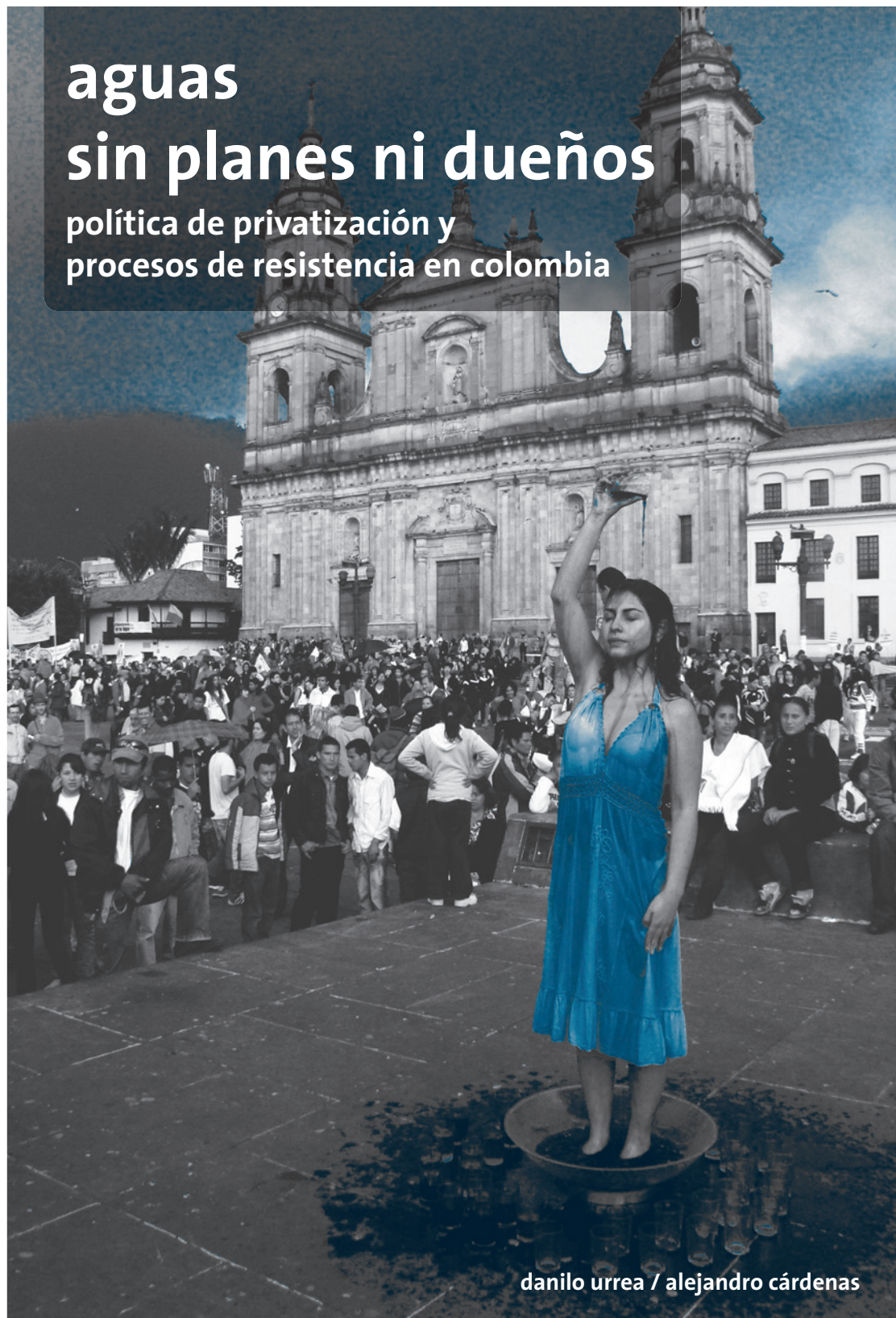


aguas sin planes ni dueños

política de privatización y
procesos de resistencia en colombia



danilo urrea / alejandro cárdenas

índice

introducción	3
1. metas y estrategias de colombia para el logro de los objetivos del milenio	6
1.1. objetivo 1. erradicar la pobreza extrema y el hambre	7
1.2. objetivo 7. garantizar la sostenibilidad ambiental	9
1.2.1. estrategias para medio ambiente	9
1.2.2. estrategias para saneamiento básico	10
a. componente financiero	11
b. componente institucional	11
c. adecuación de la estructura empresarial del sector	12
1.2 3. estrategias para vivienda	12
2.1. contexto	14
2. políticas del agua en colombia y el mandato del banco mundial	14
2.2. el banco mundial y sus políticas	15
2.2.1 diseño de las políticas públicas del agua	16
2.2.2 operadores especializados	17
2.2.3. tarifas	17
2.2.4 recentralización administrativa	18
2.2.5. participación social	18
2.3 a propósito de los planes departamentales de agua (pdag)	19
2.3.1. adopción de los planes	19
2.3.2. fiducia y bonos de agua	20
3. sobre el documento conpes 3463: la legalización de lo ilegítimo	24
3.1. Las fases de los planes	25
3.1.1. Socialización y diagnóstico	25
3.1.2. Estructuración	27
3.1.3. Implementación	30
4. córdoba. diagnóstico de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico	31
4.1. Aspectos tratados en el diagnóstico	33
4.2. Cumplimiento de requisitos ambientales	34
4.3. Aspectos generales en riesgo de suministro	37
5. a manera de apéndice. referendo por el agua	40
una mirada al pasado para articular el futuro	40
5.1. referendos: ¿herramienta de participación popular?	41
5.2. Del Referendo por el Agua a la construcción del movimiento	45
conclusiones	48
anexos	50

introducción

Las soluciones a la problemática de acceso al agua y a saneamiento básico en el país se pueden analizar desde dos puntos de vista opuestos: el de la *política nacional de aguas*, que desde el Plan Nacional de Desarrollo del año 2006 pone los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial del Agua (PDAG) como el principal instrumento de política “pública” para supuestamente entregar soluciones a millones de colombianas y colombianos. Y el punto de vista elaborado desde acciones alternativas a la privatización y a la mercantilización, como el Referendo por el Agua y las articulaciones para el fortalecimiento de los sistemas comunitarios y democráticos en la prestación del servicio y el cuidado integral del patrimonio hídrico.

La *política nacional de aguas* anula las alternativas de los pueblos, pues niega el manejo soberano contenido en sus formas tradicionales y ancestrales de administrarlas. Niega también los postulados del conjunto de organizaciones y procesos sociales que encuentran una garantía de manejo autónomo de las aguas si éstas se

encuentran bajo la administración exclusiva del Estado y de las comunidades organizadas para tal fin.

