir los enfoques. Gobiernos, organizaciones multilaterales y sociedad civil suelen utilizar este concepto con diferentes fines; de ahí la importancia de esclarecer qué se entiende por DHA y cuál es su aplicabilidad para los movimientos sociales en contra de la privatización y en defensa del agua como bien público (Bakker, 2007).

Existe una extensa literatura crítica respecto al enfoque de los derechos (Petrella, 2001; Bakker, 2007; Mirosa & Harris, 2012; McIntyre, 2012, entre otros). Aquí resaltamos las tesis de algunos de ellos.

McIntyre (2012) explica cómo diferentes actores (instituciones internacionales, Estado y sector privado) se interesan en la construcción de una noción general de Derecho Humano al Agua, con el fin de mantener sus esquemas de gobernabilidad estables, haciendo énfasis en la gobernanza del agua y como esta se relaciona también con el concepto global de "derecho administrativo". Por su parte, Mirosa & Harris (2012), exponen varias cuestiones relativas a los cambios en el ciclo hidro-social hablando de la transición de la gobernabilidad a la gobernanza en varios escenarios de Africa y América Latina, además,

de las implicaciones que tiene el enfoque de los derechos para los movimientos sociales las cuales se traducen en nuevas formas de identidad, resistencia, legitimidad y reivindicación de sus propias acciones.

Sen (2005) somete a discusión el tema de los derechos desde la teoría de la justicia y el escrutinio de la valoración social de los derechos para luego cotejar cuales son las cuestiones éticas y morales que atraviesan el tema del Derecho Humano al Agua, en otras palabras, cuáles son las prioridades que se deben contemplar un Estado Social de derecho a la hora de tomar decisiones justas que garanticen la disponibilidad de los recursos hídricos a todas las esferas sociales. Por último, Morinville & Rodina, (2013) nos muestran un estudio de caso en Botswana (África subsahariana) en el que las comunidades y los movimientos sociales lograron por medio de la reivindicación del Derecho Humano al Agua, legitimar sus derechos ante el Estado y articular una serie de movimientos con intereses iguales en otras regiones del mundo.

El III Foro Mundial del Agua (*World Water Forum* - WWF) celebrado en 2003 en Kyoto sirve para contextualizar lo que ha venido sucediendo con el DHA. Tal y como señala Bakker (2007), la reunión de los principales gobiernos y autoridades ambientales con injerencia en este recurso dieron a conocer su percepción ideológica acerca de la gestión del agua potable. Uno de sus informes reveló que aproximadamente el 20% de la población mundial carece de agua suficiente para sus necesidades básicas (Bakker, 2007, p. 430). Por tal motivo, una de las medidas extremas y más polémicas a las que acudieron los defensores de la privatización para garantizar la sustentabilidad del recurso en el futuro fue darle un "estatus económico" (afianzando lo que ya habían proclamado en Dublín en 1992) a un bien patrimonial de la naturaleza.

En este espacio específico se confrontaron dos posiciones adversas entre sí. La primera se apoyaba en el argumento del agua como "bien público" defendida por los movimientos sociales, algunas ONGs y la sociedad civil; la segunda, en el agua como "mercancía", argumento defendido por el Banco Mundial y algunas corporaciones del sector privado (Bakker, 2007).

Esta última posición se apoyó en la tesis de que el agua es un recurso cada vez más escaso y, por lo tanto, era preciso comenzar a darle un valor económico para dimensionar su importancia. Esto posteriormente se convertiría en el discurso retórico de las empresas privadas para manejar una nueva relación con los consumidores, es decir, entablar una relación entre accionistas y clientes. Lo que parece aún más paradójico es que después de este acontecimiento, en el IV Foro Mundial del Agua 2006, llevado a cabo en la ciudad de México, las corporaciones transnacionales comenzaron a pregonar el DHA, lo que desataría una discusión fuerte en el escenario político y académico en torno a este tema.

La consigna principal sobre el DHA se encuentra en la Observación general Nº 15 (2010) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 2010, la cual reza lo siguiente:

> El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.

Empero, si bien la consigna declara que el agua no es un recurso, sino un derecho esencial para la vida, no ha dejado de recibir críticas por parte de los expertos (Bakker, 2007; Sen, 2005; Mirosa & Harris, 2012; McIntyre, 2012) debido a que, según ellos, se basa en un argumento flojo.

Según los autores citados arriba, en términos generales se infiere que el DHA va intrínsecamente relacionado con el derecho a la vida, la alimentación, la salud y la dignidad de todos los seres humanos. Sin embargo, en la consigna nada de esto queda explicito; además, no ha impedido que persistan las desigualdades en la distribución (uso y consumo de agua) y las desconexiones a gran escala. Bakker (2007), citando a otros autores (por ejemplo, Ignatieff 2003; Kymlicka, 1995), señala las falencias del DHA probando que la reivindicación de los derechos no cierra la discusión sobre la privatización de los servicios públicos y, además, se basa en el "discurso de los derechos" desde una perspectiva antropocentrista, derivada de una "política individualista, libertaria y eurocentrista" (Bakker, 2007, p. 438). Desde esta perspectiva, queda descartado el carácter

mágico-religioso – por ejemplo, el valor que tiene para las culturas indígenas tradicionales- y no menos importante, la consideración de este recurso para lo no-humano (derechos ecológicos) incidiendo paradójicamente en la degradación del ciclo hídrico del cual dependemos para nuestra supervivencia.

En este sentido, el discurso del derecho humano puede ser compatible con las lógicas del sector privado en varios países del mundo cuando se despliega todo un aparato político en el que se resalta la importancia de las "buenas prácticas" hacia el medio ambiente participando en este escenario organismos de la talla del Banco Mundial o Nestlé (Bakker, 2007, p. 439). Incluso, la ONU reconoce que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales maneja cierta ambivalencia al definir un derecho dentro del marco de los recursos económicos, sociales y culturales, puesto que también implicaría cierta "mercantilización".

En otro orden de ideas, McIntyre (2012) analiza cómo los principios del DHA se basan en confusos enfoques normativos de origen complejo, caótico y pluralista. Para argumentar su posición considera varios elementos claves que tienen que ver con los valores de la "buena gobernanza" (transparencia, requerimientos jurídicos de la ley, rendición de cuentas, participación) y los valores éticos que inciden en la construcción del concepto de DHA. Así, por ejemplo, explica el papel que juega una institución con gran influencia en la administración y gestión de los recursos hídricos en todas las escalas territoriales: Asociación Mundial del Agua (*Global Water Partnership* (GWP))[9]. Esta institución, para cumplir con los objetivos de eficiencia en todos sus programas, depende de sus alianzas con el sector público y privado. Aun así, en todos sus lineamientos internos aparece en primer plano el DHA contemplado desde cuatro dimensiones: social, económico, político y medioambiental (McIntyre, 2012).

9. La Asociación Global del Agua (Global Water Partnership (GWP)) empezó como un proceso integral inspirado por la Conferencia de Estocolmo (1972), la Conferencia de Mar de Plata (1977) y, por último, la Conferencia de Dublín (1992). En el año 1996 se fundó con apoyo de organizaciones como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros organismos internacionales.
A grandes rasgos, esta red internacional ha estado involucrada en diferentes programas de sostenibilidad y gestión de los recursos hídricos; además, promueve actividades en los ámbitos nacionales y regionales junto con organismos gubernamentales, ONGs y algunas organizaciones de la sociedad civil preocupadas por temas relacionados con el medio ambiente. En los últimos años GWP ha estado liderando procesos de gestión del agua potable generando diferentes alianzas público-privadas a nivel mundial.

El Banco Mundial, por su parte, construye el escenario ideal para conducir las leyes (regulación y normas) de la gestión del agua, administrando el manejo del "conocimiento" de manera que este se convierta en el eje principal para incluir a las comunidades, lo que se traduce en una entelequia discursiva, puesto que es un conocimiento técnico-especializado al que no puede acceder el ciudadano común. Pese a su mínima participación en varios escenarios en los que se debaten temas relacionados con la gestión urbana, muchas veces, sus posiciones no son consideradas a la hora de ejecutar las normas y políticas más importantes.

En otras palabras el DHA, desde un punto de vista empresarial, se constituye en una nueva forma de gobernanza en el que las instituciones internacionales configuran y modelan un tipo específico de leyes administrativas, y además, promueven la participación de varios actores sociales con el fin de persuadir las oleadas de oposición que subyacen al mismo modelo organizacional. A manera de crítica, la incursión del sector privado en el ámbito de los servicios públicos, ha sido entendido por varios autores como una "falla de la gobernanza", en cuanto lo consideran una responsabilidad por la cual debe velar únicamente el Estado (Bunds & McGranahan, 2003; Swyngedouw, 2005; Bakker 2007).

En la década de los 90 se creía que los operadores privados iban a satisfacer la demanda de servicios en países subdesarrollados mucho mejor que como lo venía haciendo el sector público. Sin embargo, según Bunds & McGranaham (2003) el "fallo de la gobernanza" fue concentrar sus servicios únicamente en las zonas urbanas, por lo que se descuidaron las zonas rurales, fuente del desarrollo de las actividades agrícolas interconectadas con las dinámicas de las ciudades y de un amplio sector de la sociedad.

Aparte de que el DHA está íntimamente relacionado con el derecho a la vida, en ningún caso se menciona el derecho al saneamiento básico, ni a la salud en general (Bunds & McGranaham, 2003). Tampoco contempla la posibilidad del derecho a la vivienda, asunto que se relacionaría con la dignidad de todos los individuos a tener en su hábitat un mínimo de servicios para su consumo diario. Las contradicciones en el plano jurídico y procesal también son evidentes. Los artículos 22[10] y 25[11] de los Derechos Humanos exigen que el

10. **Artículo 22**: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los

Estado proporcione adecuada salud y bienestar a todas las familias, incluyendo la seguridad alimentaria y la dignidad de los individuos. Ceñidos estrictamente en la ley, el Estado viola estos principios en los casos en que mueren personas por enfermedades derivadas del consumo de agua potable o cuando procede a desconectar a las familias que no tienen ingresos suficientes para pagar los servicios.

Por otro lado, Mirosa & Harris (2012) argumentan que el discurso del DHA plantea una serie de preguntas sin respuestas, ya que nunca esclarece sobre quién propiamente debe recaer la responsabilidad de hacer cumplir dicho derecho. En otras palabras, los diferentes entes encargados de regular el suministro de agua obedecen a políticas nacionales e internacionales que en ocasiones se contradicen entre sí, lo cual no ayuda a esclarecer si en realidad es el Estado nación el que debe cumplir con esta responsabilidad.

Otra crítica sería el régimen promocional del DHA (sobre el que se invierte mucho dinero) siendo en el fondo un régimen débil con poca capacidad de aplicación, puesto que, no hay un reconocimiento legal del DHA; siempre se difumina en una serie de normas y cláusulas que tienden a confundir la definición.

De todos modos, los autores no insinúan que se deba abandonar el enfoque de los derechos, lo que proponen es resignificarlo de manera concertada en la que los movimientos sociales puedan verdaderamente legitimar sus acciones y sus ideas sobre lo que ellos entienden por derechos colectivos y del medioambiente (Mirosa & Harris, 2012, p 934).

La crítica que le hacen los autores a los movimientos sociales es que en ciertos casos tienden a confundir los "derechos de propiedad del agua" con el DHA (Mirosa & Harris, 2012). El primero, tendría que ver con la asignación y distribución de los recursos hídricos entre los grupos de usuarios (agrícolas, urbanos e industriales); y el segundo, tiene que ver

---

recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."

11. **Artículo 25**: "1.Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social".

más con el derecho de todos los ciudadanos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

En ocasiones, el primero pone en riesgo el segundo, sobretodo en la población marginada, pobre y vulnerable. El problema consiste en que las campañas anti privatización protestan contra el enajenamiento de los recursos naturales, sin saber distinguir en ciertos casos, qué tipo de derechos se están defendiendo (Bakker, 2007, 2010).

Incluso el DHA según Mirosa & Harris (2012), puede ser compatible con las propuestas de privatización de las grandes empresas y de las corporaciones con injerencia en este recurso. Ellos explican a través de un estudio de caso en el sur de la India que la resistencia por medio de la reivindicación ciudadana vía derechos humanos no frenó la implementación de plantas de 'Coca-Cola'. Allí, el enfoque del DHA no impidió la exclusión social de un vasto sector de la sociedad del ciclo hidro-social; todo lo contrario, evidenció los limitantes del DHA el cual terminó captado por fuerzas más poderosas. Estos autores también se refieren al 'discurso de los derechos' contemplado en las visiones construidas por la 'ecología política' que en su enfoque excluye los marginados, los indígenas y la población no occidental (Mirosa & Harris, 2012, p. 934)

Amartya Sen (2005) es escéptico con lo que él denomina un "enfoque universalista" de los derechos, ya que varían de acuerdo a las fronteras de nacionalidad. El autor no está en contra de una gran lista de asuntos que nos ayuden a entender qué son los derechos, pero sí crítica los "mausoleos" inertes, las listas fijas de prioridades sobre las que se construye una noción idealizada de los derechos. A la luz de la teoría de la justicia, habría que pensar los procesos en los que se envuelven la equidad y, al mismo tiempo, la eficiencia. Es así como entran en juego una serie de elementos que ponen en debate cuestiones epistemológicas, políticas y éticas.

Según Sen (2005), citando la obra del economista Adam Smith, es imposible substraernos de nosotros mismos, de los juicios de valor y de las perspectivas particulares que realizamos cada uno de nosotros como seres humanos independientes. En este orden de ideas, los derechos del hombre estarían supeditados a una serie de "libertades y deberes"

que varían de acuerdo al tiempo y a las circunstancias de cada lugar; por esta razón, no podríamos abstraer todo este acumulado social a una sola regla, en este caso el DHA.

Sen (2005) ilustra cómo en el mundo contemporáneo, los derechos y las libertades están en constante pugna, siendo una buena ilustración los problemas políticos en el Medio Oriente. En Irán, por ejemplo, la batalla por un régimen político-religioso acorde con sus creencias generó una guerra civil. La intermediación de los Estados Unidos, todavía bajo las lógicas de la doctrina Monroe, generó un despliegue militar en la zona para contener los actos beligerantes. Por un lado, los rebeldes de Irán ven este acontecimiento como una violación a sus propios derechos; por el otro, los Estados Unidos justifican su intervención catalogando los actos de los rebeldes de 'terroristas', lo cual justifica su derecho de interponerse en el conflicto. Entonces, los 'derechos' contra las 'libertades', en este caso específico, muestran una incompatibilidad práctica que nos conduciría a preguntarnos cuál es la justicia social que se imparte en este tipo de situaciones.

El ejemplo que pone en discusión Sen (2005), a mi manera de ver, no tiene como finalidad última criticar el DHA; todo lo contrario, pretende cuestionar la jerarquía de los derechos y realizar una estimación de los principios morales que los atraviesan. Evidentemente, como en el título de su artículo propone "Derecho humanos y capacidades", nos llevaría a orientar la cuestión acerca de cuáles son los derechos de los ciudadanos respecto a la disposición de agua potable y cuáles son las capacidades del Estado para ofrendar dicha disposición (Sen, 2005). Dentro de la lista de derechos que el Estado debería garantizar se encuentran: la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, la seguridad y los servicios públicos. Incluso, tendríamos que incluir el derecho a la comunicación, sin embargo, recogiendo las palabras de Sen (2005), dentro de la "valoración social" que se realiza a partir de la "teoría de la justicia" el Derecho Humano al Agua estaría por encima de este derecho.

Retomando el planteamiento de Bakker (2007) acerca de la contradicción entre "bien común" y "mercancía" en lo que tiene que ver con agua potable y derechos humanos, sería pertinente aclarar qué debemos entender por "bien común". Bunds & McGranaham (2003) señalan tres puntos importantes a considerar cuando se piensa acerca de la gestión del agua: **1) no rival**: el uso de uno no excluye al otro; **2) no excluyente**: si uno lo consume es

imposible restringir a otros de su consumo; y **3) no rechazable**: nadie nunca puede dejar de consumir (Bunds & McGranaham, 2003, p. 92).

Estos son quizás los puntos más trascendentales que deberían hacer valer los gobiernos ya que si analizamos el efecto que tuvieron los Principios de Dublín (Mirosa & Harris, 2012), al asignarle un valor económico a un elemento indispensable para la vida humana, independiente de que se pueda pagar o no es de por sí excluyente.

Un último caso en el África subsahariana muestra el triunfo global de los movimientos sociales en defensa del agua y marca un precedente para las futuras luchas por la reivindicación de los derechos. El estudio de Morinville & Rodina (2013) describe cómo a finales de los años 1980 y principios de los 1990 el gobierno de Botswana creó en medio de un "territorio ancestral", declarado a su vez "reserva natural" (*Central Kalahari Game Reserve (CKGR)*) un parque temático para el safari y el ecoturismo. Desde aquel entonces, varias comunidades indígenas denominadas los *San*[12] fueron desplazadas de sus territorios para ser reubicados en otros que resultaron siendo incompatibles con su estilo de vida. El proceso de reubicación fue dramático puesto que no garantizó acceso seguro a salud, trabajo, educación y, más grave aún, a servicios públicos.

Este caso fue presentado ante una Corte Internacional gracias al apoyo y la articulación de varias organizaciones sociales como los Primeros Habitantes de Kalahari (*First People of the Kalahari (KFO)*) y el Grupo de Trabajo sobre Minorías Indígenas de Sudáfrica (*Working Group on Indigenous Minorities in Southern Africa (WIMSA)*). Luego de un largo período de enfrentamientos entre el gobierno y las comunidades indígenas por la ocupación de este territorio, la corte declaró que la terminación o falta de servicios era inconstitucional (Morinville & Rodina, 2013). Entonces, a partir del año 2011 las comunidades retomaron sus territorios; sin embargo, a pesar de que aún persisten problemas de acceso seguro al agua potable, este caso en especial pone en evidencia que en el escenario político han empezado a visibilizarse las luchas socioeconómicas indígenas dejando claro que el DHA avanza sobre el tema de la ciudadanía y la justicia social (Morinville & Rodina, 2013)

12 *The San Grups* (Morinville & Rodina, 2013) son una comunidad heterogénea compuesta por varías tribus indígenas que han habitado durante años este territorio. En la actualidad, se extienden alrededor de varios países, entre ellos: Botswana, Namibia, Sudáfrica, Zimbabwe, Lesotho, Mozambique, Swaziland y Angola. Los autores en este trabajo se refieren específcamente a la comunidad *Bakgaladi* pertenecientes a Botswana.

Para finalizar, tendríamos que prestar atención a lo que propone Petrella (2001). En su libro "El Manifiesto del Agua", el autor explica el papel que deben jugar los movimientos sociales y la ciudadanía en general para cambiar las reglas del juego de una sociedad que avanza cada vez más en materia de tecnología, pero retrocede en los cuidados que debe tener para preservar sus más preciados recursos. En este sentido, el llamado es a hacer una revolución que envuelva los sistemas de gobernanza, la regulación de la propiedad, la distribución y manejo de las riquezas naturales, además, de la conservación del principal elemento de la vida.

1.6 Las resistencias y luchas de los movimientos sociales en defensa del agua en Colombia

> "En Inglés el término "move" tiene más significados para provocarnos, y estos vale la pena explorarlo. "To move" es viajar. "To be moved" es abrir el corazón ...Los movimientos sociales ... crecen viajando a través de formas de activismo así como de la transformación de su conciencia".
>
> (Anna Tsing, Friction)

El 27 de febrero de 2007, se reunieron en Colombia grupos ambientalistas, algunos académicos, ONGs, movimientos anti-privatización, comunidades indígenas y afrocolombianas, asociaciones de base comunitaria y población civil en general para presentar ante el congreso de la república la campaña 'El agua: un bien público' (Márquez, 2013).

Esta campaña abrió la discusión en diferentes escenarios del país acerca de todo lo relacionado con la gestión y administración de los recursos hídricos en Colombia. Los temas que atravesaron la agenda fueron: la ejecución de grandes proyectos hidroeléctricos, el establecimiento de empresas transnacionales mineras en el territorio nacional, la amenaza de privatización de las empresas prestadoras de servicios, la ausencia de agua potable y energía en las zonas rurales y la vulneración de los derechos de cientos de familias que viven en grandes y pequeñas ciudades del país y que padecen a diario el drama de la desconexión de los servicios de agua potable y saneamiento básico a causa del no pago de sus servicios (Márquez, 2013).

Previo a este gran acontecimiento que implicó la movilización masiva de un amplio sector de la sociedad que reclamó ante el Estado y los organismos internacionales la legitimidad de sus derechos, existen algunos referentes históricos que nos ayudan a comprender la complejidad de la trayectoria de los movimientos sociales en defensa del agua en Colombia, los cuales se consignan en confrontaciones políticas, sociales e ideológicas por las que podemos afirmar que en el país existe una fuerte tradición de lucha por el acceso al agua (Salazar, 2010).

Al respecto, el historiador Medófilo Medina (1977) señala que, entre 1957 y 1977, 37 paros cívicos (el 26%) fueron por agua y alcantarillado, 25 (14%) por energía eléctrica, y solo 4 (2%) por teléfonos (Medina, 1977). Mientras tanto, Colmenares & Sánchez (2007) muestran que en el periodo comprendido entre 1950-2000, se registraron 9.981 acciones de protesta de las cuales 1.170 corresponden a "servicios domiciliarios, transporte e infraestructura". Estas cifras revelan la presencia activa de las comunidades en la lucha por los servicios públicos domiciliarios y, a su vez, reflejan el descontento generalizado respecto a las instituciones oficiales incapaces de suplir las necesidades básicas de la población.

Desde la adopción de la Constitución Política de 1991 salieron a la luz las paradojas y contradicciones de un modelo que se erigía como "la expresión de la lucha entre la garantía de los derechos humanos en su amplía comprensión y la promoción del neoliberalismo expresado en un Estado al servicio de las corporaciones privadas" (Márquez, 2013: 5). Esto último se convirtió en el medio por el cual las economías del 'primer mundo' comenzarían a explotar a los países subdesarrollados a través de alianzas con el sector privado y con corporaciones más aptas para la competencia en el mercado mundial. Los trabajos de Gilbert (1990, 2011) muestran que la fórmula no fue exitosa (al menos no para Colombia y otros países latinoamericanos), la internacionalización del mercado evidenció que las empresas nacionales eran incapaces de competir en el mercado mundial con las grandes empresas transnacionales.

Por su parte, Salazar (2010) señala que la Ley 142 de 1994, la misma que descentralizó los servicios públicos –agua, electricidad, gas y telecomunicaciones- "abre las puertas a la privatización" (Salazar Restrepo, 2010). Según esta abogada, la participación privada

estableció desde aquel entonces los principios de competencia y eficiencia económica los cuales afectaron directamente al consumidor. El desmonte de subsidios, el ajuste a los costos reales y el ajuste al crecimiento IPC (índice de precios al consumidor) fueron los causantes del aumento de los precios en el régimen tarifario (Salazar, 2010).

Estas fueron las razones por las cuales, según los autores citados, comenzó la resistencia contra las medidas estatales; sin embargo, es necesario comprender los orígenes del movimiento en defensa del agua y cómo se posiciona como movimiento social. Perera (2012) explica cómo el movimiento social en defensa del agua en Colombia fue inspirado por La Guerra del Agua en Bolivia (2000) y el plebiscito uruguayo (2004) (Perera, 2012).

Fotografia 2: 21 de junio de 2013, Marcha de antorchas por los Servicios Públicos, barrio Granizal, Comuna 1.

Fuente: Archivo personal.

En el primer caso, la privatización del servicio de agua potable en Bolivia, que comenzó a mediados de la década de los 1990, visibilizó el papel de los movimientos sociales que

reclamaban justicia social en sus territorios. Allí el Estado, en alianza con el Banco Mundial y varias empresas privadas, intentó a través de la instauración de la Ley 2029 de 1999 (Ley de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado) entregar varias concesiones de agua a la empresa transnacional Aguas del Tunari. Esta Ley instituyó el marco legal para avanzar en la privatización mediante la apropiación de los recursos naturales y concedió, mediante licencias y concesiones, la explotación de las principales fuentes de agua de Bolivia por un período de 40 años, perjudicando directamente a la sociedad civil.

Al respecto, Perera (2012) señala que si bien después de varias jornadas de lucha entre campesinos y militares, se logró incluir en la constitución de la república boliviana *el agua como bien público y derecho humano fundamental*, el agua hoy en día no es gratis y la nación está lejos de alcanzar la universalización del suministro y la justicia del agua (Perera, 2012). Sin embargo, estos sucesos han logrado captar la atención de los medios de comunicación y han permitido visibilizar una problemática latente en varios países (Perera, 2012).

El otro caso es el Uruguayo. Allí, pese a que en 1993 el 91.4% de los hogares contaba con agua potable, empezaría un proceso de privatización en el que el gobierno donaría una parte de sus concesiones a la compañía turística Maldonado County (Perera, 2012). Unos años después, en junio de 2002, el gobierno firmaría una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional para realizar cambios en las regulaciones y promover la inversión privada (Perera, 2012). Empero, antes de que el gobierno pasara una nueva ley, la comunidad civil representada por diferentes activistas, solicitó un plebiscito constitucional que impediría el avance de la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado (Perera, 2012). Así, el 31 de octubre de 2004, “más del 64% de los Uruguayos votaron a favor de la enmienda constitucional del agua”. (Perera, 2012: 245). Sin lugar a dudas, estos dos casos han inspirado a los movimientos sociales en defensa del agua en Colombia.

Ahora bien, otro espacio que contribuyó a que los movimientos sociales en América Latina comenzaran a organizarse fue el VIII Foro Mundial Social (*World Social Forum* -WSF) llevado a cabo en la ciudad de Belém (Brasil) en el 2009. En este evento se discutieron asuntos relacionados con la conservación de la selva Amazónica y la preservación del patrimonio natural. También sirvió como plataforma para que movimientos

antiglobalización discutieran diferentes temas y se articularan a favor de un solo objetivo: la defensa del agua como derecho humano fundamental. Sin embargo, en este escenario los diferentes actores sociales (gobiernos representantes de diferentes países, corporaciones transnacionales y sociedad civil) retomaron de nuevo la discusión sobre el DHA. Tal y como lo analizamos anteriormente, Bakker (2007) nos advierte que el discurso sobre los derechos no excluye necesariamente la mercantilización del agua; no obstante, este caso específico fue una herramienta de movilización a la que se sumaron diferentes sectores de la sociedad con un fin específico.

En todo caso en el Foro Mundial se fortalecería la "Propuesta de Reforma Constitucional: el acceso al agua potable como derecho humano fundamental" (2009). En este mismo escenario, el Comité Nacional en Defensa del Agua y la Vida, integrado por diferentes organizaciones sociales y de base comunitaria, con el apoyo de la RED VIDA (Vigilancia Interamericana para la Defensa y Derecho al Agua) iniciarían todo un proceso pedagógico para concientizar a las comunidades acerca de la importancia simbólica, espiritual y ecológica que tiene el agua.

La RED VIDA es la articulación de "asociaciones de consumidores, organizaciones de mujeres, medioambientalistas, sindicatos de trabajadores, activistas por los derechos humanos, religiosos, indígenas y organizaciones sociales" pertenecientes a 16 países del todo el continente que buscan la reivindicación de los derechos y la defensa de los territorios ante el creciente avance de las políticas de privatización.

En otro orden de ideas y para teorizar las resistencias y luchas de los movimientos sociales, tenemos que, durante las últimas dos décadas, el control de los recursos naturales ha generado tensiones entre los diferentes actores sociales (Estado, sector privado y sociedad civil). Castro (1998) ha realizado una importante investigación que ha servido como referente para analizar los desafíos a los que se enfrentan los movimientos sociales en defensa del agua potable. La relevancia del problema se origina en la interrelación entre agua y poder. Estos dos elementos se alinean con las reformas políticas que han impuesto los gobiernos desde la década de 1980 y con el rol de la ciudadanía en general (Castro, 1998, p. 25).