Conviene precisar que la soberanía en el manejo de las aguas no debe entenderse como la nacionalización de los “recursos naturales” (patrimonio hídrico, en este caso) para su explotación, pues eso implicaría simplemente el cambio de “dueño”, y no una administración y manejo del patrimonio a partir de principios de sustentabilidad, reciprocidad, solidaridad, etcétera. La concepción del agua y de los bienes comunes como recursos implica necesariamente la definición de los mismos como elementos sujetos a comercialización, o elementos para la obtención de ganancias económicas, tal y como sucede con los minerales frente a los que se exige muchas veces su nacionalización, para explotarlos y obtener ganancias económicas de ellos, incluso aceptando la inversión extranjera, sin tomar en cuenta las afectaciones ambientales y culturales que la minería conlleva.



Por otro lado, la propuesta de administración del agua y de los bienes comunes por parte del Estado implica una transformación profunda de la manera en que el capital corporativo lo ha desplazado de su lugar y de la injerencia de las Instituciones Financieras Internacionales -IFIS- y las agencias de cooperación para el desarrollo; la articulación por la defensa de las aguas e iniciativas como el Referendo llevan en sí mismas una propuesta de fondo para transformar estructuras e instituciones orientadas a favorecer los intereses y la vida de los pueblos, motivo por el cual son atacadas y descartadas por gobiernos proclives a mantener el *status quo* que privilegia la ganancia de las burguesías y oligarquías y de reducidos grupos organizados para lucrarse de la exclusión de las mayorías.

Desafortunadamente, esa misma política que se elabora para negar sistemáticamente los derechos de la población, entrega el control estratégico de las aguas a agentes privados nacionales o corporativos que desde la pasada década del 90, con el beneplácito de los gobernantes, han generado conflictos socioambientales por el patrimonio hídrico y que hoy son premiados con un control casi absoluto del elemento principal para la supervivencia humana.

Censat Agua Viva, organización comprometida en la construcción del Movimiento por el Agua, y de acuerdo a los postulados construidos por el ambientalismo en años de trabajo junto a personas, comunidades, organizaciones y procesos de articulación para la defensa de los bienes comunes, concibe las aguas como un patrimonio ambiental indispensable para la garantía de la vida en el planeta, en cualquiera de sus manifestaciones y como elemento de comunión entre los seres humanos y demás especies de la naturaleza. Por tal razón, entiende que en su manejo, administración y cuidado debe priorizarse la voluntad de los pueblos y los valores, significados y usos que éstos le han entregado a las aguas durante generaciones, de acuerdo a sus cosmovisiones que han asegurado equilibrios territoriales, la producción

de alimentos y multiplicidad de sentidos para la vida.

Atendiendo a estas premisas, que consideramos fundamentales para acercarnos a las concepciones que en los últimos años hemos venido perfilando mancomunadamente, concebimos los PDAG como herramientas que profundizan la iniquidad en el acceso al agua y al saneamiento básico, pues conducen a la profundización de la participación privada en el sector, agudizando así los conflictos que la privatización ha generado en sus años de nefasta injerencia. Por otro lado, consideramos a los PDAG como elementos creados sin perspectiva de participación comunitaria, más bien concebidos al sabor de intereses ajenos a las formas de vida de las comunidades en Colombia, y que por tanto reproducen visiones fragmentarias, construidas probablemente en oficinas ministeriales, que generan una brecha mayor en las relaciones campo – ciudad, respondiendo al objetivo de la creación de un campo sin campesinos y con las aguas al servicio de los grandes capitales y sus megaproyectos.

Nos surgen así algunas inquietudes en relación con la implementación de esta política nacional: ¿cómo responden los PDAG a las necesidades comunitarias si al elaborarse ignoraron los requerimientos reales de la población y no hubo un proceso efectivo de socialización para los directamente afectados? ¿Qué soluciones se entregan desde los PDAG a las poblaciones empobrecidas que no cuentan con la capacidad de pago frente a empresas que se lucran del servicio del agua en Colombia y que los PDAG reproducen? ¿Están preparados los departamentos para enfrentar el modelo financiero de los PDAG, que implica el endeudamiento con la banca multilateral y que empeña dineros provenientes de las regalías y el Sistema General de Participaciones (SGP)? ¿Cómo se enfrenta desde esta política el fenómeno de corrupción que ya se vislumbra en la truncada implementación de los Planes? ¿Existe una visión integral de las cuencas que permita una planificación acertada de esta política en relación con la in-



tegralidad y el manejo territorial? ¿Cuáles son el diagnóstico y la concepción ambiental de los PDAG frente a temas directamente relacionados como la contaminación de las fuentes de agua producto del modelo de economía extractiva impuesto por el gobierno colombiano?

Con este escrito, Censat Agua Viva quiere aportar a las luchas populares de las comunidades que enfrentan hoy las contradicciones que no han podido superarse en ya casi 20 años de favorecimiento de las estrategias de privatización de la vida, contradicciones que se escalan progresivamente y lejos de entregar soluciones a las necesidades básicas de la población, alejan paulatinamente la posibilidad de incidencia comunitaria en la toma de decisiones. Estas páginas se constituyen entonces en herramientas para acercarse a la comprensión de la manera en que se han articulado los PDAG, desde su concepción burocrática hasta su trunca implementación. Asimismo, se analizarán algunas de las alternativas trabajadas en los últimos años y los nuevos escenarios de articulación autónoma y, por qué no, de construcción de una legislación soberana y autoconvocada en el marco de la construcción de un nuevo proyecto de país, inmersos en la defensa y respeto de los bienes comunes.

Queremos agradecer a Corporate Accountability International -CAI- por su contribución en esta investigación y publicación con respecto al papel del Banco Mundial en la política de agua en Colombia y a la definición de los PDAG. Su director para América Latina, Yul Francisco Dorado, es autor del tercer aparte de este documento, del que se generan algunas conclusiones.

El primer capítulo de este documento se refiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- y a su relación con la construcción de la política de aguas; posteriormente, se analizan las políti-

cas de la banca multilateral, principalmente del Banco Mundial, que inciden en la construcción de la política nacional de agua y que imponen en el orden del día la privatización de nuestro patrimonio hídrico. El tercer capítulo trata la manera en que se han articulado los PDAG, la legitimación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

Luego se hablará de un PDAG específico, el correspondiente al departamento de Córdoba, uno de los más avanzados del país, en el papel; es un ejercicio de análisis del modelo de estructuración e implementación que los Planes adelantan. Después de entrevistar a pobladores y funcionarios del departamento y de otras regiones, se pudo conocer que el supuesto Plan más avanzado parece ser simplemente un enclave burocrático del que las comunidades de municipios principales como Lorica no tienen ningún conocimiento, y, lo que es peor, tampoco existe un claro conocimiento en las instituciones otra encargadas de sumarse al Plan.

Finalmente, se hace un recuento del proceso de Referendo por el Agua, valorando las herramientas de participación popular garantizadas por la Constitución colombiana a la luz de los hechos y en contraste con escenarios de articulación social y popular que hoy parecen permeados por las luchas por las aguas. Consideramos que en estos escenarios es posible continuar materializando las reivindicaciones comunes, fuera de manejos aparatistas y que persiguen intereses individuales o de colectividades adscritas a intereses opuestos a la construcción franca y solidaria.