Sin embargo, para observar a fondo cuál es el papel que juegan los movimientos sociales en las disputas por el control de los recursos es indispensable considerar un elemento clave: el territorio. Al respecto, Castro dice lo siguiente:

> Claramente, la noción de territorio es central para la analogía entre el modelo de la guerra y el concepto sociológico de la lucha social, con lo cual el territorio se refiere a las condiciones objetivas de existencia de los seres humanos organizados en grupos sociales: demarcar un territorio para constituir las condiciones sociales de la existencia, lo que implica la defensa de los grupos rivales. La guerra, por lo tanto, ha sido históricamente la forma social del establecimiento y defensa de territorios (unidades de supervivencia) entre los grupos humanos, que en los tiempos modernos, han tomado la forma de nación territorial cada vez más integrada al sistema capitalista mundial. (Castro, 1998, p. 27)

El territorio, tal y como lo explica Castro (1998), es el escenario en el que se delimitan las disputas por el control de los recursos hídricos. Entonces, según lo anterior, los derechos y los deberes son los que condicionan el papel de la ciudadanía y de los movimientos sociales en el territorio. Así, pues, en términos geográficos, debemos dimensionar cuál es el territorio de la población civil y hasta qué punto pueden estos incidir en la transformación de los modelos previamente establecidos por el sistema capitalista imperante.

La premisa clásica de Clausewitz (Castro, 1998) sobre la teoría de la guerra en la que dice: "la política es la continuación de la guerra por otros medios", sirve para ejemplificar las luchas sociales y los conflictos por el agua en el territorio. Por supuesto, los postulados teóricos de Swyngedouw (2004) y Castro (2007a) aportan a la explicación de la organización social contemporánea, puesto que, las dinámicas y la gestión del agua urbana son entendidas a través de un ciclo de contingencias sociales y políticas relacionadas con la manipulación de la naturaleza en un territorio específico (Terhorst, Olivera & Dwinell, 2013). A su vez, el poder es un dispositivo de control del territorio con el cual se toman decisiones políticas, ecológicas, económicas y geográficas, las cuales inciden en las relaciones sociales de los individuos.

Teniendo en cuenta lo anterior, agua y poder existen en la vida cotidiana como condicionantes del sistema ecológico y como en las relaciones sociales. Las tensiones y conflictos en la ciudad surgen en muchas ocasiones por las disputas entre institucionalidad

e informalidad. Mientras el Estado central a través de políticas regulatorias sobre el agua produce y reproduce formas específicas de poder, los movimientos sociales y las comunidades que quedan muchas veces por fuera de los programas de gobierno deben apelar a la desobediencia civil puesto que se ven obligadas a construir sus propias formas de organización, limitadas obviamente por las políticas, leyes y regulaciones oficialmente impuestas.

Un estudio sobre las implicaciones políticas y sociales de la desobediencia civil en torno al acceso al agua, muestra las alternativas a las que acuden las comunidades cuando deben enfrentar el problema de la desconexión de los servicios públicos. Bronwen (2008) analiza dos estudios de caso, uno en Durban (Sudáfrica) y otro en Auckland (Nueva Zelanda), en los que la necesidad llevó a que las comunidades utilizaran métodos "ilegales" para obtener el líquido. Bronwen (2008) acude al concepto de "consumo ético" para exponer cómo entran en tensión las empresas y los usuarios cuando se priva a la población más pobre de los servicios por no tener dinero suficiente para pagar sus cuentas.

Las diferencias entre el marco legal y las políticas de derechos civiles ponen en conflicto las múltiples perspectivas en torno al modelo de gobernanza de los servicios públicos. Bromwen (2008) recopila testimonios de personas que fueron privadas de los servicios públicos. Uno de ellos es el de un ciudadano en Nueva Zelanda que fue enviado a la cárcel por no pagar su cuenta. Este caso despertó el activismo de movimientos sociales tanto en Sudáfrica como en Nueva Zelanda, los cuales reclamaron justicia social ante los gobiernos, amparándose en el argumento de que las compañías estaban violando los derechos estipulados en el Comité Nº 15 de derechos colectivos y del ambiente (Bromwen, 2008).

Una de las estrategias de movilización del Grupo de Resistencia del Agua de Auckland (*Auckland Water Pressure Group (AWPG)*), fue dejar de pagar los servicios por varios meses a la compañía Metrowater perteneciente a la ciudad (Bromwen, 2008); sin embargo, más allá de las consecuencias punitivas por parte del Estado o de las estrategias de movilización de las comunidades, es necesario entender que estas problemáticas también generan tipos específicos de asociación comunal. En otras palabras, fuera de estar o no conectados a la red oficial de servicios públicos las personas tienen que ingeniárselas para seguir consumiendo agua recurriendo a métodos informales de acceso, entre ellos: la

solidaridad vecinal, la conexión fraudulenta, el pago a vendedores informales, el acceso a fuentes naturales, la recolección de aguas-lluvia y el pago compartido (Bromwen, 2008). Entonces, como vemos en este caso, los movimientos sociales en defensa del agua se agrupan por una lucha en común.

Por otra parte, el estudio clásico de Young (2011) muestra la complejidad de conceptualizar los movimientos sociales en el mundo contemporáneo, más aún cuando los territorios son ocupados por diferentes grupos. Young (2011) inspirada en los movimientos sociales de finales de la década de los 1960 y principios de los 1970 en los Estados Unidos, plantea la cuestión de cómo hablar de justicia en una época en la que emergen grupos sociales con múltiples intereses y concepciones de justicia: indígenas, medioambientalistas, grupos feministas, afrodescendientes y comunidades LGTB.

Todas estas diferencias ponen en debate, por un lado, las ideas de dominación y opresión que caracterizan a la sociedad contemporánea y, por otro, cuestiona desde la teoría de la justicia asuntos relativos a políticas, instituciones y prácticas sociales. Entonces, Young (2011) sugiere que el concepto de 'grupo social' no es solamente una colectividad específica, obedece a una serie de formas, prácticas y estilos de vida (Young, 2011). Desde este punto de vista, resulta reduccionista clasificar a los grupos por edad, color de piel, sexo, clase social o similares.

Entonces la adhesión a un grupo no se rige por una arbitrariedad, se da por asociación voluntaria como resultado de historias en común, de afinidades e intereses con los que se sienten las personas identificadas. En el caso colombiano, las comunidades que padecen el drama de la desconexión o que no tienen con qué pagar su cuenta de servicios generan un tipo específico de asociación para no enfrentar solos este percance. Igualmente, pero considerando otra escala territorial y geográfica, se da la articulación de las comunidades que pertenecen a la RED VIDA, las cuales luchan por la defensa del DHA y la vida a nivel local, regional y continental (Perera, 2012).

Otro aspecto importante que destaca Young (2011) tiene que ver con el concepto de injustica determinado por las dinámicas de opresión y dominación. Según Young las 'caras de la opresión' son analizadas en cinco diferentes modalidades: explotación,

marginalización, impotencia, cultura imperialista y violencia. Si concebimos el agua como derecho humano, las personas que se encuentran privadas del acceso, ya sea por habitar en barrios informales o, por no tener recursos económicos suficientes para pagar el servicio, estarían ubicadas en varías de estas modalidades. Sin embargo, la 'marginalización' sería en este caso, la principal forma de opresión.

En un mundo regido por las formas de acumulación de capital, los marginados son aquellos que la sociedad no puede usar plenamente para reproducir el sistema, por ejemplo, niños, ancianos, madres cabeza de familia y discapacitados. Young (2011) señala que ésta es la forma más peligrosa de opresión puesto que priva a los ciudadanos de los derechos y las oportunidades que ofrece una sociedad democrática. En este sentido, aquellos que no tienen recursos económicos quedan marginados del servicio y esto sin duda, desde el punto de vista de los derechos, resulta siendo una injusticia.

Castell (1983) examina desde otra óptica el papel de los movimientos sociales en relación con el proceso de urbanización de las ciudades. Según el autor, muchos de las protestas que se llevaron a cabo en América Latina y Europa a finales de la década de los 1970 y principios de los 1980 son descendientes de las revueltas de Mayo de 1968 (Castells, 1983).

Cuando Castells (1983) aborda el tema de los movimientos sociales y sus luchas enfatiza en tres aspectos fundamentales que favorecen su aparición: 1) las desigualdades en el consumo de bienes y servicios utilizados por el Estado; 2) la defensa de la identidad cultural alrededor de un territorio específico; y 3) la movilización política en relación con el Estado y el rol del gobierno local. Considerando los aspectos anteriores, analiza diferentes realidades en diferentes contextos geográficos: las protestas en París y su área metropolitana, los espacios de interacción de los gays en la ciudad de San Francisco, las desigualdades sociales de los pobladores en Santiago de Chile y los movimientos sociales en la ciudad de Madrid.

Así, Castells (1983) construye una "teoría de los movimientos sociales" aplicando también el concepto de 'territorio' como elemento fundamental para establecer las resistencias civiles y entender el significado de las 'identidades' que reivindican los grupos sociales.

También Harvey (1989), en otro importante trabajo relacionado con los procesos de urbanización en las ciudades occidentales combina la teoría del materialismo histórico, la observación empírica y la interpretación de los espacios de resistencia al capitalismo. Harvey, retomando algunos de los elementos que ya había empezado a elaborar Castells, plantea que es muy difícil abordar los asuntos urbanos dentro de una meta-teoría de los 'movimientos sociales' ya que en todo lo relacionado con los estudios urbanos intervienen: arquitectos, ingenieros, planificadores y sociólogos, los cuales desde diferentes racionalidades interpretan las dinámicas de la ciudad. Para Harvey, la ciudad es concebida como un laboratorio en el que interfieren capital, flujos de poder, mercancías y dinámicas sociales colectivas e individuales.

Por su parte, Swyngedouw (2005) reivindica las acciones de los movimientos sociales en defensa del agua pública en Buenos Aires luego de la crisis económica del 2001, en la que los ciudadanos se movilizaron para exigir al gobierno medidas que garantizaran la regularidad del servicio luego de que el dólar se equiparara con el peso argentino. Igualmente, en Sudáfrica, luego de que el país padeciera una crisis económica en 1996 y también la moneda sufriera una devaluación, la Coalición Contra la Privatización del Agua (*Coalition Against Water Privatization (CAWP*), dirigida por las comunidades, logró que el gobierno de Johannesburgo estableciera un mínimo vital de agua superior a los 6 mil litros de agua distribuidos mensualmente a cada familia de bajos recursos (Mirosa & Harris, 2012). Los casos anteriormente citados, representan momentos específicos en los cuales los movimientos sociales han confrontado al Estado y han exigido al gobierno mejores condiciones de vida.

Terhorst *et al*. (2013) estudian tres casos en América Latina (Uruguay, Bolivia y Ecuador) en los cuales los movimientos sociales han dado un giro a la "izquierda". Estos casos son particulares, porque en cada uno de ellos, los movimientos no sólo se han rebelado ante el gobierno que los representa, sino también ante los gobiernos del llamado primer mundo que infringen y reproducen las formas de dominación. Así, por ejemplo, el 'Cacerolazo de 1989' en Caracas (Venezuela), reflejó la capacidad de la ciudadanía para movilizarse y hacer valer sus derechos ante el Estado, demostrando la capacidad de convocatoria de los actores que no tienen representación política. Este escenario permitió la emergencia de

nuevos líderes y nuevas estructuras políticas y, además, planteó la iniciativa de reconstrucción no del Estado, pero sí de algunas de sus políticas.

En América Latina, los movimientos en defensa del agua potable estriban entre su descontento por la construcción de megaproyectos, la minería extensiva, la sobre-explotación de los recursos hídricos y las altas tarifas de los servicios públicos, evidenciando las contradicciones de las políticas neoliberales y el desencanto de los movimientos ante un modelo específico de gobierno.

Volviendo a nuestro caso de estudio, el Referendo del Agua en Colombia reunió 2.039.812 firmas las cuales se entregaron al Congreso el 29 de septiembre de 2009. Sus propuestas se resumieron en cinco: 1. Acceso desde el enfoque del DHA, 2. No una mercancía (bien público para uso público) 3. Proteger todas las aguas (responsabilidad del Estado) 4. Disponibilidad del agua (protección de los territorios étnicos y de los ecosistemas) y 5. Acceso y gestión pública estatal y comunitaria sin ánimo de lucro. Pese haberse establecido a través de canales democráticos y por medio de la soberanía popular, el referendo del agua fue rechazado por el Congreso de la República en junio de 2010.

El balance general de lo que queda después de varias contiendas entre los defensores de los derechos y los defensores de la privatización no es del todo desalentador. Por una parte, pese a que se cayó la iniciativa de consagrar en la Constitución Nacional el agua como Derecho Humano Fundamental, tampoco se logró instaurar la Ley 365 del 2005 que pretendía mercantilizar los recursos hídricos a merced de las empresas nacionales y transnacionales (Márquez, 2013).

Por otra parte, la resistencia civil contra la política pública nacional para el manejo empresarial de los servicios de agua reveló que las comunidades han comenzado a adquirir conciencia política en lo que respecta a problemas socio-territoriales asociados al manejo y la gestión del agua potable; además, de las denuncias en diferentes lugares de Colombia contra la política privatizadora que viola directamente los derechos colectivos de los habitantes más pobres.

Se debe reconocer, igualmente, cómo la articulación de diferentes movimientos sociales propició el terreno para los debates públicos y generó nuevos escenarios de participación ciudadana y soberanía popular.

Por último, señalamos los avances en el marco normativo internacional (Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 16/12. 2011) el cual determina a través de la Corte Constitucional las obligaciones que debe cumplir el Estado como garante del acceso y suministro de agua potable en casos especiales que comprometen directamente el mínimo vital. En este sentido, la legislación nacional, a pesar de que no siempre cumple con lo exigido por la Corte, no puede desconectar de los servicios a los usuarios en los siguientes casos: hogares donde viven menores de edad (T-546/09)[13], personas en situación de desplazamiento (T-717/10), y niños, ancianos, madres solteras y discapacitados (T-092/11).

Este es el panorama más reciente del país en materia de servicios de agua potable y saneamiento básico, la lucha de las comunidades apenas comienza, los retos son grandes y las salidas son múltiples. Los movimientos sociales y sus resistencias visibilizan un problema que afecta a muchos lugares del mundo y abre el debate acerca de la gobernanza de los recursos hídricos en el mundo contemporáneo. Sin temor a desafiar cualquier asepsia ideológica, debemos aportar a esclarecer este panorama integrando los conocimientos de la vida académica y de la sociedad civil para que por medio de acciones individuales y colectivas, tomemos desde hoy, medidas que contribuyan a mejorar nuestras prácticas no sólo con el agua, sino con la naturaleza en general.

13 T: Se refiere a todas las Sentencias emitidas por la Suprema Corte Constitucional.

Capítulo 2

Políticas públicas del agua en Medellín: el modelo empresarial de las EPM. De la habilitación de servicios públicos a la gobernanza como nuevo modelo de gestión corporativista de acceso al agua

2.1 Introducción

En América Latina la estructura política urbana de servicios ha pasado paulatinamente de un Estado social-asistencialista a uno en el que la gobernanza de los servicios públicos apunta hacia la eficacia y rentabilidad de la empresa más que a su objetivo progresista de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Desde hace algunos años se han roto las tradicionales formas jerárquicas incentivadas desde lo alto de la burocracia, para dar paso a alianzas público-privadas en lo concerniente a políticas públicas sobre el agua, es decir, hay un cambio en el sistema político y se asiste a una transición del gobierno del agua hacia una gobernanza del agua. En este sentido, la ciudad de Medellín parece no ser ajena a este fenómeno de transformación urbana.

Este capítulo explica la transformación administrativa interna que ha sufrido desde su creación hasta las últimas décadas la empresa oficial abastecedora de agua potable de la ciudad de Medellín EPM (Empresas públicas de Medellín), la cual junto con la reestructuración estatal ha sido condicionada por la incursión de políticas de escala.

En el tema específico del suministro y acceso al agua potable en Medellín, si bien no hay una privatización, la 'modernización' del servicio deja al descubierto la inequidad en cuanto a uso y consumo por sectores en la ciudad. De otro parte, los conflictos en el ámbito político exacerban la polarización respecto al debate sobre la gestión adecuada de los recursos naturales y todo esto desemboca en nuevas manifestaciones de poder entre los diferentes actores sociales urbanos. Por último, en el plano discursivo, se evidencian varias perspectivas de posicionamiento político el cual reclama a gritos la participación ciudadana más allá del papel.

2.2 Ciudad marketing: la imagen de la ciudad ante el mundo

La imagen actual de la ciudad de Medellín parece ser una idealización exagerada de un paradigma de gestión empresarial que ha tenido eco internacional, llevándola incluso a ser galardonada, el 1 de marzo de 2013 por el City Group y el Wall Street Journal, en asocio con Land Urban Institute, con el premio a la ciudad más innovadora del planeta por encima de Nueva York y Tel Aviv.

Las EPM se presentan como el ejemplo bandera de este eficiente modelo de gestión, convirtiéndose en referente a nivel regional latinoamericano. Sin embargo, todo esto es precisamente el resultado de aquellas dos décadas de transformación de 'ciudad industrial' a 'ciudad de servicios' (1980-1990). Analizado detalladamente y en su complejidad, este panorama deja al descubierto varios desfases en las estructuras sociales debido a la irrupción de procesos de globalización y aplicación de políticas neoliberales en diferentes escalas territoriales.

El ejemplo común a América Latina podría tomarse de los estudios sobre las formas de prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico. La reciente tendencia hacia una privatización de los servicios públicos, convertidos ahora en bienes o mercancías sujetas a la oferta y demanda del mercado, desequilibra las economías y las oportunidades de los habitantes residentes en los barrios y periferias de la ciudad. Por lo tanto, al comparar las condiciones económicas de cada grupo social, se presenta una notable inequidad en cuanto a uso y consumo de agua potable en los diferentes sectores y comunas de las metrópolis. Esto incide directamente sobre los habitantes más pobres, lo cual produce y reproduce un cuadro de injusticias, evidente aún más a la luz de las recientes luchas por el agua como derecho humano fundamental y bien público.

Este capítulo tiene como objeto trazar una línea en el tiempo para contextualizar algunos fenómenos propios de la ciudad de Medellín, los cuales sin lugar a dudas guardan relación con otras ciudades de América Latina. Y por otro lado, reflexionar desde una perspectiva crítica las contradicciones que surgen al analizar los supuestos de "La ciudad más innovadora del planeta".

Sin desprendernos en ningún momento de una posición académica, es pertinente preguntarse: ¿cuáles son las prioridades urbanas de la administración local? ¿Estar a la vanguardia del urbanismo, construir edificios sofisticados con complejos sistemas de vigilancia, ensanchar las calles y avenidas para el tránsito de más automotores, ofrecer una supuesta variedad de espacios para la recreación del turista o levantar nuevas líneas de Metroclable?

Desobedeciendo este orden de prioridades, los gobernantes deberían centrar su atención en los problemas más inmediatos que acosan a Medellín: reforzar la seguridad en los espacios de conflicto y ampliar la cobertura de los servicios públicos a toda la ciudadanía.

2.3 La ciudad neoliberal y la privatización de los bienes públicos en el contexto latinoamericano

La descripción de la ciudad latinoamericana, en contraposición a las grandes metrópolis de los países hegemónicos, ha sido caracterizada bajo ciertos rasgos inducidos por el neoliberalismo: gigantismo, desorden, dispersión, privatización, fragmentación, informalización y empobrecimiento, exclusión, conflictividad, violencia y contaminación (Pradilla Cobos, 2008). Una de las causas más significativas es el desfase entre el acelerado proceso de urbanización y el desequilibrio en los modos de producción industrial.

La competencia salvaje e inequitativa entre regiones, ciudades y localidades de los países en vía de desarrollo que se enfrentan en el mercado contra los países del primer mundo, deja como resultado una descompensación económica que favorece únicamente a los grandes inversionistas nacionales y transnacionales. Sobre la base de este sistema político, se construye el escenario en el que participan ‘ganadores’ y ‘perdedores’ dentro del mercado económico mundial. La mayoría de los países latinoamericanos no logra mantener una competencia estable en los procesos económicos mundiales.

A su vez, la aplicación abrupta de políticas neoliberales en cada realidad nacional, sin entender los contextos y particularidades de las ciudades región, agudiza aún más las desigualdades en términos sociales y territoriales. El debilitamiento del Estado, la desregulación de los mercados y la inversión de capital nacional y extranjero, somete las

ciudades latinoamericanas a una competencia incierta en el mercado internacional. Este fenómeno, se manifiesta también en la provisión de servicios públicos domiciliarios.

No obstante, antes de entrar en profundidad a explicar la forma de gestión de los servicios de agua potable en Medellín, es importante entender primero lo que está sucediendo en el contexto regional latinoamericano con los Estados y cuál es su posición ante las nuevas realidades impuestas por la oferta y la demanda capitalista.

2.4 La ciudad como empresa: características generales de la ciudad latinoamericana

La recesión económica de los años 1970 y principios de la década de los 1980 producto de la caída del modelo de producción industrial fordista, demostró que el Estado benefactor no estaba preparado para afrontar las necesidades urgentes de las ciudades en construcción, como lo eran, todas las ciudades latinoamericanas. Estas últimas, se encontraban desarticuladas de las dinámicas económicas de ciudades y regiones de países desarrollados, lo cual preparaba el terreno para la implementación de una nueva plataforma político-económica encabezada por los gobiernos más poderosos y los agentes económicos con mayor influencia.

En la demanda masiva de población proveniente del campo hacia la ciudad bajo la promesa de mejores condiciones de vida en cuanto a empleo, salud, educación, vivienda, equipamientos, etc.; las ciudades no lograron en su totalidad amortiguar el impacto del crecimiento urbano y garantizar el acceso a los servicios sociales; por lo tanto, gran parte de esta población se vio obligada a ubicarse de manera informal en laderas y pendientes de las principales urbes latinoamericanas. Este tipo de asentamiento informal, se ha caracterizado por no cumplir con las normas establecidas en los planes de ordenamiento territorial y por estar ubicados en zonas de alto riesgo.

En el caso específico de la infraestructura y los servicios públicos, es evidente que desde hace algunos años, se ha venido dando un proceso de privatización y en ciertos casos desnacionalización de los bienes patrimoniales, justamente en esta coyuntura cobra vida la

concentración de capital materializado en poderosos monopolios administrados por agentes privados a través de concesiones.

Al respecto dice Pradilla Cobos:

> En las infraestructuras que son monopolios naturales (carreteras, aeropuertos, puertos, sistemas de agua potable, evacuación de desechos líquidos y sólidos, electricidad, etc.) pasamos del monopolio estatal planificable y controlable política y socialmente, al incontrolable y no planificable monopolio privado, con su mercado cautivo de la necesidad y sus sobreganancias monopólicas. (Pradilla Cobos, 2008 p.299)

Es así como los servicios públicos imprescindibles para garantizar la mejora de la calidad de vida en ámbitos urbanos y rurales, se convierten hoy, a menudo con la privatización, en bienes mercantiles sujetos a la oferta y la demanda dentro del mercado internacional. Sin lugar a dudas, este patrón de consumo de bienes y servicios, mientras beneficia a unos sectores sociales de la población, simultáneamente empobrece cada vez más a otros (Bauman, 2000). En el proceso de conversión de los servicios sociales en un bien mercantil que deja de lado su naturaleza pública, se evidencian las desigualdades entre los estratos sociales de la población, es decir, quienes poseen los recursos suficientes para pagar pueden disfrutar de ellos, mientras aquellos que no poseen dichos recursos quedan excluidos de los derechos y beneficios que ofrece la ciudad.

Es por eso que el Estado benefactor, antes promotor activo del crecimiento y desarrollo de las ciudades y de la justicia distributiva de los recursos económicos, pasa a ser en la actualidad un ‘facilitador’ o, si se quiere, un actor más en las decisiones concernientes a la política económica interna y externa de los gobiernos. Lo que no quiere decir en ningún momento que haya perdido fuerza e influencia, todo lo contrario, se ha ido engrandeciendo económicamente gracias a los ingresos provenientes de la inversión privada, tras esta mutación la desregulación implica una reorganización en función del mercado, pero bajo la supervisión de los Estados.

Por ejemplo, las concesiones por tiempo indefinido de importantes cuerpos de agua para la construcción de proyectos hidroeléctricos, la minería extensiva, la tala indiscriminada de

árboles y la explotación de los recursos renovables y no renovables propios del Estado, se constituyen, en conjunto, en un asunto geopolítico que va más allá de las problemáticas socio-ambientales y se relaciona directamente con la privatización de los bienes patrimoniales.

En lo que se refiere a la regulación y gestión de los recursos naturales, entendidos como bienes públicos del Estado, existen una serie de cláusulas de vigilancia constituidas por organismos multilaterales como la ONU, la OEA, el Banco Mundial y el B.I.D. Este tipo de regulación instaura una normativa regida por estamentos exógenos que desobedecen y contradicen, en ocasiones, los lineamientos endógenos acerca del manejo adecuado de los recursos.

Parte de toda esta transformación estatal antes mencionada está ligada al éxito de la interacción entre actores gubernamentales, privados y públicos que, funcionan en común acuerdo para la construcción de la ciudad-empresa "ideal", es decir, una ciudad próspera, rentable y competitiva.

2.5 Las EPM: de empresa benefactora a empresa corporativista

Reconocidas investigaciones, ya consolidadas en el tema de la privatización de los servicios públicos domiciliarios en América Latina (Castro, 2007a; 2007b), han revelado el carácter ahistórico de la concepción público-privada en el desarrollo de infraestructuras y de la gestión del agua potable.

Castro (2007b) explica cómo las empresas abastecedoras de agua potable ignoran los avances que han dado los Estados en materia de construcción de políticas públicas hidráulicas, únicamente para dejar a un lado el peso de la historia y justificar la implementación indiscriminada de recetas neoliberales en diferentes contextos nacionales. La incursión de capitales privados en asuntos propiamente estatales ha sido, en la mayoría de los casos, como lo menciona el citado autor, todo un fracaso.

Estudios de caso en Europa y Estados Unidos subrayan que la universalización de los servicios públicos se ha dado gracias a la expresión activa de las comunidades locales que buscan representación política a través de mecanismos de participación, con el fin de

reivindicar sus derechos como ciudadanos. Siendo conscientes de la relevancia que ha cobrado las EPM para el desarrollo y progreso de la ciudad de Medellín y del impacto que infringe actualmente en los diferentes modos de consumo de los habitantes, debido a su actual modelo empresarial, consideramos necesaria –haciendo caso a la advertencia de Castro- una reconstrucción histórica de sus principales obras en la ciudad, para de este modo poder descifrar más claramente aquella transformación de empresa benefactora a empresa industrial comercial

2.6 Las EPM y su programa Habilitación de Viviendas

La empresa EPM fue fundada el 6 de agosto de 1955, luego de que varias partes (empresarios particulares y municipio) firmaran el acuerdo 58 "Por medio del cual se organizaba el Establecimiento Público Autónomo encargado de la administración de los servicios públicos de Energía Eléctrica, Acueducto, Alcantarillado y Teléfonos" (Villegas, 2010; 159). Desde entonces, la empresa ha sido considerada un ente autónomo de la ciudad, exclusivo del municipio. Entre sus prioridades estaba garantizar el funcionamiento regular, permanente y económico de los servicios públicos domiciliarios y conectar a todos los habitantes residentes de la ciudad a la red oficial de servicios.

En aquel entonces, el espíritu de los empresarios industriales de la época se expresaba a través de su asociación gremial la ANDI (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia). La ANDI, fundada alrededor del año 1944, fue una "agremiación" sin ánimo de lucro que, desde su nacimiento, incentivó la organización de viejas y nuevas empresas. La mayoría de empleados de EPM lograron formar parte de la ANDI y agruparse en torno a una de las principales empresas promotoras del desarrollo en áreas urbanas y rurales.

Medellín se destacaba de las otras ciudades del país por su acelerado proceso de desarrollo y crecimiento urbano. Villegas (2010) sustenta al respecto que "Para el año 1953, la industria de la ciudad ocupaba a 60.224 trabajadores, pagaba en sueldos y jornales 101 millones de pesos y consumía al año 193 millones de kilovatios-hora de energía" (Villegas, 2010; p 159), lo que evidenciaba un incremento notable en el consumo de energía respecto a los años anteriores.

En poco tiempo, la empresa logró destacarse en el medio como modelo de eficiencia (Villegas, 2010). En términos urbanísticos, la construcción del edificio Miguel de Aguinaga, aledaño al Palacio Nacional, no sólo permitió concentrar todas las funciones administrativas con mayor organización y comodidad para el público; a su vez, la edificación representó física y espacialmente el imaginario progresista de los medellinenses de aquel tiempo.

Lejos de parecer la aldea de finales del siglo XIX, la ciudad de Medellín en el año 1964 contaba ya con 772.887 habitantes, cifra que tendía a duplicarse con el pasar de los años. El éxodo campesino producto de la llamada "Violencia" partidista de los años 1950 y principios de 1960, se sumó a las causas por las cuales se dio un crecimiento urbano desproporcionado en las laderas y pendientes del Valle de Aburrá; problemática que incidió en la creación de "barrios piratas" en zonas de alto riesgo. La otra causa que contribuyó a la migración campesina del campo a la ciudad fueron las políticas de desarrollo adoptadas en el país, las cuales se concentraron casi todas en el fortalecimiento de las grandes ciudades en detrimento de las pequeñas y de las áreas rurales (Mejía, 1987).

Esta problemática dejó como resultado una morfología patológica de la ciudad. A partir de este momento el paisaje urbano se modificó, empezaron a conformarse los barrios irregulares, caóticos, desordenados, contaminados e informales, densamente poblados y no planificados, ubicados en zonas de alto riesgo y bajo unas características físicas que impedían la conectividad con la ciudad formal.

Sin embargo, la administración local junto con algunos funcionarios de EPM, dieron los primeros pasos para contribuir a mejorar las condiciones de vida de quienes habitaban estos barrios (Toro Botero, 1992). En el año 1958, la presión ejercida por las comunidades influyó para que EPM buscara solución a las problemáticas de los habitantes ubicados en barrios subnormales, para tal efecto se creó el Comité de Barrios (1958- 1963) como organismo interno conformado por los Superintendentes y Jefes de Departamento de ese entonces. La función más importante fue estudiar y evaluar las condiciones geológicas de los barrios marginales donde vivían familias de escasos recursos (Mejía, 1987). Dicho Comité buscaba, entre otras prioridades, integrar algunos sectores excluidos a la dotación

de servicios públicos y ampliar la ejecución de obras de acuerdo a una política de instalación en toda el área urbana.

Pese a los esfuerzos de la administración municipal y de las EPM por mitigar el crecimiento desordenado de los barrios subnormales, la ciudad no logró amortiguar formalmente toda la población migrante. Por lo tanto, en 1964 la junta directiva de las EPM, crea el proyecto División de Habilitación de Viviendas.

Los requerimientos para ser beneficiario del programa se basaban en la perspectiva comunal y vial, es decir, era requisito que el asentamiento contara con un determinado número de familias para ejecutar la intervención y, además, estuviese provisto con vías de acceso.

Juanita López (2008), señala que durante ese mismo año, en realidad, eran pocas las redes de acueducto y alcantarillado que se habían extendido a barrios piratas y de invasión, en razón de un pacto -no oficial- entre la Oficina de Planeación y las EPM (López, 2008). Con este acuerdo mutuo, se esperaba que el aprovisionamiento de servicios públicos se diera en las zonas que cumplieran con los requisitos legales de urbanización.

> Al principio se establecieron criterios de intervención, favoreciéndose las viviendas más sólidas y descartando los barrios si estaban por fuera de la cota de servicios, en tierras invadidas o si tenían menos de 5 años, pero las metas de cobertura fueron convirtiendo a las EPM en uno de los principales agentes en el avance de los sectores no planificados. (López, 2008; p 120)

Este hecho corrobora la labor benefactora de las EPM, entidad que dio las pautas de expansión urbana a través de redes, contradiciendo incluso los preceptos del Departamento Administrativo de Planeación. Según Constanza Toro (1992), entre 1966 y 1987, se beneficiaron total o parcialmente con el servicio de agua potable “90 barrios de la ciudad de Medellín, 12 de Bello, 3 de Itagüí, 2 de Envigado y 2 de Copacabana. Las viviendas habilitadas durante el periodo son 69.048 con una población estimada de 352.000 habitantes”.

Este proyecto de mejoramiento urbano en zonas marginales de la ciudad es quizá la obra con mayor impacto social y reconocimiento público que se le atribuye a las EPM. La

coordinación entre empresa y gobierno en lo que respecta a dotación de redes de acueducto, alcantarillado y energía a los barrios más pobres y a las zonas rurales de los municipios pertenecientes al Valle de Aburrá, no deja de ser aún el paradigma de gestión que marcó la época benefactora del Estado.

Los programas de higiene y de salud pública promovidos por las EPM contribuyeron a mejorar las condiciones de habitabilidad de los ciudadanos en espacios y viviendas más dignas para el asentamiento de las comunidades. También incidió en la disminución de la mortalidad infantil a causa de enfermedades gastrointestinales derivadas del consumo de agua. La normalización y modernización del sistema de agua potable permitió establecer en la ciudad y en los municipios vecinos mejores condiciones de potabilidad del recurso.

Así, pues, el resultado de este programa permitía afirmar hacia el 2005 que el 35% de los usuarios de los servicios de acueducto y alcantarillado, pertenecientes a la infraestructura de servicios de las EPM, habían sido vinculados por este programa (Villegas, 2010).

Vale la pena señalar que por este tipo de intervenciones el programa despertó en ciertos sectores de la población un sentido de pertenencia con las EPM. Sin embargo, las comunidades que luchan por la defensa de lo público y de la vivienda digna se ubican en el otro lado de la contienda y contradicen la ideología política de esta empresa que, hoy en día, es uno de los brazos económicos más rentables del municipio y de la nación.

2.7 Los preceptos de la privatización: ley 142 de servicios públicos domiciliarios

En Colombia no existe una ley única de aguas que integre la gran cantidad de regulaciones que existen sobre el recurso. Las normas sobre la materia, están dispersas en varios textos legales y reglamentarios que regulan las aguas como un recurso natural renovable, priorizando los aspectos medioambientales que hacen alusión directamente a políticas sobre: Lineamientos para el Manejo Integral del Agua, Humedales Interiores de Colombia, Ordenamiento de Zonas Costeras, Biodiversidad, Bosques, Conformación del Sistema de Áreas Protegidas, Fauna, Producción más Limpia, Cambio Climático, etc. Sin embargo, entre todas ellas no hay una efectiva integración. (Ponce de León, 2006).

El recurso agua, entendido en su dimensión social, no está articulado a una normativa que abogue por el servicio de acueducto, alcantarillado y agua potable como derecho humano o mínimamente servicio social. Ante esta ausencia legislativa, se impone un tipo de regulación abierto al mercado internacional a través de la ley 142 de servicios públicos domiciliarios.

Con la Ley 142 de 1994 se abren las puertas a la privatización, se "descentraliza" la forma de gestión y se da un giro radical en la forma de prestación de los servicios ya que antes estos sólo podían ser prestados por entes públicos. Con ella se impone un régimen que busca estimular la competencia.

En términos generales la ley dispone que las tarifas de los servicios públicos debe compensar los costos de su prestación, es decir, el ingreso de las empresas prestadoras se convierte en la tarifa, lo que implica hacer una valoración económica de dicho costo. Previo a la ley 142 se cobraba sólo una parte de este costo y el resto era subsidiado por el municipio respectivo, por lo que se está pasando por una etapa de transición tarifaria que está desmontando los subsidios, lo que ha incidido en un aumento considerable del valor del servicio.

Esta ley le brinda a los municipios y departamentos total autonomía en la elección de las empresas prestadoras (descentralización). Les permite elegir entre empresas de carácter público, privado o mixto; tendiente a funcionar bajo las lógicas del neoliberalismo y del libre mercado. Por otro lado, el Estado asume un papel focalizado en planificar, controlar y vigilar la prestación del servicio. En este esquema de gobernanza, el Estado delega una responsabilidad social que le compete exclusivamente a él y la descarga en la empresa prestadora, es decir, le otorga a las empresas la prestación del servicio mediante un esquema regulatorio que garantice la recuperación de costos. Así, dichas empresas, pueden regular libremente las relaciones que establecen con sus usuarios.

Para asegurar el papel del Estado en "la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios" (artículo 365 de la Constitución Política Colombiana), se crearon las Comisiones de Regulación, entendidas como unidades administrativas independientes, competentes para supervisar la compensación de los costos invertidos en la prestación del servicio (ya

sea de agua potable, energía, gas combustible o telecomunicaciones). En ocasiones, las Comisiones de Regulación, dirigidas directamente por el poder ejecutivo, promueven la competencia entre las diferentes empresas prestadoras. Todo esto desemboca en una serie de especulaciones en torno al valor ideal del servicio.

El modelo tarifario en Medellín, por ejemplo, parte del supuesto de que los usuarios pagan puntualmente las tarifas. Con el fin de establecer un régimen equitativo y accesible a toda la población, el Estado diseñó un esquema de subsidios cruzados. La tarifa queda entonces fijada de acuerdo a la situación socio-económica dada por el estudio de estratificación14. Este sistema permite desarrollar un modelo de financiación en el que los usuarios de los estratos más altos subsidian a los de los estratos más bajos.

A pesar de que el sistema se base en un moderno y sofisticado programa de subsidios, propio de una sociedad democrática, muchas de las familias pertenecientes a los barrios populares de Medellín no cuentan con los ingresos suficientes para pagar los servicios. Esto rompe los eslabones productivos de la empresa haciendo desestabilizar su economía interna.

En el año 1997, luego de décadas de compromiso con la ciudadanía en la habilitación de viviendas y servicios públicos para la ciudad, los efectos producidos por la ley no se hicieron notar solo hasta después de que las EPM se transformaran en "empresa industrial y comercial del Estado para atender la apertura del mercado de los servicios públicos en Colombia, la competencia y la participación privada". Este acontecimiento permitió que las EPM comenzaran a operar bajo las lógicas de la eficacia y la rentabilidad conforme a la demanda establecida por el capital privado-transnacional.

Mientras se fortalecía más el monopolio económico de las EPM acorde a sus expectativas gerenciales de eficiencia económica y suficiencia financiera, la situación social de los

[14] La estratificación socioeconómica es el instrumento técnico utilizado en Colombia para clasificar la población de los municipios y barrios en estratos o grupos socio-económicos diferentes. Se realiza para cobrar los servicios públicos domiciliarios con tarifas diferenciales por estrato y para la asignación de subsidios. Los criterios de la estratificación son establecidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y permiten agrupar conjuntos habitacionales en función de sus características físicas, su entorno y su contexto urbanístico. El nivel socioeconómico es clasificado en 6 niveles: estrato 1: bajo-bajo; estrato 2: bajo; estrato 3: medio-bajo; estrato 4: medio; estrato 5: medio alto y estrato 6: alto. Para más información ver: López, Juanita: Gobernabilidad territorial en el manejo de los riesgos socio-naturales en Medellín.

pobres de la ciudad empeoraba. El impacto de las políticas neoliberales se evidenció con la homogeneización de las tarifas y el desmonte de subsidios para los estratos más bajos, esto sin lugar a dudas, incrementó las cifras de desconexión de los servicios públicos a causa del no pago.

En Medellín, las relaciones postcontractuales entre usuario y empresa están estipuladas en el Contrato de Condiciones Uniformes, el cual a su vez está amparado en la ley 142. Este Contrato no sólo establece las tarifas que deben pagar los usuarios de acuerdo a su condición socioeconómica, también dictamina cómo se debe proceder en caso de incumplimiento del Contrato: suspensión (art-140); terminación del contrato y corte del servicio (art-141); y por último, cobro jurídico, intereses moratorios y otros gastos en los que incurra la empresa (art-142-143).

Las EPM, amparadas fielmente en el Contrato de Condiciones Uniformes fijan una distinción entre "corte" y "suspensión" para manipular discursivamente el motivo de la desconexión. Siempre y cuando los activos de la empresa corran algún riesgo debido a la interrupción del ciclo de pago de los usuarios, esta procederá a desconectar legalmente a los ciudadanos ya que los usuarios "morosos" no representan ganancias para la multinacional.

Sobre este último punto vale la pena reflexionar. Se reconoce ampliamente en el sector de agua potable y saneamiento básico que las empresas de carácter mixto buscan el máximo de su desempeño a través de la interacción con actores público-privados para obtener cuantiosas ganancias. No obstante, en el afán mismo de su desarrollo, dejan a un lado los derechos colectivos de los ciudadanos que buscan reivindicarse como parte integral de la ciudad.

En el contexto local, las sentencias referidas a la Corte Constitucional, determinan las obligaciones que debe cumplir el Estado como garante del acceso y suministro de agua potable en casos especiales que comprometen directamente la salud y el bienestar de los ciudadanos. La legislación nacional, en común acuerdo con las EPM, incumple y desconoce una serie de sentencias, promovidas por acciones de tutela, acciones populares y acciones de grupo que prohíben la desconexión en los siguientes casos: hogares donde viven menores de edad (T-546/09); personas en situación de desplazamiento (T-717/10) y;

niños, ancianos, madres solteras y discapacitados (T-092/11). Esta contradicción en la ley nacional, se presenta como una violación a los derechos fundamentales de muchos ciudadanos residentes en las áreas urbanas de Medellín.

A grandes rasgos la contradicción en la ley refleja la incapacidad del Estado para promover políticas públicas que contrarresten efectivamente este fenómeno de marginalidad social. La complejidad de este problema radica básicamente en la concepción que se tiene del recurso. La dispersión normativa, producto de una serie de regulaciones, alimentan las expectativas de los agentes privados que promueven la valoración de este recurso como una mercancía, dejando a un lado la dimensión social de los servicios públicos domiciliarios.

2.8 Reglamentación del régimen de los servicios públicos

A partir de la expedición de la Constitución de 1991 y más específicamente con la instauración de las leyes 142 y 143 de 1994, se dio un proceso de transformación sectorial en los servicios públicos, el cual ha pretendido eliminar los antiguos monopolios politizados e ineficientes y dar paso a un modelo guiado por la "eficiencia" y "la productividad".

En el contexto de la globalización neoliberal, tal y como lo hemos venido explicando, los capitales trasnacionales han empezado a incorporarse en actividades que antes constituían únicamente monopolios estatales; por ende el modelo colombiano ha optado por establecer un sistema de libre competencia en el cual pueden asistir el Estado, las comunidades organizadas[15] y particulares los cuales compiten en condiciones de igualdad a la hora de prestar los servicios públicos; sin embargo, por mandato constitucional el Estado mantiene la vigilancia, planeación y regulación de dichos servicios.

Esto ha generado dos corrientes jurídicas diferentes, una que aboga por los servicios públicos únicamente bajo la perspectiva pública y de las prerrogativas estatales y otras que desean que estos sean reducidos a la producción, distribución y consumo de mercancías (Atehortúa, 2008, p. 36).

15. Para entender las condiciones de libertad en las que se amparan las comunidades ver la sentencia C-741 de 2003 emitida por la H. Corte Constitucional.

El problema del régimen jurídico colombiano es que no debe ser tratado con las mismas categorías a las cuales se sujeta el Estado en sus funciones o potestades. Por tal motivo, es necesario que los servicios públicos sean sometidos a un régimen especial[16]. En este sentido, la dicotomía público-privada poco aporta a la interpretación de las relaciones jurídicas en las que se involucran los servicios públicos, de ahí la confusión que genera su aplicabilidad en el contexto jurídico.

2.9 Confusiones en torno a la noción de derecho público

En la actualidad, las confusiones más comunes existen en torno a la interpretación que se da de la ley. Desde la teoría de los servicios públicos, suelen confundirse **derecho público** (el cual es dirigido propiamente por el Estado y busca el interés general), **derecho privado** (el cual busca el enriquecimiento de particulares) y **derecho administrativo** (el cual ha venido enriqueciéndose con instituciones propias del derecho económico y también busca el máximo de rentabilidad y ganancias).

Todas estas confusiones salen a la luz a la hora de interpretar el carácter jurídico de la ley; sin embargo, el derecho en el marco de la teoría del servicio público, tiene como finalidad la solidaridad, todo esto debe concretarse a través de la intervención efectiva del Estado en la economía (Atehortúa, 2008, p. 38).

Por otro lado, el artículo 230 de la Constitución[17] esclarece que a los jueces, que son a quienes les corresponde interpretar la noción de derecho, sólo los vincula la ley, la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina constitucional, los cuales vienen siendo herramientas para la interpretación del derecho en todas sus dimensiones.

En materia de decisiones judiciales también debe distinguirse entre los fallos, la jurisprudencia y la doctrina constitucional.

---

16. En relación con el régimen jurídico especial que rige los servicios públicos. Ver las sentencias: C-483 de 1996, C-179 de 2005 y C-736 de 2007, todas ellas avaladas por la H. Corte Constitucional.
17. "**Articulo 230.** "Los jueces en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho administrativo y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial."

A continuación, Atehortúa (2008) señala lo siguiente:

> […] (i) **los fallos** que emiten diferentes jueces, que sólo son fuente de derecho para el caso particular en los cuales ellos deciden, (ii) **la jurisprudencia**, que corresponde a fallos uniformes de altos organismos judiciales, y, (iii) **la doctrina constitucional**, que sí constituye fuente de derecho, pues a través de ella, la interpretación que la Corte Constitucional hace de la Constitución y la ley, se incorpora en la norma que se interpreta. (Atehortúa, 2008, p.44)

Entonces, tal y como lo expresa la cita anterior, existe todo un orden para hacer cumplir la ley. Las jerarquías están dictaminadas por la misma Constitución y sólo a partir de estas herramientas es que el juez puede hacer valer su interpretación, teniendo en cuenta que cada juez puede tener una exégesis diferente de la misma ley. No obstante, para desenredar esta confusión, nos centraremos en el concepto de servicio público desde la óptica del Estado social de derecho.

2.10 Los servicios públicos en el contexto del Estado social de derecho

En la actualidad se ha dado una evolución del simple Estado de derecho, el cual vela por la libertad y la igualdad como derechos abstractos de los ciudadanos a un nuevo concepto de Estado social. Este último, señala que el Estado debe estar presente en todo lo relacionado con lo económico y social a través del bienestar que el Estado social debe cumplir en lo que respecta a servicios públicos.

El Estado social de derecho es un esquema de gobierno asistencialista en el que el Estado vela por la dignidad de la vida humana y el desarrollo equilibrado de la sociedad, acompañado de las normativas del Estado. Este modelo, pretende que todos los ciudadanos puedan acceder al bienestar y acceder a todos los beneficios que integran el desarrollo social de cualquier sociedad. Así, por ejemplo, los servicios esenciales que deben existir para garantizar la dignidad de la vida humana y el desarrollo tienen obligatoriamente que cumplir con la seguridad, la salud, la comunicación, la energía eléctrica y el agua potable, todos ellos estrechamente vinculados al concepto de servicio público (Atehortúa, 2008, p.46).

Si nos ceñimos a lo estipulado en el artículo 365 de la Constitución nacional, podremos entender lo siguiente:

> **Artículo 365**. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.
>
> Los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que le fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por las comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley queden privadas del ejercicio de una actividad ilícita[18].

Entonces, desde la óptica de la universalización de los servicios públicos, es muy difícil llevar a cabo la totalidad de la población, sobre todo de los sectores sociales con más bajos ingresos considerando que muchos de estos son desconectados por las empresas prestadoras de servicios cuando no tienen el dinero suficiente para pagar su factura mensual.

18 . **Artículo 365**. Extraído de la Constitución Política Colombiana.

2.11 Programa "Litros de amor": el Mínimo Vital de Agua Potable en Medellín

Ante el panorama anteriormente expuesto, la alcaldía de Medellín diseñó un programa estratégico para atender a la población de extrema pobreza, ligado a las políticas nacionales para la atención a la población vulnerable[19]

Con el Plan de Desarrollo de Medellín 2008 – 2011, la ciudad se ha puesto a la vanguardia de varios ciudades del primer mundo que han empezado a entender la universalización de los servicios públicos domiciliarios como un avance en materia de políticas públicas del Estado; además, ha liderado en el país un programa que busca entregarle a los hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad con el apoyo del Mínimo Vital de Agua Potable (MVAP).

Este beneficio brinda la oportunidad de mejorar las condiciones de vida en materia de salud, desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas, con el ahorro que pueden hacer en su cuenta de servicios públicos, se presume que cada hogar puede ahorrar un promedio del 12% de su ingreso mensual. Esto permite a las familias más vulnerables aprovechar el dinero que se ahorren en otras necesidades básicas de su hogar (Cartilla Mínimo Vital de Agua Potable, 2011; p.5).

En Medellín, durante la administración del alcalde Alonso Salazar (2008-2011), se llevó a cabo el programa "Litros de Amor", enmarcado en el plan de desarrollo Medellín Solidaria y Competitiva", en el cual se implementó el MVAP. La línea específica dice: "Medellín, ciudad solidaria y equitativa, correspondiente al componente 1.1. Lucha contra la pobreza y el hambre" que se relaciona con el cumplimiento de los objetivos del milenio. El plan tiene como objetivo "Garantizar el acceso integral y sostenible de los hogares más vulnerables de la ciudad de Medellín (45.000) al consumo del MVAP- con un promedio de cuatro (4) integrantes por familia". El MVAP consiste en 2.5 metros cúbicos (2.500 litros) de agua mensuales por cada integrante de familia para suplir las necesidades básicas de agua que se requieren para la alimentación, el aseo personal y del hogar.

19. http://www.unhabitat.org/downloads/docs/9116_90807_ProgramaMedell-CADnSolidaria_COLOMBIA.pdf

Este programa se atribuía el título “Medellín, primera ciudad con el Mínimo Vital de Agua Potable” prueba de que, no sólo ante la ciudadanía, sino ante el mundo entero las políticas públicas propias de la ciudad iban encaminadas hacia la democratización de los servicios públicos; es decir, hacia la equidad, la justicia social y la dignidad de todos los habitantes del área metropolitana.

Sin embargo, el programa del MVAP se basa únicamente en los registros de familias que forman parte de la infraestructura de servicios públicos contemplada por EPM y deja de lado en sus estadísticas a más de 30 mil hogares que no están en la red, que ni siquiera cuentan con un sistema de tuberías y que día a día incrementan la tasa de individuos carentes de los beneficios del programa. Una de las razones de esta exclusión se relaciona con la problemática del desplazamiento forzado, el cual incide directamente en el incremento de individuos sin acceso a agua potable; otra, está ligada a la ubicación en zonas de alto riesgo no recuperable (ZARNR).

Los argumentos utilizados por EPM para no llevar los servicios a los barrios populares se relacionan con el hecho de que muchas familias se encuentran en ZARNR, en sitios geológicamente inestables, propensos a deslizamientos. Un argumento que pierde peso simplemente si se compara con algunas de las viviendas de los estratos socioeconómicos 5 y 6 de la ciudad que cuentan con servicios permanentes y que también están ubicadas en zonas de deslizamiento. Sin embargo, estos últimos cuentan con la infraestructura lo que nos permitiría pensar que dichas zonas no son de alto riesgo, sino de alto costo.

Los datos más recientes aportados por el Informe de Derechos Humanos de la Personería de Medellín en el año 2012 indican que un total de 26.274 suscriptores se encuentran sin el suministro de agua potable, 14.777 sin energía eléctrica y 13.062 sin gas (Personería de Medellín, 2012; p. 65). Los estratos 1, 2 y 3 son los que más padecen el fenómeno de la desconexión lo que indica que las comunas con mayor índice de pobreza son las más vulnerables.

Respecto al MVAP las cifras indican que en el año 2012 fueron beneficiados un total de 24.694 hogares y 147.175 personas pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 de la ciudad. Resta decir que mientras algunos hogares gozan de este beneficio otros padecen el drama de la

desconexión. La paradoja radica en el hecho de que quienes pueden acceder al auspicio son aquellos que se encuentran a paz y salvo del pago de los servicios públicos; situación que acarrea una contradicción interna, puesto que para gozar del beneficio es necesario pagar y no todos los hogares tienen los recursos económicos suficientes para cumplir oportunamente con el pago de servicios.

Las "tarjetas prepago" de servicios públicos han funcionado como paliativo de la desconexión. Si bien permite a los hogares de bajos ingresos obtener un mínimo de energía, agua, gas o telefonía, no parece ser una solución integral. Todo lo contrario, ha producido y reproducido un cuadro de pobreza que se alimenta con el gota a gota de los ingresos familiares y que atenta contra la dignidad del ciudadano.

2.12 La desconexión en Medellín: un fenómeno presente pero invisible para el Municipio

Los datos recaudados a continuación, fueron suministrados directamente por la empresa EPM a través de un derecho de petición (Anexo 1). Pese a no haber suministrado algunos de los datos específicos, por tratarse de "documentación confidencial-privada", se logró obtener otros que, de algún modo indican que no existe una cobertura del 100% de agua potable en la ciudad, tal y como lo expresa en comunicados oficiales la compañía[20].

El promedio de consumo de agua potable por comunas en los barrios de la ciudad no fue posible conseguirlo lamentablemente, dado que no se cuenta con un elemento de medida que permita el cálculo. La razón por la que se solicitó dicha información radica en que al establecer una idea del consumo por comunas o barrios, se podría espacializar una

20 Básicamente la información que un principio se solicitó a EPM entre enero y febrero de 2014 fue la siguiente:

1) El promedio de consumo (M3 Unidades físicas) de agua potable por comunas en la ciudad de Medellín (o si es posible obtener dicha información por barrios), durante los últimos 8 años.
2) El número de hogares morosos del servicio público de agua en el año 2013 hasta la fecha en el Municipio de Medellín.
3) El número de hogares que no cuentan con acceso al servicio público de agua en el año 2013 hasta la fecha en el municipio de Medellín.
4) Número de hogares beneficiados con el Programa del Mínimo Vital de Agua Potable (MVAP) en el año 2013 hasta la fecha en Medellín

geografía de la desigualdad con base en los datos de zonas con consumos más bajos, las cuales se presume pertenecen a los barrios más pobres, es decir, a la periferia.

En cuanto al número de hogares desconectados del servicio público de agua en el año 2013 hasta la fecha, de acuerdo con los sistemas de información de la entidad tenemos lo siguiente:

Tabla 4**: Instalaciones Morosas**.

Mes/Año	Municipio	Agua, Ener, Gas	Agua – Ener	Agua - Gas	Agua	Total
Diciembre/2013	Medellín	2,925	6,000	4,181	14,020	27,126

Fuente: EPM. Información solicitada a petición del investigador.

En la tabla anterior, se presentan las posibles combinaciones de desconexión respecto a las instalaciones del Municipio, teniendo en cuenta el servicio de agua potable, con corte a diciembre 31 de 2013.

Así, pues, tenemos que 2.925 viviendas se encuentran en desconexión de agua, energía y gas. Mientras tanto, 14.020 viviendas presentan desconexión únicamente de agua potable. De acuerdo a todas las posibles combinaciones, tenemos un total de 27.126 viviendas que se hallan en mora o en deuda con la factura de agua potable[21] con la entidad. También, EPM afirma que un total de 41.613 viviendas se encuentran desconectadas de algún tipo de servicio.

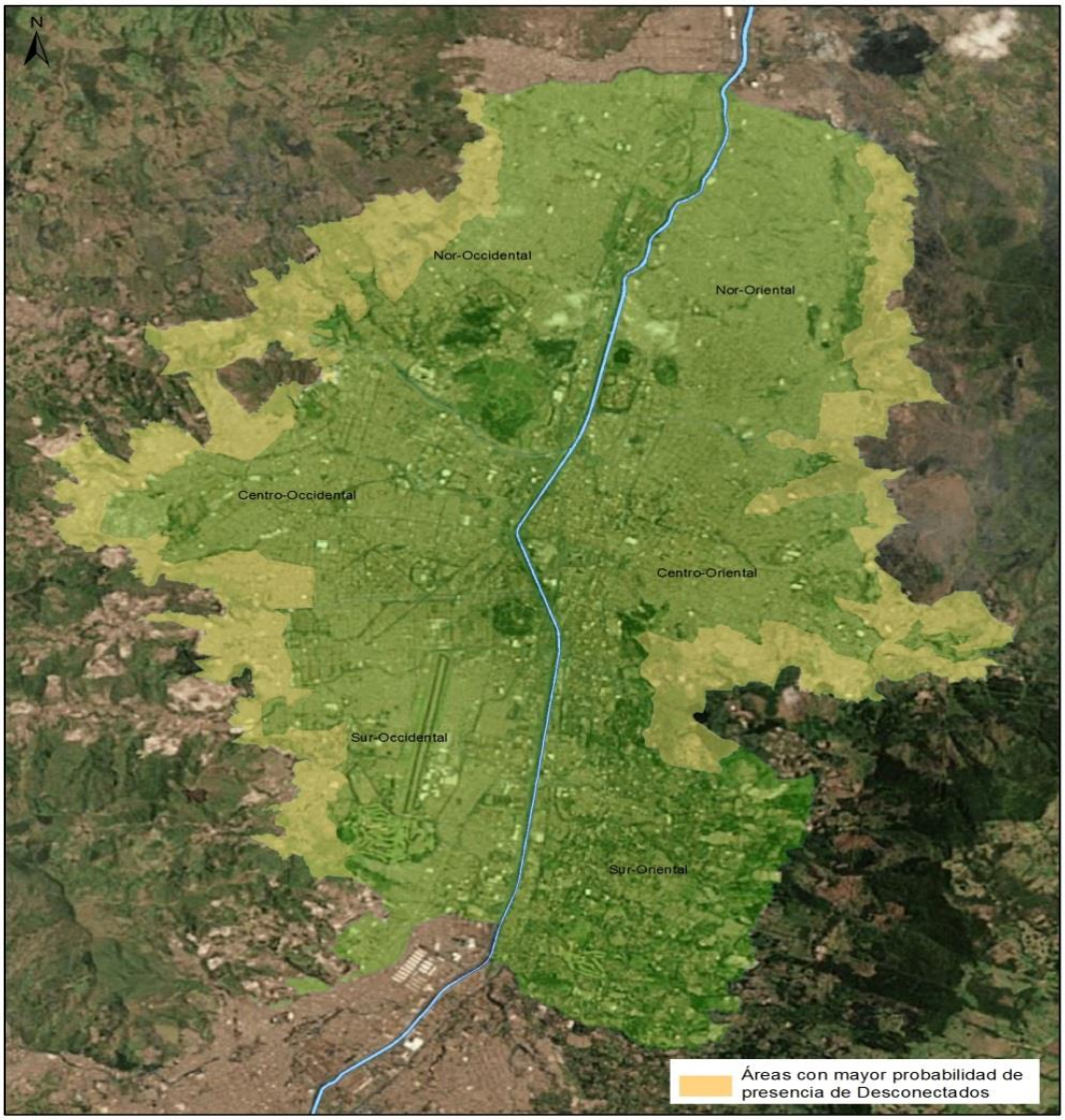
El siguiente mapa (mapa.1) es una aproximación geográfica a partir de los datos suministrados por EPM. En él tenemos en cuenta las zonas de informalidad y los barrios subnormales en los que se podría inferir que hay mayor presencia de viviendas desconectadas. Las zonas con color verde claro son las más propensas a la desconexión, incluso, si tenemos en cuenta el denominado “perímetro sanitario” que aparece en el POT.

En cuanto al número de hogares que ni siquiera cuentan con un sistema de tuberías pero que forman parte de la ciudad y el número de hogares beneficiados por el MVAP, EPM se

21. cifra que se asimila a la suministrada por la Personería de Medellín para el año anterior.

rehusó a suministrar la información reclamada debido a sus políticas de confidencialidad internas.

Mapa 1. Áreas con mayor probabilidad de presencia de desconectados.



Fuente: elaboración propia con base en algunos de los datos suministrados por EPM.

2.13 La gobernanza del agua en Medellín como nueva forma de gestión del acceso al agua potable

A inicios del siglo XXI, las EPM se convirtieron en la casa matriz de un grupo empresarial reconocido en toda Latinoamérica. Se destaca por ser el líder en materia de energía, aguas y telecomunicaciones con más de 6 millones 879 mil clientes y aproximadamente 10.623 empleados, solo en Colombia (CASA MATRIZ, Grupo EPM).

En el año 2005 EPM adopta una nueva estrategia de mercado y cambia su estructura organizacional. El producto de esta transformación se materializó con la fusión, entre diferentes agentes corporativos, realizada en julio de 2006, tras un proceso de escisión, en el que nació EPM Telecomunicaciones con su marca UNE, empresa pública que además presta servicios de tecnologías de información y comunicaciones, atendiendo el 70% de la población urbana colombiana. Este nuevo modelo empresarial abriría las puertas de EPM al capital extranjero y afianzaría su posición en áreas económicamente más rentables como las telecomunicaciones y la generación eléctrica en otros países.

En los últimos años, pese a los acalorados debates que se han hecho en el Concejo de Medellín para dictaminar la naturaleza política de la empresa y su futuro en el marco de los negocios, las EPM aún continúan funcionando -en el papel, por supuesto- como empresa 100% pública perteneciente al municipio. No obstante, la presencia multi-escalar de su cuerpo corporativo le ha ayudado a expandirse y ha permitido consolidar a la empresa en la rama de los servicios a nivel local, regional, nacional y transnacional.

De ahí la importancia de analizar esta nueva forma de gestión a partir de la óptica de la gobernanza. En la actualidad, los debates académicos en torno a la noción de gobernanza han estado enfrascados en las distintas percepciones que adoptan el Estado, las empresas transnacionales y la población civil. Por un lado, en su forma "oficial" ha sido entendida como buen gobierno donde predomina el criterio de eficiencia (Jessop, 1999; Mayntz, 2000; Mayorga y Córdova, 2007), y por otro, en su expresión crítica, como encubrimiento de poderes e intereses de élites políticas y económicas (Terán, 2007). A ello se suman las recientes producciones académicas sobre la gobernanza del agua (Osorio, 2009; Castro, 2007; Ponce de León, 2006).

Sin embargo, lo que realmente le compete a este trabajo es examinar la interacción entre actores estatales y no estatales y cómo éstos elaboran alianzas público-privadas. Toda una perspectiva de análisis que se puede obtener si se tiene en cuenta la gobernanza.

En un sentido amplio, la gobernanza opera como sinónimo de reglamentación en el marco de las políticas públicas urbanas. En el campo de la investigación de los Estudios Urbano Regionales este enfoque permite ampliar la mirada acerca de los diferentes procesos de planificación en los que se involucran otros actores con "múltiples saberes, voluntades y recursos". Al mismo tiempo, esta nueva forma de regulación en la que se comprometen actores estatales y no estatales, se caracteriza por una organización y una presencia multi-escalar.

Así, por ejemplo, Brand & Prada (2003) analizan el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana: entre 1996 y 1997 en el que se diseñó el Plan Estratégico de la ciudad para el año 2015, teniendo en cuenta las lógicas de la productividad, eficiencia y rentabilidad económica en una instancia de "análisis, planeación y diseño de la gestión del desarrollo social y económico de la ciudad que convocó ampliamente a la sociedad y consiguió una participación también amplia de distintos sectores de la ciudad" (Brand & Prada, 2003, p. 49).

En tal caso, se puede entrever un discurso y una imagen que se construye de la ciudad a partir de la articulación de varios actores con una influencia multi-escalar o, por lo menos, a la espera de ella

En la tarea de establecer una "Arqueología del Concepto de Gobernanza", tendríamos que remitirnos, necesariamente, al concepto de "governability" o gobernabilidad trabajado ampliamente por Foucault en sus obras. Entonces, la gobernabilidad vela por el desarrollo de la institucionalización del sistema político en el contexto de la globalización, al expresar su coherencia administrativa mediante la "medición" de aspectos como: estabilidad, legitimidad y eficacia del sistema de gobierno.

Por su parte, la gobernanza atiende a las fallas y rezagos de la gobernabilidad, es decir, a los contextos en los cuales el gobierno de un territorio es incapaz de dar respuesta a las demandas sociales y para los cuales, por ende, requiere de participación activa de *actores*

no estatales. Todo esto se hace para satisfacer las demandas y encontrar un equilibrio político ante el déficit de gobernabilidad. Mientras que la dirección de la gobernabilidad es de "arriba hacia abajo", entre gobernantes y gobernados, la de la gobernanza es horizontal, entre participantes de una misma empresa colectiva (Jessop, 1999).

Si bien el concepto de gobernabilidad ha sido empleado, en ocasiones, como sinónimo de gobernanza, Prats, J (2003), señala que la distinción analítica entre ambas nociones radica en que la gobernanza debe ser entendida como un entramado institucional que reconoce también actores no estatales, mientas que la gobernabilidad es la capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional.

Hecha esta distinción, varios autores han intentado un tratamiento histórico de la noción de gobernanza (Mayorga y Córdova, 2007; Mayntz, 2000), para mostrar su evolución y sus distintas acepciones. El uso inicial del término, confuso en la actualidad por sus múltiples sentidos, nació en la Francia de Luis IX y hacía alusión, sobre todo, al "buen gobierno" del rey. El ejercicio de analizarlo en perspectiva histórica, ha mostrado que el término inicial es diametralmente opuesto al que se preconiza hoy como participación de los actores de la sociedad civil y de los ciudadanos en la toma de decisiones mancomunadas.

A continuación, se enumeran y describen distintas acepciones del término, ubicadas cronológicamente:

- **Siglo XIII:** utilizado en francés antiguo como sinónimo de buen gobierno.
- **1930:** Período en el que se reactiva el término en el ámbito estadounidense de los negocios, remite entonces a la gestión de compañías (coordinación interna para acrecentar su eficacia y maximizar los beneficios).
- **1950-1960:** después de la Segunda Guerra Mundial, su enfoque dirigido a la planificación urbana se aplica como teoría prescriptiva del "ordenamiento territorial" (cómo dirigir o conducir el cambio).
- **1970:** se aplica a los estudios empíricos sobre el desarrollo de las políticas públicas (definición de la agenda, selección de los instrumentos, rol de la ley, contexto organizativo).

- **1980:** utilizada por el gobierno de Margaret Thatcher, enfocado en la reforma de las colectividades británicas que hicieron hincapié en el "compromiso" de poderes entre el Estado central y los gobiernos locales. Convirtiéndose así, en una suerte de "coordinación vertical" destinada a recuperar para el Estado una parte del poder de las instituciones locales, que habían incidido en la pérdida de autonomía estatal.

- **1990-2000:** en Estados Unidos, el Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales adoptan los términos de "gobernabilidad" y "buena gobernanza", utilizados en el sentido de la conformación de redes, asociaciones, clanes, etc., en las que el gobierno asume nuevos retos en los procesos de europeización y globalización en el marco de un nuevo orden social y político (Mayntz, 2000; Mayorga y Córdova, 2007)

Ahora bien, según Mayorga y Córdova (2007), el carácter multidimensional de la gobernabilidad ha permitido la construcción de diferentes formas de gobierno. Los autores argumentan que la incapacidad que sufren los gobiernos locales para satisfacer las demandas de la sociedad civil a diversas escalas y la capacidad misma del sistema político en cuestiones económicas y culturales, es lo que ha desequilibrado el antiguo modelo estatal y ha propiciado el establecimiento de un nuevo paradigma de relaciones sociopolíticas globales, nacionales y regionales basado en la gobernanza.

El actual paradigma de la gobernanza, desde el cual se plantea una crítica de los esquemas tradicionales de la gobernabilidad, incluye acciones y respuestas a los problemas de gobierno, pero también se interesa en el grado de apertura del sector privado y de la participación ciudadana frente a proyectos y decisiones que afectan al colectivo social.[22]

Simultáneamente, lo que propone el capitalismo actual y su ideología neoliberal es construir de manera coordinada acuerdos para solucionar problemas de orden social, económico y político, según la interacción entre élites dirigentes (gobierno y empresas transnacionales), representadas muchas veces por el sector privado, una mayoría significativa de la población (comunidades organizadas, campesinos, sindicatos de

22. Es el caso del suministro de agua potable en el ámbito urbano, que compromete debates sobre la gobernanza en general, sobre la gobernanza urbana y sobre la gobernanza del agua.

trabajadores) y, por supuesto el Estado, aunque no en la cima de una jerarquía ni como principal actor.

Es así como estas nuevas alianzas, que intentan tejer acuerdos de manera "horizontal" (presupuesto participativo, planes de desarrollo, políticas de seguridad, salud, educación, etc.) incluyen la toma de decisiones colectivas y descartan el unilateralismo de los gobiernos (Brand y Prada, 2003).

Según lo anterior, la noción de gobernanza se relaciona directamente con la capacidad política de una sociedad democrática, cuando ésta se concibe como una construcción política pluralista, abierta, eficiente y capaz de solucionar los conflictos entre los distintos actores estratégicos (Estado, mercado y población civil).

Desde la óptica de la gobernanza podemos reconocer la influencia económica de las EPM en diferentes escalas territoriales. En Colombia el monopolio del agua está a cargo de las EPM y su presencia se proyecta en Antioquia, Bogotá, Manizales, Armenia, Pereira, Bucaramanga, Cúcuta, Barranquilla, Cartagena, Cali y Quibdó, sin mencionar las áreas rurales.

Solo en materia de aguas las EPM han comprado total o parcialmente las concesiones de aguas a varios municipios del país. En la actualidad existen como aliados de EPM: Aguas de Oriente, Aguas de Occidente, Aguas Nacionales, Aguas de Urabá, Aguas de Malambo y Empresas Públicas de Oriente.

En un orden jerárquico establecido por la inversión de capital, Aguas de Oriente, por ejemplo, está dividida entre cinco socios: EPM con el 56%, Municipio de El Retiro con 43% y un 1% dividido en tres socios facilitadores: el Hospital San Juan de Dios, EPM Inversiones y la Asociación de Juntas de Acción Comunal del Municipio de El Retiro.

A nivel internacional la apuesta es más amplia, la empresa invierte en generación eléctrica en Panamá, participa en las ventas de energía eléctrica a Ecuador y ofrece servicios de asesoría técnica en diversos países de América Latina (Ver Mapa 2). En materia de Telecomunicaciones está presente en Colombia, Estados Unidos y España y cuenta con 3.900.146 clientes y 5.509 empleados.

Mapa 2. Cobertura del grupo EPM

Fuente: Informe Financiero Consolidado 2010.* Empresas adquiridas durante el primer trimestre de 2011.

En Panamá, Hidroecológica del Teribe, lleva a cabo un proyecto que tiene como finalidad satisfacer la demanda de energía en el istmo. Con la utilización de recursos naturales limpios y renovables extraídos directamente de la quebrada del Bonyic, afluente del río Teribe, este proyecto, aún en construcción, financiará obras civiles, equipos electromecánicos, la conexión al sistema eléctrico y el plan de manejo ambiental. La inversión que hace EPM en la producción de energía eléctrica en Panamá ayuda a consolidar sus relaciones con empresas extranjeras.

Por otro lado, la Empresa de Electricidad de Guatemala (EEGSA), de la cual es propietario el grupo EPM con el 100% de las acciones desde el año 2010, satisface la demanda de energía en el territorio más poblado del país donde están los departamentos de Guatemala y Sacatepéquez. Allí el servicio es netamente privado y la empresa obtiene cuantiosas ganancias con la venta de energía a las regiones económicamente más activas. En este país también opera Genhidro (Generadores Eléctricos S.A), empresa a la que EPM le ofrece servicios de asesoría técnica.

En materia de aguas cuenta con otra importante filial en el exterior, EPM México, constituido en el año 2012. Esta nueva alianza prepara desde ya el futuro de los negocios internacionales de EPM en el país azteca. En prospectiva, el producto de la interacción entre Estado, empresa y sociedad civil, espera dar como resultado la construcción y operación de 142 plantas de tratamiento de agua o la oportunidad de operar una de las tres zonas de acueducto en que está dividida San Juan de Puerto Rico (El Colombiano, 9 de febrero de 2012).

La proyección que tiene presupuestada en el exterior para el año 2015 comprueba la influencia de EPM en el mercado de los servicios públicos. Las ventas estarían repartidas: 60% recaudado en Colombia y el 40% en el exterior en países como Panamá, Ecuador y Chile en ventas de energía y asesoría técnica en varios países de América Latina (Mesa Interbarrial de desconectados, 2011: 3). Se destaca, entre otros aspectos, la política de asocios público-privados liderada en América Latina por EPM. Las alianzas entre EPM y el BID para el período 2012-2014 aseguraron inversiones en infraestructura por 1 billón 642

mil millones de pesos para dar continuidad a diferentes proyectos y programas, todos ellos relacionados con la gestión adecuada de los recursos naturales (Corpenca, 2013, p 14). En este esquema de gobernanza, tal y como lo hemos expuesto, se prioriza el mercado, la rentabilidad y la ganancia de la empresa, por encima de los derechos de la ciudadanía.

A pesar de llevar a cabo negocios multimillonarios que en ocasiones benefician directamente a Medellín, los progresos de la empresa prestadora se ven discrepados con los datos de la Personería de Medellín que sacan a la luz el fenómeno de más de 30 mil hogares que no cuentan con servicios públicos domiciliarios.

Un informe de gestión de EPM del año 2010 señaló que las metas propuestas para el 2015 ya se habían cumplido, demostrando que la estrategia de competitividad de las EPM fue todo un éxito en términos de "eficacia" y "rentabilidad" en el mercado de los servicios públicos.

En ese mismo año el Grupo EPM obtuvo ingresos operacionales netos por $8,4 billones de pesos, con un crecimiento del 12% frente al año anterior; además, obtuvo una utilidad operacional por 1,7 billones de pesos y una utilidad neta de $1,4 billones de pesos, alcanzando un margen neto del 17%23. Todas estas ganancias superan el excedente de la inversión en costos de mantenimiento a la infraestructura y se ven reflejadas en obras que beneficien a los habitantes más pobres (bibliotecas públicas, becas estudiantiles, eventos culturales) y en la Responsabilidad Social Empresarial que es la cuota que debe hacer efectiva la empresa en retribución a la ciudad.

En otro orden de ideas, la polarización política se manifiesta a través de los movimientos medioambientalistas, algunas ONGs y las comunidades de base. Estas últimas han demostrado liderazgo con la conformación de "acueductos comunitarios" que cumplen con los estándares de calidad y de potabilidad del recurso, además, han hecho resistencia a las múltiples propuestas de cooptación de EPM y han presionado al Estado para que avance en materia de políticas públicas que contemplen el agua desde su dimensión social. El ejemplo más nítido ha sido la movilización social en defensa del agua, el referendo del agua que

23 http://saladeprensa.une.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=823:grupo-epm-casa-matriz-de-une-presento-su-balance-de-gestion&catid=116:une-epm-telecomunicaciones&Itemid=152

aunque fracasó en el Congreso de la República sentó precedentes importantes y, el MVAP el cual también es resultado de la movilización social de las comunidades.

En el plano discursivo se presentan varias perspectivas de posicionamiento respecto a este fenómeno. El juego dialéctico entre EPM y las comunidades es claro al respecto. Por un lado, EPM atribuye el problema de la desconexión a "malas prácticas" de consumo, hablando incluso de la "cultura del no pago" y del "efecto contagio" en el caso de las conexiones ilegales (Núñez, J, 2011), y por otro, las comunidades de base reclaman al Estado mejores condiciones de vida (trabajo, educación, salud, conectividad, etc.) insistiendo en que "no se paga…porque no tienen con qué comer". Esta dicotomía está latente incluso en la forma de construcción discursiva del fenómeno: EPM habla de "morosos" (como si no quisieran pagar) y las comunidades hablan en términos de "desconectados" (como una forma de reivindicación social) ligada exclusivamente a un asunto estructural que tiene una correlación directa con los ingresos de las familias (Furlong, 2013).

Para terminar, vale la pena cuestionarnos acerca de la complejidad en las relaciones entre actores estatales y no estatales. En el contexto neoliberal, las empresas prestadoras de servicios, tal y como lo resalta Castro, ejercen un tipo de gobernanza que da por sentado que "los usuarios del agua deben ser convertidos en consumidores y los tenedores de derechos, en clientes" (Castro, 2007b; p. 97). Así, pues, bajo ésta lógica se reducirían los derechos de los ciudadanos y se estaría dando una mercantilización o privatización del servicio del agua potable.

Capítulo 3

Aspectos metodológicos: el *Análisis Crítico del Discurso* como herramienta para la investigación en Planeación Urbana

3.1 Introducción

Tal y como lo hemos visto en los capítulos anteriores, esta tesis pretende cotejar las cambiantes condiciones, intereses y juegos de poder que existen en la prestación de servicios públicos domiciliarios en la ciudad; considerando algunos de los aspectos más relevantes sobre la gestión urbana en materia de agua potable llevada a cabo durante los últimos años. Las condiciones económicas, sociales y políticas distan de ser las mismas, sobre todo, si se analizan detalladamente los discursos de los diferentes actores sociales (EPM, Municipio y organizaciones sociales).

En el **Capítulo 1** se hizo una revisión exhaustiva de la literatura referente a las formas de abastecimiento (formal e informal) de agua potable en varios escenarios geográficos, basándonos en evidencia empírica aportada por expertos que han explorado las particularidades en Europa, Norte América, Latinoamérica, Asia y África. Allí, también, se abordaron algunos temas importantes que influyen en el tipo de gestión de agua en ámbitos urbanos, tales como el contexto político económico influenciado por la ideología neoliberal; las diferentes nociones del Derecho Humano al Agua; y por último, las resistencias y luchas de los movimientos sociales en defensa del agua que tratan de reivindicar la soberanía de los territorios más pobres, mientras al mismo tiempo, se oponen ideológicamente a las políticas de Estado y a muchas empresas transnacionales que tienen presencia en su país.

En otro orden de ideas, el **Capítulo 2** se dirige al núcleo de nuestro objeto de estudio. Las transformaciones urbanas neoliberales han estado dirigidas por el sector privado, un componente central de este proceso ha sido la transición del gobierno del agua hacia la gobernanza del agua como nuevo modelo de gestión corporativista. A su vez, la Ley 142 de 1994, referida a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, pese a ser en teoría consecuente con las necesidades de todos los sectores sociales, a corto plazo implementó la

“privatización-descentralización” de los recursos naturales y generó contrastes e inequidades entre el mundo rural y urbano.

Por otro parte, la noción de gobernanza, la cual parece emerger siempre en un ámbito de consenso y negocios, ha sido la herramienta política con la cual funcionan, por lo general, los intereses de los grupos sociales más poderosos en términos económicos y políticos. Tal es el caso de las EPM, las cuales a pesar de ser una empresa pública propiedad del municipio, tiene la obligación legal de operar como si fuera una empresa privada y además tiene presencia multi-escalar en negocios de aguas, electricidad, gas natural y telefonía en países como México, Ecuador, Guatemala e incluso España y los Estados Unidos.

En este capítulo se pretende cohesionar el aspecto teórico y metodológico de la investigación, con el apoyo de herramientas ofrecidas por el Análisis Crítico del Discurso como metodología para la identificación de la postura ideológica y el ejercicio de poder por parte de los diferentes grupos de actores involucrados. Según Van Dijk (2003), el análisis crítico del discurso se interesa principalmente en los problemas sociales: abusos de poder, dominación, desigualdades y posiciones políticas y sociales de un sistema político jerarquizado. En este sentido, comprender cualquier tipo de desigualdad social, sea de género, etnia, clase, origen, religión, lenguaje, orientación sexual, -y para efectos de esta investigación, de acceso al agua potable- es susceptible de un análisis a partir del discurso, aunque no exista una fórmula única para hacerlo.

A continuación, explicaremos las razones por las cuales se optó por la estrategia del análisis crítico del discurso para entender las desigualdades sociales de uso y consumo de agua potable, a su vez, ubicando esta estrategia en el campo general de los estudios urbano-regionales.

3.2 El análisis del discurso: postulados

> "La situación sería ideal si pudiéramos condensar todo lo que sabemos acerca del discurso en una definición única y práctica. Lamentablemente, ocurre en este caso lo mismo que con otros conceptos afines, como "lenguaje", "comunicación", "interacción", "sociedad" y "cultura": la noción de discurso es esencialmente difusa. Como suele suceder en el caso de conceptos que remiten a fenómenos complejos, es la disciplina en su totalidad, en nuestro caso el nuevo campo transdisciplinario de los estudios del discurso (también llamado "análisis del discurso"), la que proporciona la definición fundamental que se busca." (Van Dijk, 2003, p. 21)

Establecer una estrategia metodológica desde el análisis crítico del discurso, requiere cierta creatividad a la hora de exponer: significados / sentidos y efectos de verdad en la práctica social y en las estructuras locales y globales pertenecientes al ámbito del discurso. La idea es proceder del sentido común a la teoría, valiéndonos de la utilización del lenguaje: discursos públicos o, más en general, el lenguaje escrito.

El discurso, según Van Dijk (2003), debe ser entendido como una forma de uso del lenguaje escrito y hablado; es decir, desde las implicaciones interpretativas del texto (escritura), y la conversación (el acto de hablar); fundamentales para comprender lo que es un campo de lucha permanente entre los actores sociales que buscan establecer/imponer significados, valores y sentidos sociales en las prácticas cotidianas.

En América Latina, los estudios del discurso han tenido una trayectoria que trasciende a nivel internacional y se cuentan entre los más avanzados, articulados y organizados en todo el mundo (Londoño, 2012). Desde hace casi 30 años, varias autoridades del mundo académicos han venido trabajado rigurosamente el discurso y han construido su propia orientación multinacional y multidisciplinar. Tal es el caso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Discurso (ALED)[24]. Esta amplia red de investigadores, ha logrado ir más allá de las limitaciones de la lingüística tradicional para incursionar hacia

24. La **Asociación Latinoamericana de Estudios del Discurso (ALED**), nace en Caracas, Venezuela, tras la celebración del "Primer Coloquio Latinoamericano de Estudios del Discurso", realizado en febrero de 1995, bajo la dirección de la profesora Adriana Bolívar y con el apoyo de la Comisión de Estudios de Posgrado de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad Central de Venezuela. A partir de entonces, se tejió una amplia red de investigadores y profesores pertenecientes a varios países de la región y especializados en ciencias sociales preocupados por explorar nuevos horizontes teóricos y metodológicos a través del discurso. En la actualidad, su principal órgano de difusión es la Revista Latinoamericana de Estudios del Discurso.

otras disciplinas de las ciencias humanas y sociales, tales como: la historia, la comunicación, la psicología y la antropología. Durante este tiempo, han estado activamente comprometidos con los problemas sociales más importantes de América Latina, como son: la pobreza, la exclusión social, el machismo, los retos de la educación, la política, las instituciones y la democracia, ampliamente trabajados en sus investigaciones (Londoño, 2012).

Esto ha sido una herramienta para los trabajos en la región que poseen un fuerte vínculo político y social. Los postulados y los enfoques ofrecidos en esta metodología analítica son útiles para reducir la brecha entre la investigación como tal y el compromiso político-social en la producción académica, convirtiéndose en vehículo de acceso a la descripción de las realidades urbanas a través de un acercamiento a las problemáticas que afectan los derechos que protegen las comunidades. Hecha la debida aclaración, situamos este estudio de caso en el campo multidisciplinar del discurso y ampliamos sus perspectivas de reflexión utilizando instrumentos de otras disciplinas.

En términos generales intentaremos en este apartado: 1) explicar por qué optar por esta estrategia metodológica 2) extraer las posturas ideológicas y los temas más importantes de los discursos que atraviesan las relaciones de poder en cada uno de los usuarios del lenguaje; y por último, 3) analizar las fuentes utilizadas en el trabajo de campo (análisis de fuentes secundarias, noticias, diarios, informes de gestión, panfletos de las comunidades, publicaciones oficiales, imágenes, etc.) que permitan entender los diferentes discursos; en otras palabras, los objetos o productos que construyen realidades derivadas de un discurso que termina por influenciar los imaginarios de la ciudadanía.

3.3 El análisis crítico del discurso en los estudios urbano-regionales con énfasis en la problemática del agua potable

Resumiendo el trabajo de Van Dijk, el estudio moderno del discurso surgió en la década de 1960 como herramienta metodológica en las humanidades y las ciencias sociales. En aquel entonces el texto y el discurso habían sido tratados únicamente en estudios literarios, en el campo de la historia y la comunicación de masas, sin embargo, como señala dicho autor ya

existía el precedente de la antigua retórica que había proporcionado una formulación detallada de la oratoria (Van Dijk, 2003, p. 53).

Posteriormente, en la década de 1970, pasadas unas décadas después de la Segunda Guerra Mundial y en medio de un contexto de tradición interpretativa post-positivista, asociada a la teoría crítica de la cultura y la sociedad nacida propiamente en la Escuela de Frankfurt, aparece una nueva corriente dedicada a explorar los múltiples sentidos del discurso. A través de influencias neo-marxistas de la época y de los estudios críticos europeos, basados casi siempre en reflexiones en torno al poder y la desigualdad, nacería un nuevo campo metodológico en el mundo académico.

Quizá, por esta influencia multidisciplinaria el análisis político y social del discurso ha estado cargado de cierto altruismo académico, ligado indiscutiblemente a una idea de cambio en las estructuras impuestas por el mismo modelo urbano. Se podría decir- basándonos en las interpretaciones del mismo Van Dijk- que, con Análisis Crítico del Discurso (Van Dijk, 2003), se creó toda una empresa política y moral de investigadores responsables, no sólo ocupados en entender el problema de estudio, sino también en buscar alternativas de solución a dicho problema.

Teniendo en cuenta lo anterior; es difícil aplicar como ejercicio el análisis del discurso a un objeto de estudio determinado sin contemplar, de alguna manera, la crítica social, cultural y política, además, resulta prácticamente imposible adoptar una postura totalmente inerte, es decir, vaciada de cualquier contenido ideológico. No obstante, se intentará abordar las fuentes lo más imparcial posible para lograr entender de manera objetiva cuáles son los matices en las prácticas discursivas.

Ahora bien, el análisis del discurso, según Brand (2005) claramente tiene una relación con el cambio social y cultural y se ha argumentado que el interés por el lenguaje refleja su creciente importancia en el logro de dicho cambio (Brand, 2005, p. 84); por ejemplo, en el proceso de transición del asistencialismo Fordista al neoliberalismo se puede apreciar un cambio notable en el discurso político.

En la década de 1980, los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra, influenciados por la ideología de Margaret Thatcher, comenzarían a adoptar un estridente y agresivo lenguaje

presto a demoler el antiguo esquema e imponer unas nuevas actitudes y expectativas en el "sentido común", para así discursivamente remodelar los cambios en el futuro de la institucionalidad. En términos de Brand, emerge en esta época:

> "[…] un tipo de discurso político que impuso los valores de la empresa privada y el mercado, los cuales prefiguraban el discurso técnico ahora dominante en la planificación urbana y en los cambios físicos de las ciudades, conceptos como la competitividad, el atractivo, la calidad y la sostenibilidad a menudo aparecen, erróneamente, como una evolución natural en el pensamiento urbano." (Brand, 2005. p 85)

Términos como "competitividad", "sostenibilidad" y "rentabilidad" juegan un rol significativo en la forma como se concibe el planeamiento urbano en la actualidad. En este contexto nacen también nuevas preocupaciones en torno a la naturaleza y el medioambiente que derivan precisamente del imperante modelo neoliberal. La palabra "sostenibilidad", por ejemplo, se utiliza en la actualidad de múltiples formas, a menudo simplemente para indicar la viabilidad económica o la durabilidad física de algo en un tiempo determinado, lo cual nada tiene que ver con el significado ecológico al que le asignan en el discurso del desarrollo "sostenible" (Brand, 2005. p. 88). En esta misma lógica, también se privilegia el conocimiento especializado o técnico que tiene unos efectos sobre los sujetos y el entorno en el que se desenvuelven.

A partir de la década de los 1990, los planificadores urbanos, obedeciendo a una "flexibilidad posmoderna" en la que participan al mismo tiempo diferentes disciplinas de las ciencias exactas y sociales, se dieron cuenta que detrás del discurso se esconden intereses particulares, los cuales se inscriben como mecanismos para "relegitimar" el poder institucional.

Siguiendo a Fairclough (1992), Brand concibe el proceso de construcción de sentidos a manera de "lenguaje en acción". En otras palabras, entiende el discurso como la movilización de sentidos en lugares, contextos y situaciones sociales determinadas, asignando un lugar a las circunstancias y a los efectos del uso del lenguaje en la sociedad.

(Brand, p.87). A su vez, analiza el lenguaje escrito en sí mismo, el contexto en el que se enmarca y los efectos sociales que este reproduce en la sociedad.

En el ámbito de la planificación urbana, se distinguen una primera gran división entre corrientes Habermasianas y Foucaultianas (Muñoz, 2006). Muchos de los enfoques orientados a la interpretación del texto escrito son usados en la planificación utilizando la teoría de la acción comunicativa de Habermas. En éste enfoque es importante el análisis de textos y hablas ya que es a través de la comunicación que se puede llegar a un cambio social; en otras palabras, todos los dispositivos discursivos, desde este punto de vista, tienen tanto impacto que llegan al punto de afectar la dirección del cambio social (Muñoz, 2006).

Por otra parte, la corriente Foucaultiana contrasta con el enfoque de la acción comunicativa. Con la aparición de la arqueología en la obra de Foucault, se concibe el cambio social más como proceso y resultado de disputas y contradicciones en los significados del discurso. Desde la percepción de Foucault en esta etapa, el discurso posee diferentes aristas en lo que respecta a sistemas de significados, los cuales influencian a la sociedad y promueven, al mismo tiempo, los cambios estructurales a causa de la influencia que tienen sobre los individuos (Foucault, 1992).

En textos como El Orden del Discurso, Foucault no sólo nos revela la estrecha relación entre “discurso y poder”, sino también nos explica cómo detrás de cada construcción del lenguaje hay una “voluntad de saber”.

Esto metodológicamente nos sirve para entender que en las múltiples interpretaciones que surgen de un problema urbano, como es en este caso, el acceso y suministro de agua potable, los actores sociales luchan entre sí por construir una versión “verdadera” que se ajuste a la posición económica, social y política de sus intereses particulares; mientras a su vez, se deslegitima una versión “falsa” opuesta a los argumentos de sus propios intereses.

En este orden de ideas el discurso lleva tras de sí: poder, saber y verdad. Y por ende, construye un “sistema de exclusión” que dictamina quiénes son los que poseen un “discurso verídico” y, quienes se encuentran sumidos en el equívoco y las falacias del discurso.

De otro lado, el Foucault de la "genealogía" centra la discusión entre conocimiento/discurso y poder. Aunque resulte casi imposible resumir todo sus planteamientos teóricos en unas cortas palabras, en términos generales, podemos afirmar que Foucault no se pregunta qué es el poder, sino más bien cómo funciona.

Así, pues, lo que existe entonces son relaciones de poder que actúan como sistemas de diferenciación, las cuales actúan directamente sobre los otros (por ejemplo, relaciones desiguales de uso y consumo de agua potable, mediadas por condiciones económicas entre los sujetos); persiguen unos objetivos dados (mantener un privilegio, acumular riquezas, subordinar-monopolizar); utiliza unas modalidades instrumentales, como lo es el discurso en sí mismo y el control que éste ejerce sobre los individuos; tienen formas de institucionalización (costumbres, estructuras jurídicas, reglamentos, burocracia) y, por último, racionalidades en juego (el medioambiente, el agua, la economía).

A continuación analizaremos la relación entre poder y gobernanza en la planificación urbana apoyándonos en nuestro objeto de estudio.

3.4 Gobernanza, poder y discurso

> "El poder no está, pues, fuera del discurso. El poder no es ni la fuente ni el origen del discurso. El poder es algo que funciona a través del discurso, porque el discurso es, él mismo, un elemento en un dispositivo estratégico de relaciones de poder"
>
> Foucault "Dichos y escritos" (p. 465)

Varios trabajos pertenecientes al campo de los estudios urbanos regionales ya han adoptado como metodología el análisis del discurso y sus efectos en el tipo gubernamentalidad aplicado a la gestión urbana y la planificación (Muñóz, 2006). Sin embargo, aún son escasos con relación a la gobernanza y el poder en el ámbito académico colombiano, sobre todo, al abordar la temática de los servicios públicos domiciliarios.

Esta tesis en su mismo título anuncia el poder como un elemento importante en las relaciones de los actores que tienen injerencia en la gestión del agua potable. A continuación relacionaremos gobernanza y poder, y como ambos se constituyen en elementos cohesionadores del discurso.

Mientras algunos autores juzgan que no existe propiamente una teoría de la gobernanza (Mayntz, 2000; Velásquez y Godard, 2008; Prats, 2003), otros la consideran una herramienta ya consolidada en el campo de los estudios urbano-regionales y parte de un modelo gerencial de la llamada escuela de gobierno anglosajona (Bassols, 2011; Davies, 2011). En la actualidad, vale destacar su importancia dentro del debate académico y político sin dejar de lado el ámbito de los negocios internacionales en el que se despliega.

La motivación principal es que mediante el enfoque ofrecido por el análisis crítico del discurso se pueden entender, políticamente, las ideas y perspectivas sobre el tema de la gobernanza como nueva forma de participación social y política en la que interactúan y emergen nuevos actores sociales.

Según Bassols (2011), considerar dicha relación (poder-gobernanza) posibilitaría en el plano jurídico que la sociedad civil no sólo transmita y movilice sus preocupaciones y preferencias tanto colectivas como individuales directamente hacia el aparato estatal, sino que al mismo tiempo, ella realice funciones regulatorias, vigile, juzgue y tenga voz en los discursos sobre lo público y lo privado.

Hablar superficialmente del concepto poder -cuando inmediatamente nos referimos a alianzas, vínculos y arreglos institucionales entre Estado, sociedad y empresa,- sería únicamente ofrecer una vaga mirada al objeto de estudio de esta tesis. El análisis se intensifica y despierta nuevas posibilidades interpretativas a partir de los aportes de Michel Foucault y la aplicación de estos a través de múltiples estudios más empíricos, que ayudan a reinterpretar la gobernanza, dando nuevas luces a la reflexión teórica de ésta.

Citaremos las palabras de Bassols, las cuales expresan precisamente la dificultad de contener el concepto de poder en una breve definición:

> El poder es un concepto cuya definición está lejos de ser comprimida en unas cuantas frases. Se puede analizar el epi-fenómeno del poder, su significado en una sociedad concreta y sus expresiones directas. Pero queda al final cierta insatisfacción por no abarcarlo de una sola vez en cuanto a su simbolismo, su realidad y su alcance en la vida de los individuos. Así en una particular lectura del fenómeno, el poder puede ser visto casi exclusivamente como “restricción de la libertad”. También puede relacionársele con el

> ejercicio de la violencia o simplemente con la amenaza de su ejecución. Podría ser también que el poder tenga el efecto de imponer una voluntad por sobre la de los otros. Expresado de otra manera: el poder prolonga la libertad de una(s) persona(s) contra la(s) de otra(s), al quebrar su(s) voluntad(es). (Bassols, 2011 p.11)

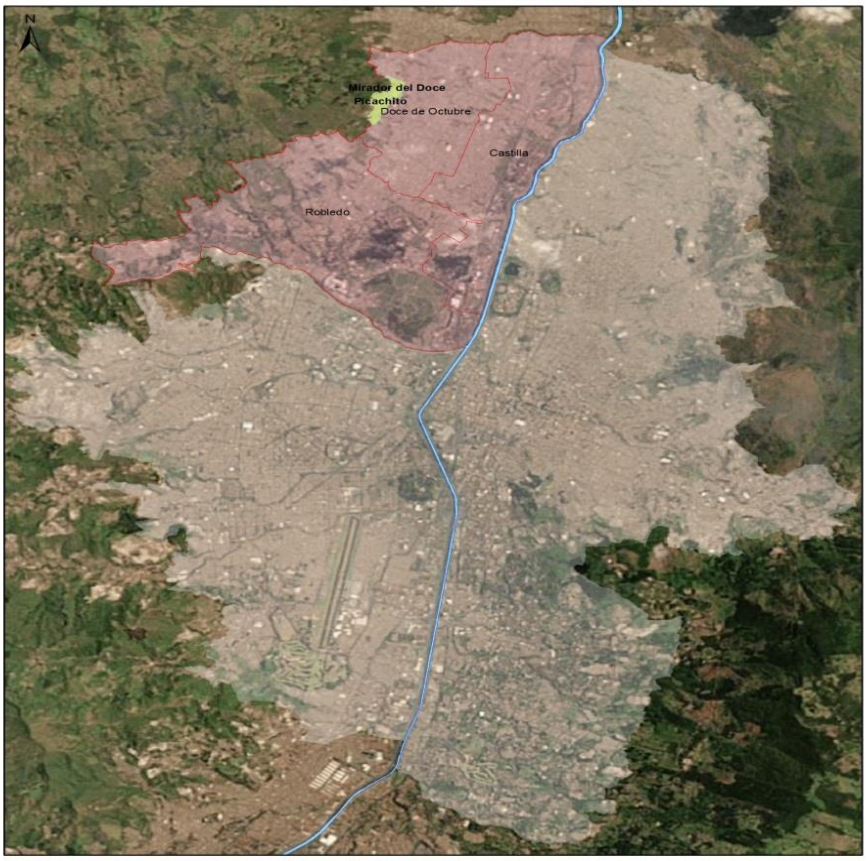
Entonces la gobernanza desde este punto de vista puede ser interpretada como el ejercicio puro del poder; en otras palabras, pone en relación saberes heterogéneos distribuidos en diferentes escalas espaciales y sociales. Desde el discurso, se intenta, si no el consenso, por lo menos, la producción de sentidos dominantes que legitiman decisiones que se toman bajo la apariencia de "horizontalidad consensuada". Según esto, la gobernanza es una ventana desde la cual se puede observar el ejercicio de una microfísica del poder (Bassols, 2011 p. 16).

3.5 Percepción en los barrios populares acerca de la función que desempeña la compañía EPM

Antes de entrar en profundidad sobre el discurso de algunos de los actores sociales, es importante matizar un poco la investigación y así encontrar puntos neutros que más allá de reflejar una postura u otra, nos permitan entender la opinión que tiene el ciudadano común que habita las laderas de Medellín acerca de la función que desempeña la compañía EPM en los barrios. Por medio de un ejercicio de percepción, propio del trabajo de campo, se realizaron algunas encuestas en la comuna 6 de Medellín, más específicamente en los barrios Picachito y El Mirador del 12 de octubre (Mapas 3-4).

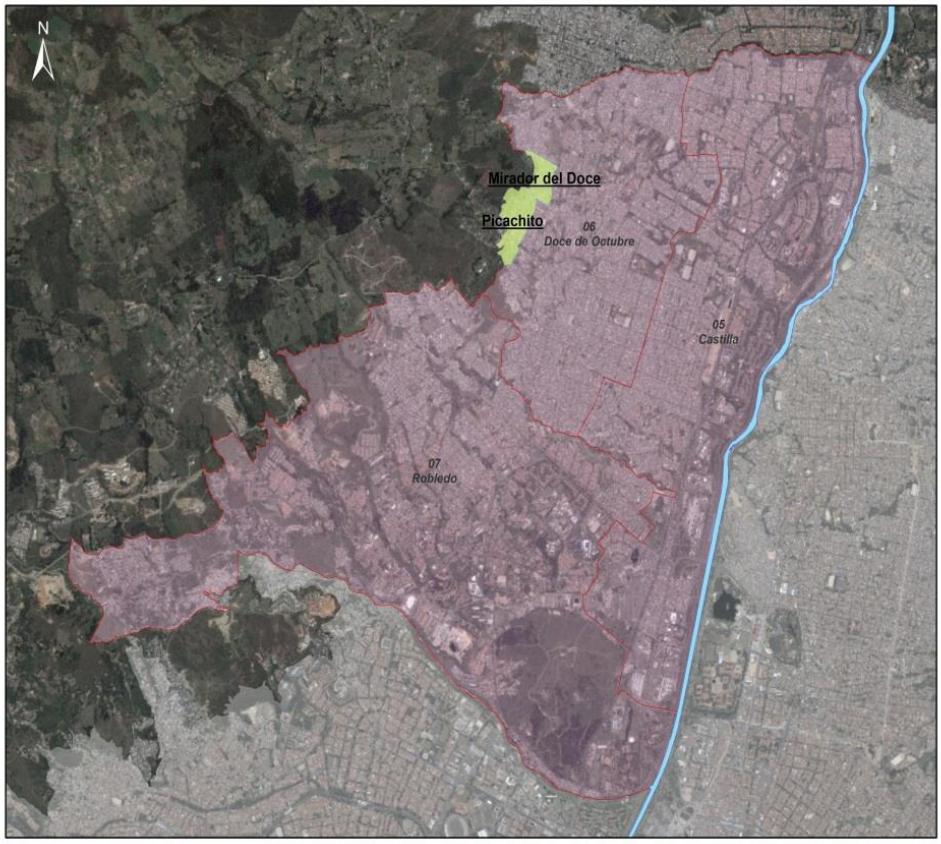
La comuna 6 es una de las 16 comunas que conforman la ciudad, limita en el norte con el municipio de Bello, al oriente con la comuna 5 Castilla, en el sur con la Comuna 7 Robledo, y al occidente con el corregimiento de San Cristóbal. Su distribución espacial obedece a las lógicas de la informalidad y de la planificación espontánea, es decir, a las lógicas y formas que se inventan las personas que no tienen una vivienda que cumpla con condiciones ideales para ser habitada, pese a eso, muchas de las personas que viven allí logran con escasos recursos construir sus viviendas en los lugares más aislados y difíciles.

Mapa 3. Ubicación espacial de la comuna 6 en el costado noroccidental de Medellín.



Fuente: Elaboración propia basado en Google maps.

Mapa 4. Ubicación geográfica de los barrios Picachito y Mirador del 12 de octubre en la comuna 6.



Fuente: elaboración propia, basado en Google maps

La razón por la cual se eligió este sector de la ciudad tiene que ver con algunos de los proyectos que han venido llevando a cabo EPM. En este sentido, como se explicó en el capítulo anterior, EPM junto con la administración municipal y la oficina de planeación, en su búsqueda por mitigar el crecimiento desordenado de los barrios subnormales, creó a principios de la década de 1960 el Proyecto Habilitación de Viviendas. Desde entonces gran parte de la población pobre se ha ido beneficiando con la construcción de nuevas infraestructuras que proveen de agua potable, alcantarillado y luz eléctrica a la comunidad.

A partir de la década de 1980 este proyecto tuvo impacto en los barrios Picachito y El Mirador del 12 de octubre y estos han mejorado sus condiciones de habitabilidad en términos de servicios públicos domiciliarios; sin embargo, es interesante conocer de primera mano hasta qué punto los ciudadanos ven hoy un mejoramiento integral en sus

territorios. Se realizaron alrededor de 50 encuestas (ver anexo 2)[25] distribuidas aleatoriamente a los residentes del sector, y si bien no es un muestreo amplio, sí es significativo a la hora de conocer la percepción de la gente del común que todavía parece no haber sido permeada por discursos tanto oficiales como de resistencia.

En cuanto a los encuestados, el 40% dicen haber vivido en el sector desde antes que empezara el proyecto. En la actualidad, el 88% ve con buenos ojos el proyecto, mientras un 4% lo percibe de manera negativa y un 8% se declaran inciertos ante la intervención urbanística.

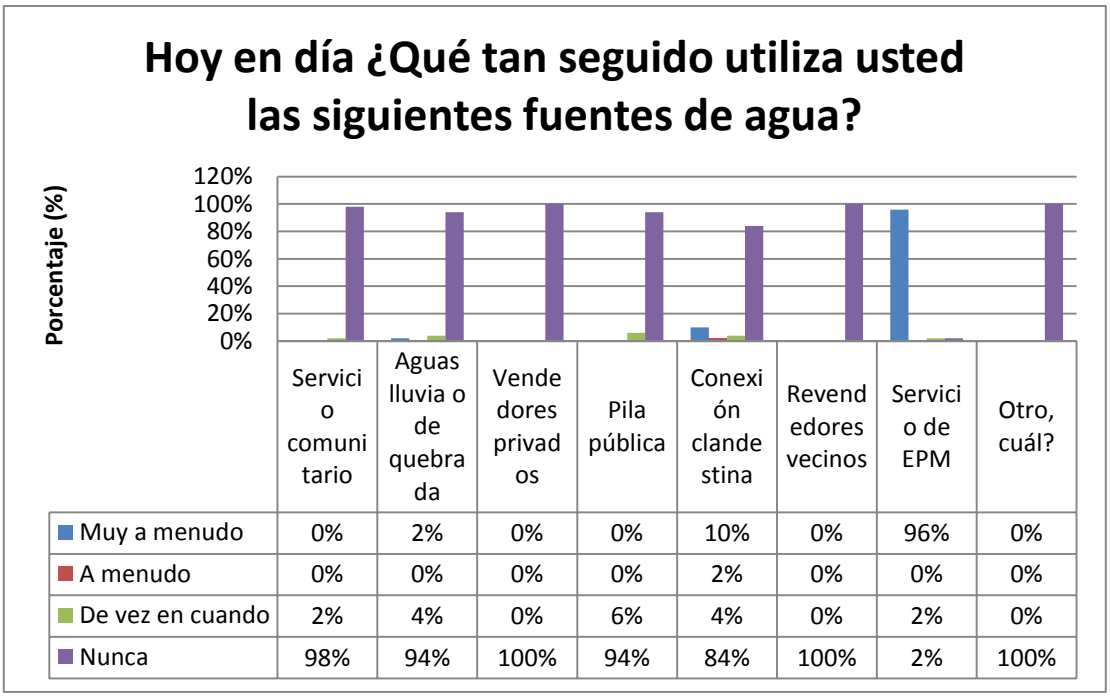
En cuanto a las capacitaciones por parte de la empresa hacia la comunidad las opiniones parecen estar divididas: 28% dice estar muy de acuerdo, 22% poco de acuerdo y significativamente 50% se encuentra en desacuerdo, tal vez porque nunca recibieron capacitaciones por parte de la compañía.

Por otra parte, 44% de los encuestados afirma haber utilizado en algún momento el servicio comunitario de agua, mientras 36% declara haber utilizado aguas lluvias o de quebradas antes de contar con los servicios de EPM para satisfacer sus necesidades básicas.

Ahora bien, en la actualidad (Grafica 1) y posterior a la implementación del proyecto en los barrios Pichachito y El Mirador del 12 de octubre, las cifras sufren un cambio significativo, lo cual permite intuir que la presencia de EPM no ha pasado desapercibida por la población del sector. Tan solo el 2% dice utilizar de vez en cuando el servicio comunitario, el 4% dice utilizar de vez en cuando aguas lluvias o de quebradas. Mientras tanto, el 96% de las personas encuestadas afirma contar con los servicios de EPM.

Grafica 1. Fuentes de agua utilizadas

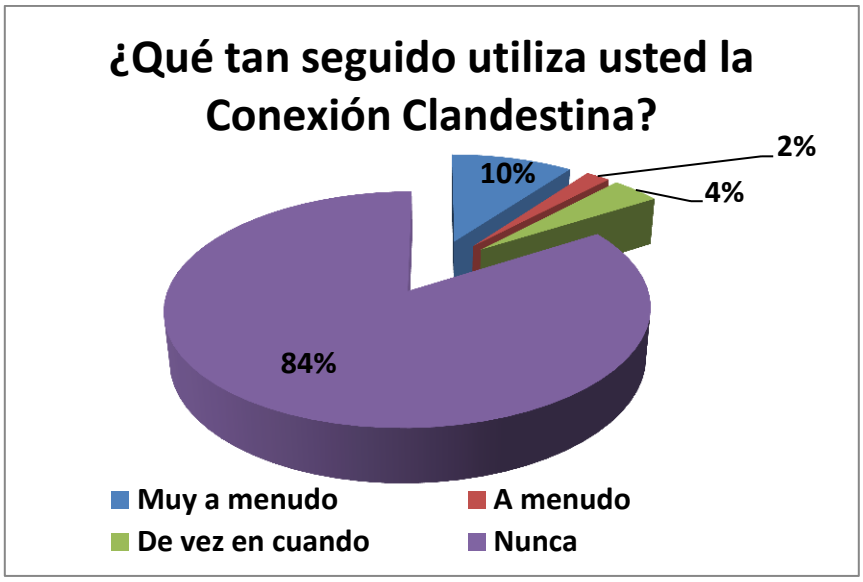
25 . El modelo de encuestas que se utilizó se encuentra en el anexo 2.



	Servicio comunitario	Aguas lluvia o de quebrada	Vendedores privados	Pila pública	Conexión clandestina	Revendedores vecinos	Servicio de EPM	Otro, cuál?
Muy a menudo	0%	2%	0%	0%	10%	0%	96%	0%
A menudo	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%
De vez en cuando	2%	4%	0%	6%	4%	0%	2%	0%
Nunca	98%	94%	100%	94%	84%	100%	2%	100%

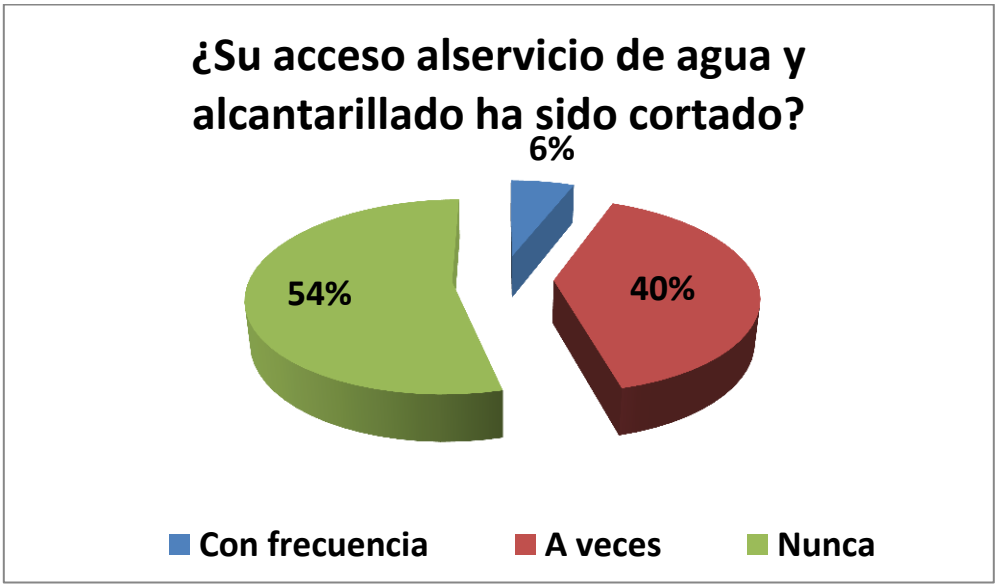
En contraposición a la institucionalidad, hay algunos datos que reflejan las incertidumbres y las alternativas que encuentran las personas que no cuentan con el sistema formalizado de servicios. Hoy por hoy, el 16% de las personas encuestadas dice haber utilizado en algún momento una conexión clandestina, es decir, haber hecho uso del agua de EPM sin pagar ningún tipo de factura y conectados a un tubo madre de manera fraudulenta (Grafica 2).

Grafica 2. Conexión clandestina



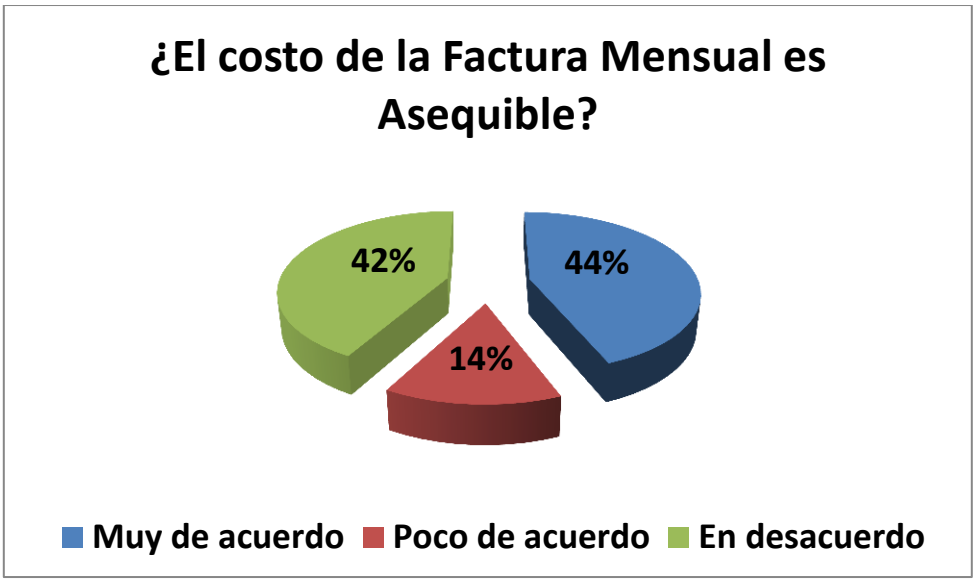
Con respecto a los cortes en el servicio de agua potable y alcantarillado (Gráfica 3) según los datos recaudados en las encuestas estos son muy frecuentes, un 54% de los encuestados afirma nunca haber padecido la desconexión, 40% dice haber experimentado en algún momento la suspensión y 6% declara que a menudo la empresa los desconecta por no pagar oportunamente la cuenta de servicios.

Grafica 3. Cortes del servicio de agua y alcantarillado.



Por último, en cuanto a la asequibilidad del costo de la factura mensual (Grafica 4), tenemos que el 44% parece encontrarse muy de acuerdo con la tarifa, mientras un 56% manifiestan algún tipo de descontento con el precio establecido por la compañía.

Grafica 4. Costo de la factura de servicios.



Todas las encuestas fueron realizadas de manera directa (puerta a puerta) el mes de abril de 2014 por el investigador. Queda claro que es un ejercicio de percepción en una zona propensa a la desconexión, pero a su vez, intervenida por la compañía para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad.

Fotografia 3: Contadores de EPM en la comuna 6 (Picachito y Mirador del 12 octubre). Lema del sticker "En esta casa hacemos uso eficiente de los servicios públicos". Archivo personal.

Fotografía 4: Alcantarillado artesanal en el Mirador del 12 de octubre. Archivo personal.

3.6 Conflictos socio-territoriales urbanos y luchas discursivas por el agua

En Medellín, las pugnas territoriales encuentran también su espacio y su diferenciación desde el lenguaje. Las maneras como los actores sociales legitiman sus ideas obedecen a una serie de prácticas discursivas basadas en diferentes tipos de racionalidad y modelos de ciudadanía. A través de la lucha discursiva se pueden analizar las particularidades del lenguaje entre los actores. Por ende, es posible clasificar los diferentes actores que intervienen en el conflicto socio-territorial del agua. En una primera observación podemos identificar los actores *primarios y opositores.*

Los actores primarios son unidades decisionales que están directamente interesadas en el monopolio de los servicios públicos. En esta categoría tenemos dos tipos: EPM y el Concejo de Medellín. El primero participa en negocios a nivel internacional y entra constantemente en conflicto con las comunidades por la construcción de hidroeléctricas y por establecer un sistema tarifario de servicios públicos que no siempre beneficia a todos los ciudadanos; el segundo tiene un interés indirecto en el resultado de la disputa, pero se siente directamente involucrado en lo que respecta a situaciones en las que se vulneran los derechos ciudadanos, así la misma Ley 142 de 1994 de servicios públicos delegue la responsabilidad social a la empresa prestadora de servicios y absuelva al Municipio de dicha responsabilidad.

Por su parte, los actores opositores pertenecen usualmente a comunidades de base, campesinos, académicos, medioambientalistas y algunas ONGs. Estas agrupaciones declaran ser abiertamente afectadas por la construcción de megaproyectos hidroeléctricos en toda la región. En el campo, un ejemplo claro ha sido el debate del Proyecto Hidroeléctrico más importante en la historia de Colombia: Pescador Ituango, proyecto que ha desplazado a centenares de pobladores y que ha roto con las tradicionales formas de sustento campesino en la región, ubicada entre los municipios de Briceño, Ituango y Toledo.

En la ciudad, se encuentra entre este grupo de actores, la Mesa Interbarrial de los desconectados, una articulación de organizaciones barriales y comunitarias que tiene su accionar sobre todo en la comuna 8, donde a través de reuniones informativas han diseñado

otra forma de entender el territorio, teniendo en cuenta un proceso de sensibilización de los habitantes, liderando luchas por la reivindicación de los barrios y su mejoramiento integral, denunciando las altas tarifas y la desconexión y, por último, denunciando el actual modelo de ordenamiento territorial (POT) que según ellos no contempla en sus líneas las zonas de borde.

De manera provisional se puede plantear que la sociedad se construye a partir de dos realidades, a veces complementarias y a veces adversas: la ciudad formal y la ciudad informal. El en siguiente Tabla 5 se ilustra las diferencias a las que se enfrentan actores, diferentes concepciones, términos y objetivos que se contradicen entre sí.

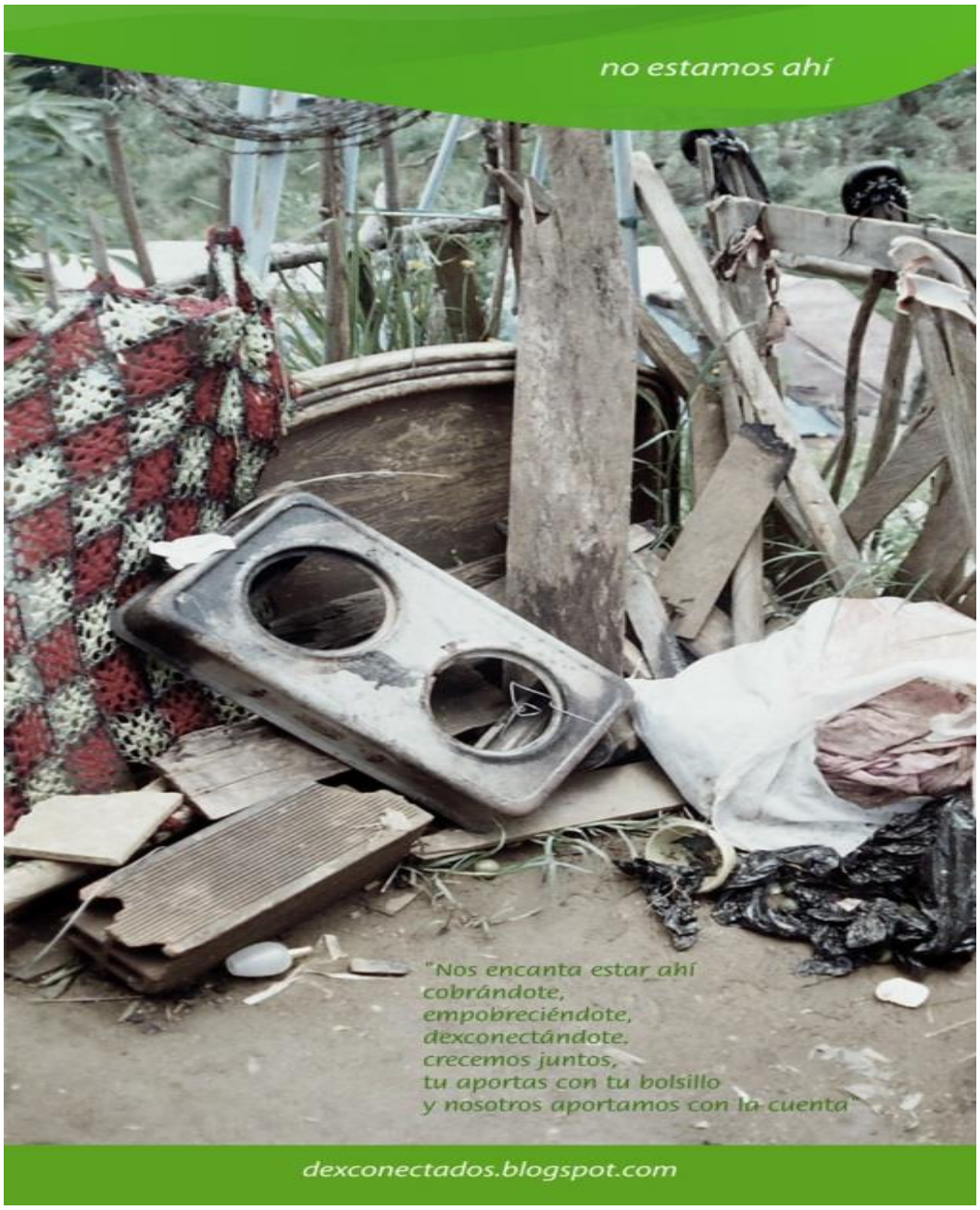
Tabla 5. Disparidades entre los actores sociales.

Actores primarios (ciudad formal)	**Actores opositores (ciudad informal)**
Instituciones	Comunidades
Clientes	Usuarios
Simetrías	Asimetrías
Liderazgos	Coaliciones
Servicio(s)	Derecho(s)
Cambios institucionales alrededor de una matriz de mercado, servicios provistos empresarialmente que implican una inversión rentable.	Estado Paternalista

Fuente: Elaboración propia con base en algunos de los puntos en los que se diferencian los líderes representantes del problema del agua en Medellín.

Tal y como podemos observar, desde un micro-nivel de análisis los actores institucionales reproducen un discurso de “normalización”, mientras los actores comunitarios, por el contrario, reproducen un discurso de “resistencia” que se evidencia en sus múltiples manifestaciones contestatarias en contra de la empresa oficial encargada del abastecimiento de agua potable en la ciudad.

Actores primarios: Imagen publicitaria oficial de las EMP. El lema que utilizan es “estamos ahí.” Reafirmando su presencia en los barrios informales de la ciudad.



Actores opositores: Imagen de rechazo en contra de las EMP. El lema es "No estamos ahí", denunciando la ausencia de la empresa en los estratos más bajos de la ciudad.

3.7 Las diferentes racionalidades de los actores sociales

El debate acerca de las diferentes racionalidades que entran en disputa dentro del territorio perteneciente a la ciudad de Medellín facilita la emergencia de múltiples puntos de vista; a su vez, todo esto desemboca en una subdivisión o fragmentación de saberes en torno a los recursos hídricos. Teniendo en cuenta lo anterior, podríamos establecer la pregunta: ¿cómo abordar las relaciones y tensiones entre los actores gubernamentales (municipio), institucionales (EPM) y sociales (desconectados) respecto a las lógicas de regulación del agua en la ciudad de Medellín?

En orden de jerarquía estaría el Concejo de Medellín el cual hace uso de una racionalidad político-administrativa. A través de procesos de gobernanza y reglamentación de políticas públicas que surgen después de la instauración de la Ley 142 de 1994 la cual modificó la forma de prestación de los servicios públicos. En un ámbito de "supuesto" consenso, mediante la participación en reuniones con algunos de los actores sociales, en las que se maneja un alto nivel de vaguedad y retórica, se han ido diseñando medidas para combatir el problema de acceso y consumo de agua potable. Así, por ejemplo, durante la administración del alcalde Alonso Salazar (2008-2011), se trazó el plan "Litros de Amor", enmarcado en el "Programa Medellín Solidaria", el cual implementó las bases para llevar a cabo el Mínimo Vital de Agua Potable (MVAP).

Ahora bien, la iniciativa del MVAP se basa únicamente en los registros de familias que forman parte de la infraestructura de servicios públicos contemplada por EPM, y deja de lado a los desplazados que engruesan los cinturones de miseria en las periferias, a las familias que viven en los barrios subnormales de la ciudad que ni siquiera cuentan con el sistema formalizado de servicios básicos y que día a día tienen que vivir con el drama constante de la desconexión, ubicándose en el lado de los individuos que carecen de estos beneficios ofrecidos por el Municipio (Personería de Medellín, 2012; p. 65).

La empresa prestadora de servicios oficial EPM (Empresas Públicas de Medellín, actor primario), utiliza una racionalidad técnico-científica que aparte de ocuparse de las cifras de 'eficiencia' y 'rentabilidad' ha empezado a emplear criterios especializados de planificación para proveer o no los servicios a los barrios informales. Según un estudio

realizado por Zeiderman (2012), la prevención del 'riesgo' se ha convertido en las últimas dos décadas en una tecnología de gobierno en Colombia (Zeiderman, 2012). Desde el año 1989, el Congreso de la República llevó a cabo una política urbana que obligaría a los municipios con más de 100.000 habitantes a construir Planes de Desarrollo. A partir de entonces, los municipios empezaron a inventariar las 'zonas de alto riesgo'[26] para prevenir la construcción de viviendas en lugares propensos a desastres naturales (deslizamientos, inundaciones, hundimientos, etc.).

Este instrumento técnico, basado en cartografías, estudios de suelo, encuestas y datos históricos, es hoy una forma de gobierno que permite estimar las probabilidades de riesgo y los eventos futuros relacionados con las catástrofes naturales. En este sentido, el discurso del 'riesgo' y la 'seguridad' están ligados a la planeación urbana y a los instrumentos de gobernanza del Estado (McCarthy & Prudham, 2004; Zeiderman, 2012). Sin embargo, Ewald (1991) critica el enfoque del "riesgo" argumentando que se trata de un lenguaje especializado que, como categoría de análisis, establece estadísticas (individuales y colectivas) de condiciones económicas y de distribución espacial las cuales contemplan los aspectos 'naturales', pero dejan de lado los aspectos sociales (Ewald, 1991).

Los movimientos sociales (actores secundarios) apelan a otra racionalidad (ver Tabla 6) que se ubica en el ámbito sociopolítico de los derechos y la reivindicación de los territorios por parte de las comunidades. Es así como la Mesa Interbarrial de los Desconectados, conformada por la articulación de diversas organizaciones populares preocupadas por el problema de la desconexión en la ciudad de Medellín, ha venido desde el año 2009 movilizándose en contra de algunas medidas tomadas por parte de EPM, tales como: las altas tarifas de servicios, el cobro del alumbrado público, la implementación de la energía prepago, la mala facturación en las pilas públicas, etc. Estos asuntos tienen una correlación directa con la forma de gobernanza del agua, con las relaciones de poder a partir del acceso y uso de este recurso, con la planificación urbana, con los modos de territorialización del espacio y con las políticas públicas de la alcaldía de Medellín.

Tabla 6. Principales argumentos de los actores en conflicto

26 . Las 'zonas de alto riesgo' son clasificadas de acuerdo a diferentes niveles: verde: bajo riesgo, amarillo: riesgo medio, rojo: alto riesgo. Para más información véase: Zeiderman (2012).

Tipología del conflicto	A favor EPM	Opositores Desconectados de EPM
Hechos	Crisis del agua	Crisis política
Intereses	Explotación hidroeléctrica	Defensa del agua como derecho humano y bien público.
Necesidades	Crecimiento económico (mercancía)	Reivindicación de la vivienda digna (derecho)
Valores	Crecimiento económico	Desarrollo sostenible
Relación	Gobierno central, grupos económicos y grandes empresas	Ambientalistas, opositores al modelo económico, ONGs, comunidades de base
Estructuras	Empresas nacionales orientadas a la globalización y el neoliberalismo, Empresas internacionales con presencia en Colombia.	Redes locales comunitarias. redes nacionales, medioambientalistas, redes globales en defensa del medioambiente.

Fuente: Elaboración propia basado en Romero Toledo, et al. (2009)

Bajo la proclama "¡O comemos, o pagamos!" o "EPM: Estás Propiciando Miseria" (ver foto 5) la Mesa Interbarrial de los Desconectados exige la garantía por parte del Estado del Mínimo Vital gratuito (2.500 litros de agua potable mensuales por integrante de familia para los estratos 1 en las áreas urbanas y los estratos 1 y 2 en las áreas rurales). La movilización social de esta organización de base comunitaria ha servido para visibilizar un problema oculto en la agenda urbana y en la imagen de ciudad ("innovadora-competitiva") que se desea construir. Una lucha que busca defender la vida y la dignidad de las personas de más bajos ingresos que viven en condiciones de vulnerabilidad social.

Fotografía 5: 27 de agosto de 2012. “Plantón por la defensa de los servicios públicos”.

Fuente: Archivo personal.

A partir del enfoque del científico social crítico se pueden analizar las diferentes racionalidades que entran en conflicto en el territorio y señalan la fragmentación de saberes respecto a la problemática del uso y consumo de agua en Medellín. Por tanto, las tensiones y pulsiones entre los actores sociales, obedecen a discursos y perspectivas opuestas: la racionalidad político-administrativa (Concejo y Municipio), la racionalidad técnico-científica (EPM) y la racionalidad sociopolítica (Mesa Interbarrial de los Desconectados) son adversas entre sí respecto a la concepción que se tiene del territorio en relación con el agua.

A continuación, analizaremos de primera mano los discursos de los actores sociales y sus implicaciones en las concepciones que se tiene sobre la prestación de servicios públicos en Medellín considerando simetrías o asimetrías, liderazgos y coaliciones.

3.8 Fricciones discursivas, racionalidades territoriales y disidencias urbanas

En esta sección el proceso de codificación por temas se efectúa de acuerdo a puntos claves que le incumben al gobierno y a la ciudadanía en general, no obstante, debido a las condiciones socio-políticas de los actores que interactúan en este juego de poderes, se analizan desde diferentes posturas, por ejemplo: las causas de la desconexión, la implementación de energía y agua prepago, la provisión de servicios, entre otros. El propósito es encontrar contradicciones o similitudes en las prácticas discursivas elaboradas por los usuarios del lenguaje y de este modo, comparar los significados / sentidos y efectos de verdad en la práctica social.

En otras palabras, la codificación ayuda a contextualizar y re-contextualizar los argumentos y las pretensiones de verdad, pasando de la indagación a la interpretación del texto escrito. Así mismo, se intenta descifrar quién utiliza el lenguaje, cómo, por qué, cuándo y con qué fines. Método que evidencie las contradicciones de las posturas e interpretaciones de los tres principales actores sociales estudiados en esta tesis: las EPM, el municipio de Medellín, y las organizaciones sociales de base comunitaria (incluidas las ONGs).

A grandes rasgos, la polarización discursiva entre empresa y comunidades parece ser casi siempre binaria: clientes/usuarios; morosos/desconectados, servicio/derecho etc; sin embargo, la manera cómo se edifica el aparato discursivo suele ser más elaborado y sofisticado en el caso de la empresa.

3.8.1 Las causas de la desconexión

Un punto de ruptura podría tomarse de la apreciación que existe sobre las causas de la desconexión de los SPD. Los argumentos son divididos. En una investigación acerca de los *"*usuarios sin servicio por morosidad de aguas, energía eléctrica y gas natural*"* publicada en el año 2011 por EPM y FEDESARROLLO, en la cual participaron especialistas de diferentes ramas del conocimiento, se elaboraron explicaciones desde la economía, la sociología, la antropología y la psicología, el porqué del fenómeno de la desconexión en la ciudad de Medellín (Núñez, J, 2011). En el texto mencionado, se argumenta que en ocasiones es el usuario (cliente), el que recurre en hábitos o "malas prácticas" respecto a su

vida cotidiana en relación con el agua (desperdicio, contaminación, prácticas higiénicas inadecuadas, conexiones ilegales).

Incluso, los especialistas que trabajaron en el informe, denominan "efecto difusión" a una serie de prácticas informales que, desde otro punto de vista, se podrían considerar prácticas de supervivencia cuando no quedan más alternativas para los habitantes de las laderas en los barrios subnormales. Al respecto citamos un fragmento de la investigación que llama la atención:

> Así las cosas, vale la pena resaltar que en las regiones HH[27] lo que parece estar ocurriendo es que por efecto contagio se genera una cultura del no pago[28], que se debe combatir. De este modo, puede resultar interesante examinar la posibilidad de focalizar algunas de las alternativas existentes, o generar nuevas alternativas dirigidas no solo a los hogares, sino a comunidades enteras para tratar de combatir estas dinámicas negativas. Es claro, que al encontrar efectos de contagio este estudio avanza en las evidencias cuantitativas del pasado. Los mecanismos de contagio se presentan principalmente por dos factores; en primer lugar se inicia por un choque (similar a los vectores en el tema de salubridad) y, en segundo, se difunden por falta de prevención (similar a las vacunas). En este caso, la expansión, en las comunidades, se presenta por los efectos de demostración: las personas aprenden de otras sobre la falta de "castigo", "sanciones" u otros mecanismos que demuestran que "vale la pena" no pagar". (Núñez, J, 2011 p.51)

En un tono similar al utilizado por el antropólogo Oscar Lewis (1964), cuando se refiere a la "cultura de la pobreza" para identificar ciertos patrones que rigen el perfil de la población pobre, la cual genera determinadas prácticas y dinámicas con los espacios urbanos, el texto habla explícitamente de la "cultura del no pago". Una cultura que se difunde, según ellos, como una epidemia que se podría prevenir si no se reproduce, dejando casi de lado las razones económicas e incluso las razones de descontento hacia la compañía, factores que sin duda inciden también en la desconexión.

27 . En el citado estudio la sigla "HH" se asigna para representar los lugares en donde se ubican los hogares con las tasas más altas de morosidad o deuda de servicios públicos.
28 . resaltado propio.

Por otro lado, la Mesa Interbarrial de los desconectados rechaza la asignación de dicho término, ya que para ellos no se trata de un problema cultural, es decir, de una "cultura del no pago"; para esta se trata más bien de un asunto de "dignidad", ellos no pagan la cuenta de servicios no porque así lo quieran hacer, sino porque no tienen con qué pagar…de ahí el lema: "O comemos o pagamos".

Los argumentos para explicar las causas de la desconexión por parte de las comunidades obedecen más a explicaciones de tipo estructural. A continuación, citamos un fragmento que se yuxtapone a la interpretación de la compañía:

> Reconocemos que la causa estructural de la desconexión[29] son los altos niveles de desempleo, pobreza y miseria en que se encuentran los sectores populares, lo que impide a las familias satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, consideramos que los gobernantes y la "empresa pública" no demuestran interés ni voluntad política para ejecutar políticas contundentes, de tal forma que las familias de bajos recursos económicos tengan acceso permanente a los servicios y unos Mínimos Vitales de Agua y Energía. (Mesa Interbarrial de los Desconectados, 2011)

Como se puede apreciar, los tipos de racionalidad entre los actores sociales son diagramalmente opuestos. Incluso, muchas de las familias de las periferias de la ciudad se encuentran a oscuras y cocinando con leña, mientras la ciudad invierte cada año más de 8.000 millones de pesos en alumbrados navideños para atraer la atención de turistas y visitantes.

3.8.2 El agua y la energía prepago: estrategias de auspicio de EPM para las familias

Otro tema en el que no concuerdan las lógicas discursivas ni las racionalidades empleadas por los diferentes actores es la forma cómo se auspician y mejoran las condiciones de vida. Recientemente, el Concejo de Medellín junto con las EPM han implementado el sistema de energía y agua prepago, anunciado como todo un avance en materia de políticas públicas. En un informe de gestión del año 2012, las directivas del programa señalan lo siguiente:

> Se destacan los avances en el programa de energía prepago y "paga a tu medida", que siguen mejorando las condiciones de pago de las comunidades más vulnerables del

29 resaltado propio.

> mercado atendido por EPM. Por su parte, una vez concluido con éxito el programa piloto de medidores de agua prepago[30] quedamos a la espera de las condiciones regulatorias que permitan implementar y masificar el servicio. Estamos comprometidos con seguir avanzando en la consolidación de nuestro modelo de Servicios Públicos Integrados prepago para población vulnerable. (Informe de gestión, 2012, p.3)

El discurso anterior es utilizado por la alcaldía para legitimar la presencia de la compañía en los estratos más bajos, todo esto como parte del compromiso con la ciudadanía y prueba de su Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Visto desde éste punto de vista, pareciese que todo el engranaje de las políticas públicas urbanas tienen hacedero dentro de una plataforma asistencialista y benefactora; sin embargo, así no parecen contemplarlo las comunidades más vulnerables. Según ellas, se trata de una entelequia discursiva para ganar adeptos y contener las oleadas de oposición ideológica que arremeten en contra de la compañía.

> […] las soluciones que se avizoran por parte de EPM y la alcaldía son inmediatistas y superficiales, una de ellas es la energía prepago que se ha masificado rápidamente en los estratos bajos, llegando a más de 80.000 hogares. El experimento, que no ofrece soluciones estructurales parece hasta el momento satisfactorio; el programa piloto de agua prepago se viene aplicando en 293 instalaciones de familias desconectadas; estos sistemas prepago, disminuirían las cifras de desconectados, pero sólo en números porque la condición de desconexión es latente pues con este sistema, no hay acceso a los servicios básicos de forma continua e ininterrumpida, características fundamentales de los servicios públicos domiciliarios.”(Vida Digna, Boletín No. 15; 2012, p. 2).

Este último argumento gana peso en la medida en que critica las soluciones superficiales al problema ya que no ataca de lleno el problema estructural, es decir, las condiciones sociales, políticas y económicas que existen detrás del fenómeno en sí mismo. En el trabajo de Castro (2007b), el autor examina la implementación de estrategias como el agua prepago en varios escenarios geográficos y determina que el denominado “gota a gota” -como así lo definen los integrantes de la Mesa Interbarrial de los Desconectados- es una estrategia que produce y reproduce un cuadro de pobreza, puesto que no elimina de raíz dicha

30 . resaltado propio.

problemática sino que agrava la situación de marginalidad y la angustia de vivir "dignamente" con lo más mínimo.

3.8.3 La provisión de servicios con cobertura universal

Por último, se debe considerar el tema de la provisión de servicios en la ciudad. Tal y como lo analizamos al inicio de este capítulo, la "prevención del riesgo" es hoy en día una tecnología de gobierno (Gilbert, 1990; Ewald, 1991; Zeiderman, 2012). Las EPM desde el enfoque "técnico-científico" en varios de sus informes señala que no es conveniente proveer de servicios a los barrios ubicados en Zonas de Alto Riesgo, toda vez que no son seguros para las familias debido al peligro de derrumbes, inundaciones e inestabilidad geológica. Si bien está comprobado que es cierto que muchas de estas familias se encuentran ubicadas en estas zonas, una vez más este tema tiene una correlación directa con las estructuras sociales de la ciudad. A continuación la Mesa Interbarrial señala:

> La administración dice que estamos en zona de riesgo, pero nosotros sabemos que hay formas de mitigar los riesgos y para ello se requieren estudios de suelos y las obras de intervención recomendadas en dichos estudios. Por esto planteamos que son zonas de "alto costo" con necesidad de intervención social. No aceptamos que nos sigan tratando de zonas de riesgo a las laderas de la ciudad donde estamos ubicados, ya que la mayoría son zonas recuperables. Las propuestas es el reasentamiento en sitio. (Vida Digna, Boletín No. 18; 2012, p. 3)

Las pretensiones de verdad están en el centro político del asunto, con ellas se pretende establecer las verdades (interesadas) de las diferentes racionalidades de los discursos por encima de las otras; entonces, los actores sociales construyen a través del lenguaje verbal y escrito (e incluso visual) una realidad que se contradice con la otra, simplemente para favorecer argumentos e intereses. Quién utiliza el lenguaje, cómo, para qué fines…todo esto emerge en un contexto de oposición y de prácticas sociales que sitúan en una constante pugna los discursos.

3.8.4 Entrevistas y percepciones sobre el problema del agua en Medellín

Luego de haber categorizado los actores sociales que tienen representación en el problema del agua en Medellín, seguimos con el juego binario de imágenes y contra imágenes que desde el discurso evidencia una lucha de poder. A continuación, echaremos un vistazo a los comentarios que de primera mano tienen los actores acerca de los puntos que tienen como factor común la prestación de servicios. Las entrevistas fueron realizadas a los diferentes actores con base a un mismo protocolo de entrevista (Ver anexo).

El argumento que utiliza EPM para explicar las causas de la desconexión, tiene una correlación directa con los ingresos de las personas y su situación económica.

> ¿Por qué se desconecta una persona de los servicios públicos? y cogemos la cadena, entonces, de atrás hacia adelante…por una condición de morosidad. ¿Por qué se da llegar a una situación de morosidad? entonces, toda esa cadena de causalidad de una sociedad o población vulnerable que no puede finalmente cubrir todas sus necesidades; es una condición de ingresos-gastos.
>
> Finalmente, los ingresos terminarán siendo inferiores a los gastos y poniendo gastos en condiciones básicas de alimentación, salud, vivienda. No más. No da para recreación. En el estudio que nosotros hicimos no da para recreación, entonces finalmente los gastos terminan siendo superiores a los ingresos. Esta es la condición principal que nosotros encontramos para que una persona llegue a la morosidad. No es porque no quiera, incluso, hemos encontrados que las personas en Medellín -porque el estudio fue hecho en hecho en Medellín- son de todas maneras pobres vergonzantes y la gente le da pena decir yo he tenido que llegar a una situación de fraude. Porque si bien son personas que son personas desconectadas del servicio, hemos encontrado que son desconexiones de papel, no son reales, nadie se va quedar sin agua. Hemos encontrado que muchas personas tienen que llegar a una situación de fraude para poder tener acceso al servicio con conexiones ilegales. (Claudia Gómez: Jefe de Unidad de Ofertas de Hogar)

En el fragmento anterior podemos entrever el discurso oficial de las EPM, en cierta medida, cargado de una institucionalidad que justifica el porqué de la desconexión. No obstante, también toca superficialmente el problema de las “conexiones fraudulentas” en el que se toca la cuestión de la vulnerabilidad y la dignidad de todos aquellos que no pagan por causa de sus condiciones económicas. En este sentido, la balanza entre los ingresos y los gastos es desproporcional propiciando la difusión del problema.

Al respecto la Mesa Interbarrial señala lo siguiente:

> […]hay dos clases de desconectados: desconectados por acceso y desconectados por prestación. En el caso de los desconectados por acceso la causa fundamental es o por estar fuera del perímetro urbano o por estar en zonas de alto riesgo o por estar ubicado en retiro de quebradas o

> retiro de rio ¿cierto? estas tres causas que son físicas; por decirlo así, impidan que la empresa prestadora –en este caso las Empresas Públicas de Medellín- no lleve el servicio supuestamente porque no hay una autorización de parte de planeación que es el ente encargado de la alcaldía para definir qué zonas son aptas o no para la prestación del servicio.
>
> Entonces, ahí estamos hablando de una deficiencia de la administración y no de EMP. En los desconectados por acceso la culpa o la atención directa es de la alcaldía y no tanto de la empresa, sino de la administración municipal que debe generar políticas públicas para que la empresa pueda llegar a operar.
>
> El problema político tiene que ver con el tema de Zonas de Alto riesgo y nosotros hemos dicho no son Zonas de Alto Riesgo, sino Zonas de Alto Costo. Somos Zonas de Alto Costo con necesidad de inversión social. (Carlos Velásquez, Mesa Interbarrial de los Desconectados)

En este segundo caso, la racionalidad a la que apela el representante de la Mesa Interbarrial de los Desconectados, una vez más, es una racionalidad socio-política. Considerando estos argumentos, la responsabilidad de llevar la prestación de servicios al mayor número de familias no recae sobre EPM sino sobre otros entes como planeación municipal o, la misma administración local. Entonces, se insinúa el problema cómo un problema estructural un gobierno incapaz de generar políticas públicas que favorezcan a la población más vulnerable.

En este mismo sentido, el fenómeno tiene una correlación directa con el territorio, ya que no se llevan los servicios a Zonas de Alto Riesgo, pero según la Mesa Interbarrial es un problema estructural resolver con inversión social y con estudios para la mitigación de riesgo en los barrios.

Respecto a los métodos que ha implementado la compañía para contrarrestar el problema de la desconexión, tal y como lo vimos anteriormente, el municipio en alianza con la empresa ha diseñado todo un programa asistencialista para facilitar el pago oportuno de servicios en los estratos más bajos. Sin embargo, el juego binario de oposición discursiva es muy evidente respecto a la implementación de estas estrategias de gobierno. A continuación, analizamos cómo EPM percibe la oferta del programa “paga a tu medida” o “agua prepago”.

> Entonces volvemos al principio ¿por qué las personas llegan a la morosidad y esa morosidad lleva a una desconexión? Por la imposibilidad que tiene de pagar oportunamente su factura o sus compromisos. Entonces, como no son ingresos constantes tratamos con esta oferta de adaptarnos a la forma de que las personas obtienen su ingreso, sabemos que son personas que de pronto viven de vender minutos, otros de vender frutas, de vender tintos o son empleadas de servicios que son por días…
>
> Esta oferta pretende entonces decir que en un mes yo te voy a dar hasta 5 posibilidades de que me abones en cuotas el pago de tu factura, entonces, sigue siendo pos-pago, es complementario a la oferta que tenemos de pre-pago, pero te da posibilidad de que tú no tengas que recoger en

> una bolsita el dinero sabiendo que tus ingresos pueden ser o diarios o semanales, no los tengas que recoger hasta el final del mes. Porque precisamente hemos encontrado, si tú te vez enfrentado a un "choque", entonces de donde coges tú de pronto ese recursos, pues, de la plata que tienes por ahí guardada por allá en un sobre para poder pagar la factura a final del mes. Entonces "paga a tu medida" trata de acomodarse a la metodología de ingresos de las personas, hasta en 5 cuotas puedes hacer abonos para pagar la totalidad de la factura. Son abonos mínimos de 10 mil pesos en el área metropolitana, de 5 mil en las regiones…(Claudia Gómez, Jefe de Unidad de Ofertas de Hogar).

Así, pues, teniendo en cuenta la percepción de la compañía de servicios, las políticas incluyentes y asistencialistas son suficientes para que incluso los ciudadanos de más bajos ingresos no padezcan nunca el problema de la desconexión y puedan disponer de varios métodos de pago. Ahora bien, la contraposición la infringe la Mesa Interbarrial con sus argumentos en contra de estas nuevas alternativas.

Esta es la versión de la Mesa Interbarrial respecto al programa de "agua pre-pago":

> Para nosotros el tema de la energía y el agua prepago consideramos que siguen siendo desconectados ¿Por qué decimos esto? Porque así como un día puedes tener servicio al otro día no puedes tener servicio. Entonces, una de las características de los servicios públicos domiciliarios es la continuidad y en este caso no se está garantizando la continuidad, porque la continuidad depende de que vos tengas 2 mil, porque ya es mínimo 3 mil o, 4 mil o, 5 mil pesos para comprar quilovatios o ahora metros cúbicos de agua potable.
>
> Entonces, para nosotros no es la solución. Para nosotros lo que nos parece es que eso es tapar la problemática y mostrarla desde otro punto de vista. Repetimos, insistimos en que esta estrategia es para recuperar la cartera morosa de Empresas Públicas; segundo, para recuperar la cara de EPM porque EPM no es solo Empresas Públicas es el grupo empresarial de Empresas Públicas que tiene filiales en Colombia y que maneja el 25% de ganancias en el país y utilidades en Centroamérica y Suramérica. Y en esa medida como es una multilatina, una multinacional latina con casa matriz en Medellín, es muy mal visto que en su ciudad natal, en su casa matriz haya una gran cantidad de desconectados. Entonces, la estrategia con la energía prepago era reducir el número de desconectados en cifras pero no reduciendo en realidad la problemática. Y este es el objetivo principal, que pasaron 70 mil a 60 mil desconectados antes de empezar el prepago hoy están hablando de 26 mil, 28 mil no alcanzando los 30 mil desconectados. (Carlos Velásquez, Mesa Interbarrial de los Desconectados).

Según la opinión anterior, en ningún momento la utilización de agua y energía prepago garantiza la re-conexión de los usuarios. Desde este punto de vista, la medida únicamente favorece a la empresa con un método que contribuye a la estabilidad de los márgenes de utilidades y ganancias; de este modo, se está garantizando una reducción sustancial de pérdidas pese a la desconexión de muchos usuarios. Por otro lado, las comunidades continúan desconectadas y encerradas en un círculo vicioso, denominado "gota a gota", que no socorre a la población vulnerable, sino todo lo contrario, la obliga a reproducir viciados cuadros de pobreza que se traducen en una "miserable" cuota de consumo, es decir, no es

más que un método que afianza la estructura de pauperización de la vida humana sin contemplar una solución integral a esta problemática. Más allá de ser un problema estructural, también tiene una cuota de negligencia administrativa ya que no hay una equitativa redistribución de la riqueza.

Para culminar el ejercicio, tomaremos el ejemplo de la provisión de servicios y la imposibilidad de la administración municipal para abastecer los lugares más aislados de la ciudad.

> Esa responsabilidad no es de EPM, que es una cosa importante que hay que dejar establecido, la definición de las zonas que son de riesgo o que tengan algunas condiciones especiales las define el Municipio y está muy claro, definido y establecido que nosotros no podemos llegar a prestar un servicio a esas zonas donde el POT no ha autorizado que hayan asentamientos de población.
>
> ¿Por qué? Si uno lo mira directamente, es ponemos un tubo y el peso del tubo y la vibración que va tener el tubo va a hacer que ese terreno ceda más rápido o lo va a hacer ceder, porque es que la gente dice que es un "tubito"….No, es un tubo. Para poder darle agua a ustedes 500 y a ustedes 1000 no pude ser una "manguerita" tiene que ser un tubo y eso va generar una vibración y esa vibración puede generar el deslizamiento. Adicionalmente, si la gente empieza a hacer fraude y hacer con el tubo alguna conexión ilegal o va a hacer una legal pero la hizo a través de un personal que no es lo suficientemente capacitado y deja una "fisurita" empieza a botar agua y esa "fisurita" empieza a dañar el terreno y chao. Finalmente, llegamos a tener un problema, algún tipo de deslizamiento y qué es lo primero que van a decir…fue culpa de EPM (Eduardo Peláez, Profesional de Mercado de la Unidad Oferta-Hogares)

El argumento de EPM consta de la liberación de cualquier tipo de responsabilidad considerando los preceptos establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Entonces, dicha responsabilidad recae sobre planeación municipal y el gobierno local. Una vez más, la falencia del discurso consiste en que si bien planeación municipal señala que no se deben construir viviendas en Zonas de Alto Riesgo, el argumento pierde todo peso si se analizan algunas de las viviendas de los estratos más caros, también ubicadas en las denominadas zonas de "riesgo".Al respecto la Mesa Interbarrial se pronuncia con un argumento totalmente opuesto al de la compañía:

La discusión con EPM y la alcaldía es bueno ustedes dicen que es por Alto Riesgo; entonces, por qué no subsanamos el problema del Alto Riesgo a partir de la mitigación del riesgo.

Esa es una de las principales discusiones a la que ha llegado la Mesa. Nosotros arrancamos con el tema de servicios públicos, pero después nos dimos cuenta cómo vamos a reivindicar los servicios públicos sin reivindicar la vivienda, los servicios públicos no están en el aire, no están ahí, están en una vivienda. Y después de reivindicar la vivienda nos dimos cuenta que la vivienda está en Zonas de Alto Riesgo, que está por fuera del perímetro, que está afectada por un macroproyecto, en fin. Entonces la lucha ya ahora es por el territorio y en el territorio el agua es un elemento fundamental porque el agua es el eje fundamental para el ordenamiento. Por todos los barrios pasa una quebrada cercana o por el medio, o por encima, o por debajo; pero todos los barrios están atravesados por el

tema del agua. Entonces en esta medida, tanto para el agua potable como para el saneamiento deben brindarse soluciones muy específicas para cada territorio y EPM tiene la tecnología para hacerlo. La administración municipal tiene el músculo financiero para hacerlo, entonces, lo que hace falta es voluntad política, esa es la principal discusión (Carlos Velásquez, Mesa Interbarrial de los Desconectados)

Estas son algunas de las contradicciones que se encuentran en los discursos empleados por los actores sociales, cómo parte del trabajo de campo de esta investigación examinamos el juego discursivo que emplean tanto las comunidades como la compañía para legitimar su percepción acerca de las responsabilidades que se adquieren alrededor de los recursos hídricos urbanos. Esperamos hayan servido para categorizar las racionalidades y los juegos de poder en tan importante órgano para el desarrollo de las ciudades.

Conclusiones

> "Si bien, no puede desconocerse que la mayoría de enfoques sobre los estudios de la lengua llegados a Latinoamérica son de procedencia europea y norteamericana y que hacen parte integrante de la formación académica de los investigadores, es importante plantear que el mismo interés y la creatividad de los estudios permite que se construyan nuevas miradas sobre los Estudios del Discurso en América Latina, propuestas que no mimetizan las teorías europeas y anglosajonas, sino que las integran de manera dinámica, sistemática y muy académica a sus propios intereses, problemas y realidades sociales."
>
> Oscar Iván Londoño

En términos generales esta investigación ha explicado cómo funciona todo lo relacionado con la gestión del agua potable en Medellín, desde su reglamentación hasta sus limitaciones en términos de gobernabilidad y sus efectos en las diferentes racionalidades que adoptan los actores sociales, valiéndonos de aspectos tanto teóricos como empíricos; elaborados en otros contextos nos han ayudado a ampliar los horizontes conceptuales y las miradas que existen sobre los ciudadanos que padecen esta problemática teniendo en cuenta lo realizado en el trabajo de campo.

Al respecto, elaboramos algunas consideraciones finales:

Las políticas públicas del agua bajo el sistema de la gobernanza

La institucionalidad en Medellín se forja actualmente sobre las bases de un nuevo modelo económico-político globalizado, en gran parte supeditado a la oferta y la demanda del mercado y a los múltiples procesos de privatización de los bienes naturales y públicos.

Simultáneamente, la imagen de ciudad crece a la vanguardia de las grandes metrópolis de hoy; abundan los galardones de urbanismo, los premios sobre transporte sostenible, las políticas de seguridad, educación, vivienda, entre otros. EPM crece a pasos agigantados y se afianza cada vez en el mercado internacional con negocios de venta de agua y electricidad a otros países, sin contar los demás negocios que se llevan a cabo en el campo de las telecomunicaciones.

Tras el progreso de los últimos años en materia de servicios públicos, persisten en la actualidad una serie de problemáticas que parecen estar en un segundo plano dentro de la agenda urbana de Medellín. Si bien ya están implementados programas como el Mínimo Vital o "Pague a su medida" (el cual se refieren a la utilización de "la energía y del agua prepago") diseñados para mitigar el problema de la desconexión en Medellín, estas políticas parecen no ser del todo eficaces para cubrir en su totalidad la población vulnerable que habita las laderas y barrios de la ciudad.

El déficit habitacional en materia de servicios públicos obedece a varios factores: el primero tiene que ver con las condiciones económicas de los habitantes pobres que no cuentan con el dinero suficiente para pagar su cuenta de servicios; el segundo, guarda correlación con el problema del desplazamiento forzoso del campo a la ciudad y la construcción de barrios piratas o informales ubicados en zonas de alto riesgo que no cuentan con la infraestructura oficial de servicios básicos: agua, alcantarillado y electricidad.

Es así como el sistema de gobernabilidad (de arriba hacia abajo) en Medellín se queda corto para enfrentar los retos de una ciudad que crece cada vez más en materia de finanzas comercio y turismo, retrocediendo en otros aspectos como la seguridad, la salud y la vivienda digna. Considerando las políticas públicas del agua desde el enfoque de la gobernanza, entendida ésta en su acepción ortodoxa, es decir, entendida como la coordinación de "voluntades, recursos y saberes" en la resolución de un asunto de la agenda urbana específico, vemos entonces que no existe en realidad una sólida articulación entre los actores sociales urbanos. Al pretender establecer relaciones de complementariedad y armonía, se provocan nuevas expresiones de inconformidad y lucha social.

Los resultados de esta investigación evidencian que a pesar de que la compañía (EPM) junto con el gobierno (Municipio de Medellín) convocan constantemente a las comunidades y, a la ciudadanía en general, a debates públicos para hacerlos participes en la toma de veredicto sobre asuntos claves relacionados con el agua potable, es poca o nula la participación de ellos (actores no estatales) en la plataforma política de la ciudad; más aún si tenemos en cuenta los argumentos y las diferentes racionalidades que utilizan los grupos sociales inmiscuidos en este juego de poderes.

La participación de los sectores populares en la agenda urbana supuestamente garantiza una total transparencia en los procesos de gestión, sin embargo dicha participación está sujeta a relaciones de poder que reflejan que la mayoría de peticiones de los actores de baja jerarquía económica no trascienden más allá del papel. En el plano jurídico, la instauración de la Ley 142 de servicios públicos domiciliarios promueve no sólo la participación del sector público, sino también del sector privado y de empresas mixtas (público-privada) y estas últimas tienden a ser captadas por el capital transnacional y en últimas, por el mercado.

Todo esto promueve la incursión de capitales privados en el manejo y gestión de los servicios públicos, los cuales se rigen por políticas corporativistas que buscan un máximo de rentabilidad y ganancias. Aquí se puede entrever, desde el punto de vista de los derechos, que la transformación de la gobernabilidad a la gobernanza ha convertido, de algún modo, el aquel entonces "usuario" poseedor de derechos en un "cliente" comprador de derechos.

La horizontalidad, las propuestas mancomunadas por las comunidades y los procesos de autogestión se contradicen en su filosofía misma con la idea de competitividad, rentabilidad e innovación que promueve actualmente la alcaldía de Medellín con el objetivo de vender una imagen de ciudad ante el mundo.

En conclusión es una falla en el sistema de gobernanza que los Estados neoliberales no pueda precisamente coordinar las acciones e intereses de los actores inmiscuidos en los juegos de poder en torno al agua potable. Por tal motivo, no se da un proceso "horizontal" como así se pretende, todo lo contrario, pareciese que aquellas propuestas que se escapan a dicho modelo, por ejemplo, los "acueductos comunitarios", capaces de autogestión y con capacidad suficiente para su mejoramiento no tuvieran importancia en la agenda de ciudad que así quiere exhibir EPM.

Los estudios sobre los sistemas del agua potable y su aporte a los estudios urbano-regionales

La encrucijada en la que se encuentran actualmente las investigaciones de los estudios urbano-regionales cuando abordan temas relacionados con el acceso al agua potable

señalan una fragmentación epistemológica. Por un lado están los estudios hídricos enfocados desde la perspectiva de las "ciencias naturales" los cuales buscan explicar los asuntos técnico-administrativos que involucran la gestión de los recursos naturales; por otro lado, hay una variedad de estudios relacionados con el acceso al agua potable desde la óptica de las "ciencias sociales", desde este enfoque se analizan las inequidades, las desigualdades y las injusticias que subyacen dentro del mismo modelo de gestión de los servicios públicos domiciliarios.

Más allá de adoptar un enfoque u otro, lo que le concierne al científico social crítico es considerar una perspectiva multidisciplinaria que agrupe la dimensión social, para así apoyarse en disciplinas como la geografía, la sociología y la historia, y así dar cuenta de las configuraciones de poder, las desigualdades de uso y consumo de agua potable, la injusticia socio-ambiental, para incluso apreciar en el marco de la gobernanza cómo interactúan los actores sociales en un espacio geográfico determinado.

Por otro lado, el enfoque del Derecho Humano al Agua en el contexto internacional, se encuentra disperso en una normativa que varía a nivel global, nacional y local. Según lo estipulado en la Observación General N° 15 (2010) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Derecho Humano al Agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico; sin embargo, si bien se piensa como un recurso indispensable para la vida humana, en ningún momento se divulga como un derecho esencial para la dignidad de los seres humanos, ni considera en su reglamentación la necesidad de incluir como derecho el hábitat que cumpla con las condiciones de salud, por ejemplo, el derecho a la vivienda digna con todos los requerimientos del saneamiento básico.

Este vacío genera que el Derecho Humano al Agua sea utilizado selectivamente por las organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la Asociación Mundial del Agua, además de corporaciones, gobiernos de diferentes corrientes ideológicas y movimientos anti-privatización que tienen por objetivo disímiles fines políticos. En el ámbito nacional, las confusiones salen a la luz con la interpretación que se hace de la ley. Desde la teoría de los servicios públicos, suele confundirse derecho público, derecho privado y derecho

administrativo, de ahí que los diferentes actores sociales se apoyen en argumentos que obedecen a sus intereses particulares.

Empero, no se debe desconocer que desde el enfoque de los derechos, muchos movimientos sociales anti-privatización en todo el mundo han logrado legitimar sus acciones y desestabilizar la plataforma política que los cobija para hacer valer sus derechos ante sus gobiernos.

Perspectivas de análisis para futuras investigaciones

En prospectiva, el tema de los sistemas de agua potable en el ámbito urbano seguirá en ascenso fundamentalmente a que continúa su inclusión en los proyectos para el mejoramiento integral del hábitat por parte de la alcaldía, en el futuro plan de ordenamiento territorial y en todos aquellos proyectos relacionados con la inclusión social de los habitantes más pobres residentes en la ciudad.

En la actualidad, muchos de los organismos de cooperación internacional, además de varios órganos pertenecientes al sector privado volcan su mirada en Medellín. Se avanza en la formulación de programas que proyectan la conservación de las principales fuentes hídricas del valle de Aburrá. Sin embargo, luego de realizar esta investigación, el tema de las desigualdades sociales en términos de uso y consumo de agua potable se podría explotar aún más en futuras pesquisas que contemplen el problema de la gobernanza del agua no sólo desde el ámbito urbano sino también desde el mundo rural. También quedaría pendiente realizar un estudio comparado de las formas de prestación de servicios en varias ciudades del país.

Cabe señalar que el análisis crítico del discurso cuenta con una gran trayectoria a nivel regional, esta ventaja permite afianzar la escuela latinoaméricana dentro de los pilares de la investigación a nivel internacional bajo una perspectiva multidisciplinaria que se podría detonar mucho más considerando los estudios urbano-regionales.

Por último, se debe insistir cómo los investigadores del discurso, su profesionalismo, interés, colaboración, solidaridad y compromiso social siempre indagan por alternativas de

solución a tan dramática realidad que se vive a diario en nuestra ciudad. Sin duda, una metodología coherente que pretende sacar fuera de las aulas universitarias los conocimientos especializados para así compartirlos con la sociedad civil, todo un reto al que se enfrentan los jóvenes investigadores.

Con la presente investigación se sugiere una perspectiva crítica de análisis frente a las prácticas de gestión y planificación urbana y la manera en que éstas reproducen o transforman los mecanismos de poder dirigidos al control de un estilo específico de ciudadano. En este sentido, el análisis del discurso se estima como un gran enfoque metodológico para ser incorporado con mayor detenimiento en el campo de los estudios urbano-regionales.

Bibliografia

Alatout, S. (2008). 'States' of scarcity: water, space, and identity politics in Israel, 1948 – 59. *Environment and Planning D: Society and Space*, *26*(6), 959 – 982. doi:10.1068/d1106

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 16/12. 2011. http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4dc1084e2

Atehortúa R, Carlos (2008). Régimen de los servicios públicos domiciliarios en el contexto de la doctrina constitucional. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín.

Bakker, K. (2005). Neoliberalizing Nature? Market Environmentalism in Water Supply in England and Wales. *Annals of the Association of American Geographers*, *95*(3), 542-565. doi:10.1111/j.1467-8306.2005.00474.x

Bakker, K. (2007). The «Commons» Versus the «Commodity»: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South. *Antipode*, *39*(3), 430–455. doi:10.1111/j.1467-8330.2007.00534.x

Bakker, K. (2010). The limits of 'neoliberal natures': Debating green neoliberalism. *Progress in Human Geography*, *34*(6), 715-735. doi:10.1177/0309132510376849

Bassols, Mario (2011). *Gobernanza: una Mirada desde el poder*. En Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (Coords.), Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas (pp. 7-35). México: Anthropos.

Bauman, Zygmunt (1999). *La Globalización: consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A. Buenos Aires.

Brand, P. y Prada, F. (2003). *La invención de futuros urbanos. Estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental en las cuatro ciudades principales de Colombia*. Medellín: COLCIENCIAS.

Brand, P. (2005). Urban environmentalism: global change and the mediation of local conflict, Abingdon: Routledge.

Betancur, J (2009). El Segundo saqueo de América Latina: implicaciones para la planificación urbana. En Peter Brand (Comp), La ciudad latinoamericana en el siglo XXI: globalización, neoliberalismo, planeación (pp. 83-121). Medellín, Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Planeación Urbano-Regional.

Bridge, G. (2004). Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform*. *The Professional Geographer*, *56*(3), 406–421. doi:10.1111/j.0033-0124.2004.05603009.x

Bronwen, M (2008). 'Consuming without Paying: Stealing or Campaigning? The Civic Implications of Civil Disobedience around Access to Water'. in: Kate Soper, Frank Trentmann (eds) *Citizenship and Consumption*. Palgrave Macmillan, pp. 71 – 86.

Budds, J., & McGranahan, G. (2003). Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America. *Environment and Urbanization*, *15*(2), 87-114. doi:10.1177/095624780301500222

Castells, Manuel (2000). *La era de la informática*. México: Siglo XXI editores.

Castells, M. (1983). *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. University of California Press.

Castro, J. E. (1998). *Water, Power and Citizenship: Social Struggle in the Basin of Mexico*. Palgrave Macmillan.

Castro, J. E. (2007a). El estudio interdisciplinario de los conflictos por el agua en el medio urbano: una contribución desde la sociología. *Cuadernos del CENDES*, *24*(66), 21-46.

Castro, J. E. (2007b). La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina, (207), 93-112.

Castro, J. E., & Heller, L. (2009). *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*. Routledge.

CORPENCA, Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila (2010).Valoración de la problemática asociada al acceso y suministro de agua potable en la ciudad de Medellín. Medellín: Autor.

CORPENCA, Corpenca, Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila (2011). Planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento básico – PDA-. Medellín: Autor.

CORPENCA, Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila. (s. f.). *Corpenca*. Recuperado a partir de http://corpenca.org

CORPENCA (2013). Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila. Agua Bien Común, Medellín.

Davies, Jonathan S (2011). *Repensando las redes: gobernanza como hegemonía*. En Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (Coords.), Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas (pp. 37-65). México: Anthropos.

Edelenbos, J & Teisman, Geert (2011). Symposium on water governance. Prologue: water governance as a government's action between the reality of fragmentation and need for integration. *International Review of Administrative Sciences*. 77 (1), 5-30.

Empresas Públicas de Médellín EPM (2012). Informe de gestión 2012. Presentado por el gerente general y los miembros de la junta directive de EPM. Medellín: Autor.

Ewald F. (1991), "Insurance and risk", in *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* Eds G Burchell, C Gordon, P Miller (University of Chicago Press, Chicago, IL) pp 197–210

Foucault, Michel (1991) "La Gubernamentalidad", en M. Foucault et al., *Espacios de Poder (Colección 'Genealogía del Poder', dirigida por Julio Varela y Fernando Alvarez-Uría),* Ed. La Piqueta, Madrid.

Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)* (1.ª ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Furlong, K. (2010). Neoliberal Water Management: Trends, Limitations, Reformulations. *Environment and Society: Advances in Research*, *1*(1), 46-75. doi:10.3167/ares.2010.010103

Furlong, K. (2013). The Dialectics of Equity: Consumer Citizenship and the Extension of Water Supply in Medellín, Colombia. *Annals of the Association of American Geographers*, *103*(5), 1176-1192. doi:10.1080/00045608.2013.782599

Gandy, M. (1999). The Paris Sewers and the Rationalization of Urban Space. *Transactions of the Institute of British Geographers*, *24*(1), 23–44. doi:10.1111/j.0020-2754.1999.00023.x

Gandy, M. (2004). Rethinking urban metabolism: water, space and the modern city. *City*, *8*(3), 363-379. doi:10.1080/1360481042000313509

Gilbert, A. (1990). The Provision of Public Services and the Debt Crisis in Latin America: The Case of Bogotá. *Economic Geography*, *66*(4), 349-361. doi:10.2307/143969

Gilbert, A. (2011). Public service delivery in Bogotá: a success story? *International Journal of Urban Sustainable Development*, *3*(1), 8-25. doi:10.1080/19463138.2011.544874

Harvey, D. (1989). *The Urban Experience*. Johns Hopkins University Press.

Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.

Ignatieff, M. (2003). *Human Rights as Politics and Idolatry*. Princeton University Press.

Jaglin, S. (2002). The right to water versus cost recovery: participation, urban water supply and the poor in sub-Saharan Africa. *Environment and Urbanization*, *14*(1), 231-245. doi:10.1177/095624780201400119

Jessop, Bob (1999). Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una Teoría nueva del Estado y sus consecuencias sociales. Bogotá; Siglo del Hombre.

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship : A Liberal Theory of Minority Rights: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press.

Laurie, N., & Marvin, S. (1999). Globalisation, neoliberalism, and negotiated development in the Andes: water projects and regional identity in Cochabamba, Bolivia. *Environment and Planning A*, *31*(8), 1401 – 1415. doi:10.1068/a311401

Lewis, C (1964). *Los hijos de Sánchez*. Fondo de cultura económica. México. D.F.

Londoño, Oscar (2012). *Los estudios del discurso: miradas latinoamericanas I.* Ibagué: Universidad de Ibagué.

López, Juanita (2008). Gobernabilidad territorial en el manejo de los riesgos socio-naturales en Medellín. En: Velásquez, E & Godard, H (eds), *Gobernabilidad territorial en las ciudades andinas: Recomposiciones territoriales y socio-políticas* (pp-129-128). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Márquez, Javier (2009). Hacia una ética del agua. En: http://aguaplaneta.blogspot.com/2009/12/hacia-una-nueva-etica-del-agua-por.html

Márquez, Javier. (2013). Nuestro derecho al agua. La defensa del agua y la vida en Colombia: una lucha que apenas comienza. *Corpenca*. Recuperado a partir de http://corpenca.org

Márquez, Jorge & Santa, Juan E (2013). Agua y salud en la configuración espacial del espacio urbano de Medellín (1886-1913). Transhumante. Revista Americana de Historia Social. 02, 107-137

Marx, K. (2008). *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. Arc Manor LLC.

Mayntz, R (2000). Nuevos desafíos de la Teoría de Gobernance. Instituciones y Desarrollo Nº7, 1-15.

Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. *Institute for Research and Dabate for Governance http://www. institut-gouvernance. org/en/analyse/ficheanalyse-334. html*. Recuperado a partir de http://www.institut-gouvernance.org/bdf/docs/ficha-gobernabilida.pdf

McCarthy, J., & Prudham, S. (2004). Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum*, *35*(3), 275-283. doi:10.1016/j.geoforum.2003.07.003

McIntyre, O. (2012). The human right to water as a creature of global administrative law. *Water International*, *37*(6), 654-669. doi:10.1080/02508060.2012.710948

Medina, Médofilo (1977). Los paros cívicos en Colombia. 1957-1977, en Estudios Marxistas. N- 14.

Mejía, E. (1987). Programa de Habilitación de Viviendas de las Empresas Públicas de Medellín. *Revista Empresas Públicas de Medellín*, *9*(1), 9-44.

Mesa Interbarrial de Desconectados (2011). "La desconexión y el alto costo de los servicios públicos domiciliarios" En: Ponencia presentada al Foro: Efectos económicos, sociales y laborales de la inversión extranjera en Colombia. Bogotá. p.13 http://mesainterbarrialdedesconectados.blogspot.com/

_____ (2011). "Si Antioquia produce agua y energía a lo máxo ¿Por qué nos niegan lo mínimo? Medellín, 10 de diciembre de 2011.

_____ (2012). Vida Digna, Boletín No. 15; 2012.

_____ (2012).Vida Digna, Boletín No. 18; 2012.

Mirosa, O., & Harris, L. M. (2012). Human Right to Water: Contemporary Challenges and Contours of a Global Debate. *Antipode*, *44*(3), 932–949. doi:10.1111/j.1467-8330.2011.00929.x

Morinville, C., & Rodina, L. (2013). Rethinking the human right to water: Water access and dispossession in Botswana's Central Kalahari Game Reserve. *Geoforum*, *49*, 150-159. doi:10.1016/j.geoforum.2013.06.012

Muñoz, Edwin A. (2006). Agricultura urbana. Prácticas institucionales, discursos y sentidos políticos en Medellín. Escuela de Planeación Urbano- Regional. Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

Núñez, J (2011). Estudio de usuarios sin servicio por morosidad de los negocios de aguas, energía eléctrica y gas natural para identificar estrategias y políticas públicas de orden nacional, regional y local. EPM y Fedesarrollo, Medellín.

Observación general 15. Decenio Internacional para la Acción «El agua, fuente de vida» 2005-2015. Áreas temáticas: Derecho humano al agua y al saneamiento. (2010).

Recuperado 13 de enero de 2014, a partir de http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

Observatorio Derechos Colectivos y del Ambiente: Valoración de la problemática asociada al acceso y suministro de agua potable en la ciudad de Medellín.

Osorio, C. (2009). Aspectos sobre la Gobernanza en el tema de agua potable. Revista Ciencia, Tecnología y Sociedad. Nº 1. 1-15.

Perera, V. (2012). From Cochabamba to Colombia. Travelling repertories in Latin America water struggles. En *The right to water. Politics, governance and social strunggles*. Earthscan.

Perreault, T. (2006). From the Guerra Del Agua to the Guerra Del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia. *Antipode: A radical journal of geography*, (1), 150-172.

Personeria de Medellín. Informe de la situación de los Derechos Humanos en la Ciudad de Medellín. (2012).

Petrella, R. (2001). *The Water Manifesto: Arguments for a World Water Contract*. Zed Books.

Ponce de León Chaux, Eugenia (2006). Colombia. En: Alejandro O. Iza y Marta B. Rovere (Editores) (2006). Gobernanza del agua en América del Sur: dimensión ambiental. pp 161-198. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido. xiv + 461 pp.

Prada Vesga, Fernando (2011). La Gobernanza económica local en la política nacional de productividad y competitividad. Una modelización de política en Colombia. Resultados de investigación.

Pradilla Cobos, Emilio; Márquez López, Lisett (2008) Presente y futuro de las metrópolis de América Latina. En: Territorios, Núm 18 – 19, enero-diciembre, pp. 147-181.

Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, *14-15*, 239-269.

RED VIDA (Vigilancia Interamericana para la Defensa y Derecho al Agua). (s. f.). Recuperado 9 de enero de 2014, a partir de http://laredvida.org/

Revista Euphorion (2009). ¡O comemos, o pagamos ! Proclama encuentro municipal de Desconectados Medellín, Colombia. Barrio La Honda. Julio 12 de 2009. http://www.revistaeuphorion.org/images/stories/pdf/numeros/4/O_comemos_o_pagamos.pdf *Revista Euphorion*, Nº 4, 29-30.

Romero Toledo, H., Romero Aravena, H., & Toledo Olivares, X. (2010). Agua, Poder y Discursos: Conflictos Socio-territoriales por la construcción de centrales hidroeléctricas en la Patagonia Chilena. *Anuario de Estudios Americanos*, *66*(2), 81-103. doi:10.3989/aeamer.2009.v66.i2.318

Salazar Restrepo, B. (2010). *El Agua un Derecho Humano Fundamental y un Bien Público*. Recuperado a partir de http://www.libreroonline.com/libros/1547/salazar-restrepo-bibiana-patricia/el-agua-un-derecho-humano-fundamental-y-un-bien-publico.html

Sen, A. (2005). Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development*, *6*(2), 151-166. doi:10.1080/14649880500120491

Smith, N. (1990). *Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space*. University of Georgia Press.

Swyngedouw, E. (2004). *Social power and the urbanization of water : flows of power*. Oxford University Press.

Swyngedouw, E. (2005). Dispossessing H2O: the contested terrain of water privatization. *Capitalism Nature Socialism*, *16*(1), 81-98. doi:10.1080/1045575052000335384

Terán, J. F. (2007). *Las Quimeras y Sus Caminos: La Gobernanza Del Agua y Sus Dispositivos para la Producción de Pobreza Rural en Los Andes Ecuatorianos*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Terhorst, P., Olivera, M., & Dwinell, A. (2013). Social Movements, Left Governments, and the Limits of Water Sector Reform in Latin America's Left Turn. *Latin American Perspectives*, *40*(4), 55-69. doi:10.1177/0094582X13484294

Toro, Constanza. Investigación sobre la historia de los servicios públicos en la ciudad de Medellín y el desarrollo histórico de las Empresas Públicas de Medellín, Medellín, Fundación Antioqueña para los Estudios Sociales FAES (mimeo), 1992.

Van Dijk, Teaun (1997). El discurso como estructura y proceso. Estudios sobre el discurso I Una introducción multidisciplinaria. Gedisa editorial.

Velásquez, E., & Godard, H. (2008). *Gobernabilidad territorial en las ciudades andinas. Recomposiciones territoriales y socio-políticas*. Universidad Externado de Colombia.

Villegas Botero, Luis Javier. La provisión de agua y luz en Medellín. Todos somos historia, T.2, ed. Eduardo Dominguez (Medellín: Universidad de Antioquia, 2010) 147-164. Agua, poder y conflictos

Young, I. M. (2011). *Justice and the Politics of Difference: [New in Paper]*. Princeton University Press.

Zeiderman, A. (2012). On shaky ground: the making of risk in Bogotá. *Environment and Planning A*, *44*(7), 1570 – 1588. doi:10.1068/a44283.

Referencias virtuales

CASA MATRIZ EPM

http://www.chec.com.co/drupal3/node/303

El Colombiano 9 de febrero de 2012. EPM prepara la plataforma de inversión en México. Versión digital: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/epm_prepara_plataforma_de_inversion_en_mexico/epm_prepara_plataforma_de_inversion_en_mexico.asp

Grupo EPM: Casa matriz de UNE presentó su balance de gestión http://saladeprensa.une.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=823:grupo-epm-casa-matriz-de-une-presento-su-balance-de-gestion&catid=116:une-epm-telecomunicaciones&Itemid=152

Programa “Medellín Solidaria”: Atención a la población de extrema pobreza

http://www.unhabitat.org/downloads/docs/9116_90807_ProgramaMedell-CADnSolidaria_COLOMBIA.pdf

Radicado:R 2014012009 epm
Fecha: 2014/01/29 8:18 AM C. de A.: X

Medellín, 28 de enero de 2014.

Señores:
Empresas Públicas de Medellín EPM

Asunto: Derecho de petición.

Yo Juan Pablo Agudelo Guerra estudiante en formación del Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia, asisto como ayudante de investigación al Investigador Juan Esteban Santa quién a su vez en convenio con la universidad de Montreal de Canadá efectúa un proyecto acerca de la Eficiencia de los servicios públicos en América Latina. Para el desarrollo de esta investigación se requiere hacer un comparativo de algunos datos referentes a las empresas prestadoras de estos servicios. Con ello pretendemos crear un balance general acerca de la gestión de los servicios en varias ciudades del sur del Continente.

Mediante el presente derecho de petición recurro a ustedes para solicitar la información a saber:

1. El promedio de consumo (M3 Unidades físicas) de agua potable por comunas en la ciudad de Medellín (O si es posible obtener dicha información por Barrios), durante los últimos 8 años.

2. El número de hogares morosos del servicio público de agua en el año 2013 hasta la fecha en el Municipio de Medellín.

3. El número de hogares que no cuentan con acceso al servicio público de agua en el año 2013 hasta la fecha en el municipio de Medellín.

4. Número de hogares beneficiados con el programa del Mínimo Vital de Agua Potable en el año 2013 hasta la fecha en el Municipio de Medellín.

Para efectos de este acto administrativo facilito al final de este comunicado todos los datos requeridos para que pueda efectuarse la respectiva respuesta.

Cordialmente

Juan pablo Agudelo Guerra
Estudiante de Filosofía
Asistente de Investigación
Teléfono: 456 05 28
Dirección: Cra 59 bb Número 40 A 33
Municipio de Bello Antioquia.

Información Seguimiento a la Factura.

epm®

Medellín, 13 de febrero de 2014.

NIT. 890.904.996 - 1

Señor (a)
JUAN PABLO AGUDELO GUERRA
CR 59 BB CL 40 A -33
Bello, Antioquia

PQR-263459-K8D5C

Asunto: Citación para notificación personal.
094529220100330000
Nro Radicado: 2014012009

Empresas Públicas de Medellín, garantizándole sus derechos como cliente y en cumplimiento de la normatividad vigente, se permite citarlo para que se presente para notificarlo personalmente de la respuesta a su requerimiento.

Si usted inició el requerimiento de forma verbal ó escrita, podrá dirigirse a cualquier oficina de atención al cliente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de envío de esta citación, de lunes a viernes entre las 8:00 a.m. a 11:00 a.m. o de 1:30 a 4:40 p.m.

Si su requerimiento lo inició por fax ó correo electrónico, será notificado por ese mismo medio, si no está de acuerdo deberá enviarnos a más tardar en cinco (5) días hábiles, la dirección, municipio y departamento al cual desea ser notificado.

Para la notificación puede hacerlo personalmente ó a través de un tercero debidamente autorizado.

En caso de no cumplir con esta citación, será notificado por aviso conforme lo define el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

Maria Raquel Cano

Maria Raquel Cano Cano
Empresas Públicas de Medellín, E.S.P.

Medellín, 13 de febrero de 2014

Señor **0156AE – 2014014359**
JUAN PABLO AGUDELO GUERRA
Estudiante de Filosofía
Carrera 59 bb Número 40 A 33
Teléfonos 4560528
Bello, Antioquia

Asunto: Respuesta al radicado 2014012009

Respetado señor Juan Pablo:

En atención a la comunicación referenciada en el asunto, mediante la cual en calidad de estudiante de filosofía de la Universidad de Antioquia efectúa un proyecto acerca de la eficiencia en los servicios públicos en América latina. Empresas Públicas de Medellín le informa que no es posible suministrar el promedio de consumo de agua potable por comunas por barrios en la ciudad de Medellín, dado que no se cuenta con un elemento de medida que permita la medida en las condiciones que usted los solicita.

En cuanto al número de hogares morosos del servicio público de agua en el año 2013 hasta la fecha en el municipio de Medellín, de acuerdo con los sistemas de información de la Entidad se encontró lo siguiente:

INSTALACIONES MOROSAS						
MES-AÑO	MUNICIPIO	AGUA ENER GAS	AGUA - ENER	AGUA - GAS	AGUA	TOTAL
diciembre-13	MEDELLÍN	2,925	6,000	4,181	14,020	27,126

En el cuadro anterior, se presentan todas las posibles combinaciones de morosidad de las instalaciones del municipio de Medellín, para el servicio de agua potable, con corte a diciembre 31 de 2013.

- 2.925 instalaciones se encuentran en mora en Agua, Energía y Gas
- 6.000 instalaciones presentan mora en Agua y Energía
- 4.181 instalaciones presentan mora en Agua y Gas
- 14.020 instalaciones presentan mora solo en Agua

Las anteriores combinaciones, arrojan un total de 27.126 instalaciones morosas por el servicio de agua en Medellín. Por su parte, en el municipio se encuentran activas 696.627 instalaciones con el servicio de agua.

estamos ahí.

Empresas Públicas de Medellín E. S. P.
Carrera 58 N° 42-125 - A.A 940
Conmutador: 3808080 - Fax: 3569111
Medellín-Colombia
www.epm.com.co

P-313

Instalaciones activas Medellín (todos los servicios): 837.555
Instalaciones morosas en Medellín (en todos los servicios): 41.613

Respecto a los numerales 3 y 4 de su escrito es pertinente señalar que Empresas Públicas de Medellín no es la Entidad competente para brindar dicha información, por lo que su petición deberá ser solicitada directamente ante el Municipio de Medellín.

Sin embargo, con respecto al mínimo vital cabe aclarar que el Municipio de Medellín la Entidad que maneja en sus bases de datos el registro de los hogares que cuentan con dicho beneficio.

Las Empresas Públicas de Medellín le reiteran su compromiso en la generación de bienestar y desarrollo con equidad en los entornos donde participa.

Atentamente,

MARIA RAQUEL CANO CANO
Empresas Públicas de Medellín E.S.P.

PQR-263459-K8D5

Medellín, diciembre 1 de 2014

1035- 2014123702

Señor
JUAN ESTEBAN SANTA ZULUAGA
Estudiante
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Medellín

Asunto: Respuesta entrevista representante EPM

En atención al radicado interno 2014196751 del 18 de noviembre de 2014 y con el propósito de definir responsabilidades al interior de nuestra Vicepresidencia de Agua y Saneamiento, requerimos que nos comparta el cuestionario que será aplicado sobre cada una de las temáticas enunciadas en el requerimiento (Programa del Mínimo Vital de Agua Potable, cobertura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y desconexión).

Estamos atentos a cualquier inquietud,

Atentamente,

JULIO CESAR GARCIA FERNANDEZ
Jefe Unidad Gestión del Rendimiento Agua y Saneamiento

estamos ahí.

Empresas Públicas de Medellín E. S. P
Carrera 58 N° 42-125 - A.A 940

Anexos

Université de Montréal

Cuestionario: Habilitación de Viviendas con Contratación Social en su Barrio

Contacto: Dra. Kathryn Furlong, Departamento de geografía

Percepción frente al proyecto en su barrio	Positivo	Negativo	Incierto
Vivía usted en el barrio cuando tuvo lugar el proyecto de Habilitación de Viviendas	☐	☐	☐
Inicialmente ¿cuál fue su posición frente al proyecto?	☐	☐	☐
Hoy ¿cuál es su posición frente al proyecto?	☐	☐	☐
	Muy de acuerdo	Poco de acuerdo	En des-acuerdo
La capacitación por la parte de EPM a la comunidad fue beneficiosa	☐	☐	☐
Este tipo de contratos se deberían hacerse con otras comunidades	☐	☐	☐

Antes de tener el servicio de las EPM utilizaba usted las siguientes fuentes de agua para satisfacer sus necesidades?	Muy a menudo	A menudo	De vez en cuando	Nunca
Servicio comunitario	☐	☐	☐	☐
Aguas lluvias o de quebrada	☐	☐	☐	☐
Vendedores privados	☐	☐	☐	☐
Pila pública	☐	☐	☐	☐
Conexión clandestina	☐	☐	☐	☐
Revendedores vecinos	☐	☐	☐	☐
Otro, ¿cuál?	☐	☐	☐	☐

Hoy en día ¿Qué tan seguido utiliza usted las siguientes fuentes de agua?	Muy a menudo	A menudo	De vez en cuando	Nunca
Servicio comunitario	☐	☐	☐	☐
Aguas lluvias o de quebrada	☐	☐	☐	☐
Vendedores privados	☐	☐	☐	☐
Pila pública	☐	☐	☐	☐
Conexión clandestina	☐	☐	☐	☐
Revendedores vecinos	☐	☐	☐	☐
Servicio de las EPM	☐	☐	☐	☐
Otro, cuál?	☐	☐	☐	☐

Université de Montréal

Cuestionario: Habilitación de Viviendas con Contratación Social en su Barrio

Contacto: Dra. Kathryn Furlong, Departamento de geografía

Servicios de agua y alcantarillado	Muy de acuerdo	Poco de acuerdo	En des-acuerdo
El costo de la factura mensual es accesible	☐	☐	☐
El costo futuro de la factura mensual fue claro antes de que empezara el proyecto	☐	☐	☐
El tener servicio de acueducto le ha mejorado la calidad de vida	☐	☐	☐
Método de pago y acceso al servicio	Mejor	Peor	Lo mismo
Si usted paga con tarjeta prepago (electricidad) ¿Cómo compara el servicio prepago con pagar por factura mensual?	☐	☐	☐
	Con frecuencia	A veces	Nunca
¿Su acceso al servicio de agua y alcantarillado ha sido cortado?	☐	☐	☐
¿Su acceso al servicio de energía eléctrica ha sido cortado?	☐	☐	☐

Participación en el programa	Con frecuencia	A veces	Nunca
¿Participaba usted en las reuniones comunitarias organizadas por EPM?	☐	☐	☐
	Si	No	No aplicable
¿Tenia usted o algún miembro de su hogar trabajo en el proyecto?	☐	☐	
¿Considera usted que la experiencia de haber trabajado en el programa le ha ayudado a conseguir otro trabajo?	☐	☐	☐

Según usted, ¿Cuál ha sido el impacto mas importante del programa de Habilitación de Viviendas con Contratación Social en su barrio?

Detalles Personales								
Género	Hombre	☐	Mujer	☐				
Edad	18-30	☐	31-50	☐	51-65	☐	Mas de 65	☐
Miembros de su hogar (escribir el número)	Adultos		Hijos y otras personas a su cargo					
¿En cual barrio habita?								
¿Hace cuanto habita en ese barrio?								

Université de Montréal

Cuestionario: Habilitación de Viviendas con Contratación Social en su Barrio

Contacto: Dra. Kathryn Furlong, Departamento de geografía

En promedio, ¿Cuánto paga mensualmente por su factura de servicios públicos?								
	Menos de 5.000	**Entre 5.000 y 10.000**	**Entre 11.000 y 20.000**	**Entre 21.000 y 30.000**	**Entre 31.000 y 40.000**	**Entre 41.000 y 50.000**	**Entre 51.000 y 60.000**	**Mas de 60.000**
Agua y alcantarillado	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Energía eléctrica	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

¿Tiene usted alguna deuda de servicios públicos?								
Ninguno	**Menos de 50.000**	**Entre 50.000 y 100.000**	**Entre 110.000 y 200.000**	**Entre 210.000 y 300.000**	**Entre 310.000 y 400.000**	**Entre 410.000 y 500.000**	**Entre 510.000 y 600.000**	**Mas de 600.000**
Para el servicio de agua y alcantarillado (Por favor, utilizar los rangos de la primera hilera de la tabla)								
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Para el servicio energía eléctrica (Por favor, utilizar los rangos de la primera hilera de la tabla)								
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
¿Ingresos mensuales de la casa? (Por favor, utilizar los rangos de la primera hilera de la tabla)								
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

¿Tiene usted comentarios adicionales?

Confirmo que esta es la única vez que he contestado este cuestionario

Fecha : _____ Iniciales: _____

kathryn.furlong@umontreal.ca

Ciudad, poder y gobernanza del agua: el acceso al agua potable en Medellín, 2002-2011

Presentado por: Juan Esteban Santa

Asesor: Peter Charles Brand

Protocolo de la entrevista en la investigación cualitativa

La entrevista intenta recopilar las diferentes percepciones, posturas y discursos de los principales actores sociales inmiscuidos en el tema del acceso al agua potable en la ciudad.

Modalidad: entrevista a profundidad semi-estructurada

Objetivo

La entrevista se realizará de manera similar a dos o tres de los grupos de actores sociales urbanos: desconectados de EPM, empresarios pertenecientes a las EPM y funcionarios públicos del Concejo de Medellín. Los tres grupos de actores sociales se interrelacionan con el problema del acceso al agua potable en el ámbito urbano de la ciudad.

Las preguntas (Máximo 3 o 4) estarán organizadas por temas gruesos: ***el DHA (Derecho Humano al agua), las causas de la desconexión, la implementación de energía y agua prepago, la provisión de servicios***, entre otros. Más allá de inducir las posibles respuestas, el objetivo será propiciar el espacio para que los actores sociales den su punto de vista acerca de temas en concreto.

Cuestionario entrevista semi-directiva

Recientemente, se ha venido hablando en la agenda internacional, nacional y local sobre la importancia del Derecho Humano al agua. Asuntos como la caída del referendo del agua en el año 2009, la política del Mínimo Vital Gratuito en Bogotá implementada por el alcalde Petro, las denuncias de posibles impactos ambientales por la construcción del Túnel de Oriente, toda la polémica que ha suscitado la represa Hidro-Ituango, y muchos otros que, alimentan los actuales debates relacionados con la gestión o gobernanza de los recursos hídricos.

- Para comenzar, quisiera saber cómo ha venido trabajando (EPM, Mesa Interbarrial, Municipio) el tema del Derecho Humano al Agua en la ciudad. *¿Cuáles consideran ustedes son sus limitaciones y cuáles son sus logros en materia de calidad de vida?*

- Qué opinan ustedes de los resultados del programa "Litros de Amor" o Mínimo Vital de agua Potable establecido desde hace algunos años por la alcaldía de Medellín. *¿Dicho programa alcanza a satisfacer las necesidades de la población más vulnerable de la ciudad?*

- Cuáles creen ustedes son las causas más comunes que propician la desconexión de servicios públicos en la ciudad. *¿Se trata de un problema político, de una falencia por parte del gobierno o, de un problema estructural ligado a las condiciones económicas de la población más vulnerable?*

- Como parte de las políticas públicas del Municipio para atender a las comunidades más vulnerables de la ciudad, últimamente, se han establecido formas más flexibles de pago como, por ejemplo*: la energía y agua prepago,* con el ánimo de que los usuarios no sólo controlen su consumo, sino también puedan pagar oportunamente sus servicios. En otras palabras *¿Cómo conciben ustedes la implementación de la energía y agua prepago?*

- Por último, quisiera destacar que en la actualidad la compañía EPM y las comunidades tienen un concepto muy diferente acerca de la provisión de los servicios públicos: el primero; en ocasiones acude a explicaciones "técnico científicas" para justificar que no se llevan los servicios a ciertos lugares periféricos de la ciudad por tratarse de "Zonas de Alto Riesgo", propensas a deslizamientos, inundaciones, etc. el segundo; apela a una racionalidad "socio-política" y dice que la compañía no presta los servicios en la periferia por tratarse no de "Zonas de Alto Riesgo", sino de "Alto costo*". ¿Qué opinan ustedes acerca de los retos que debe asumir en la actualidad la ciudad para proveer al mayor número de familias con agua potable?*