En el anexo se recoge cronológicamente las leyes que han dado origen a la situación de las aguas colombianas y se recopilan las principales funciones entregadas a los privatizadores del agua por medio del decreto 3200, creado exclusivamente para reglamentar los PDAG.

1 metas y estrategias de colombia para el logro de los objetivos del milenio

El gobierno de Colombia y otras 188 naciones acordaron, en la Cumbre del Milenio que se realizó en septiembre del año 2000, cumplir para el año 2015 con los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM-. Las organizaciones y corporaciones que formularon estos objetivos fueron el Banco Mundial -BM-, el Fondo Monetario Internacional -FMI-, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- y la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, lo que no parece imparcial si tenemos en cuenta la participación de estas instituciones en políticas globales de desarrollo que han demostrado tener interés especial a favor del capital corporativo mundial o, como en el caso de la ONU, parecen haber sido influenciadas por ese mismo capital.

Con el documento Conpes Social 91, presentado en marzo de 2005, Colombia adhirió plenamente a las políticas económicas trazadas en los ODM, tomando como base y punto de partida los datos y estadísticas del “desarrollo colombiano” de 1990. Así, el documento estructura

una estrategia que acoge las políticas globales con el fin de mejorar el Índice de Desarrollo Humano -IDH- de los colombianos, en sus tres indicadores: *longevidad*, medida en función de la esperanza de vida al nacer; *nivel educacional* y *nivel de vida*, medido por el Producto Interno Bruto real *per cápita*¹.

Los ODM, adaptados a los lineamientos del Conpes, proponen, como eje y reto central, mejorar el IDH desde “la equidad”. ¿Qué significa la palabra equidad, si persisten las desigualdades socio-económicas entre áreas rurales y urbanas, entre departamentos y entre grupos de ingreso? ¿Si se acentúan a pesar de las estadísticas que muestra el Estado anualmente como evidencia de un supuesto avance o desarrollo en salud, educación, alimentación y acceso al agua potable, entre otros, todos ellos derechos constitucionales o derechos humanos fundamentales? (“Al iniciar el siglo XXI, el área rural presenta un IDH similar al que tenía el país en 1985”²). La política de “la equidad”, junto con sus desigualdades, sólo se tiene en cuenta para establecer

1 Véase <http://www.pnud.org.co>

2 Documento Conpes 091 de 2005, pág. 2. Este documento reconoce todas las desigualdades que persisten, no obstante los propósitos de los ODM.



políticas empresariales de intereses económicos propios del capital privado nacional y global, que están al margen del bien general.

El Conpes Social 091 es un ejemplo de los incontables proyectos políticos socio-económicos que generan los gobernantes del país en común unión con las IFIs. Tanto así, que el Plan Nacional de Desarrollo del primer periodo presidencial de Álvaro Uribe (2002-2006) acogió los ODM en objetivos y metas fundamentales, “en programas sociales de gran impacto” que, según el documento, han mostrado “resultados muy favorables en la construcción y conservación de capital humano”³. Con lo anterior se entiende que las “poblaciones pobres y vulnerables” urbanas y rurales, son tomadas, dentro de las políticas desarrollistas, como objetos productivos, como “capital” a “conservar”, pues son la fuerza laboral que sostiene la producción para el incremento de los ingresos y la acumulación de riquezas (territoriales y de recursos) para las grandes corporaciones privadas del orden nacional e internacional.

1.1. objetivo 1. erradicar la pobreza extrema y el hambre

De acuerdo con este objetivo, una de las Metas Universales es “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre”⁵. El documento Conpes plantea algunas “estrategias para la reducción de la pobreza”; es decir, de entrada, es explícito en expresar que la pobreza no se va a “erradicar” sino a “reducir”, es algo que se busca mantener. Podríamos analizar en el siguiente aparte hasta dónde va el <asistencialismo marginal a la pobreza> en las políticas de gobierno para favorecer el capital privado, ya sea industrial o financiero; he aquí lo más relevante del párrafo referido:

El punto clave es ayudar a los pobres a construir y proteger sus propios activos, en términos de acceso a la propiedad de la tierra y la vivienda, a la educación y al crédito; así como desarrollan-

La estrategia social del gobierno se sustentó entonces en “Siete Herramientas de la Reactivación Social: Revolución Educativa, Protección y Seguridad Social, Impulso a la Economía Solidaria, **Manejo Social del Campo y de los Servicios Públicos, País de Propietarios y Calidad de Vida Urbana**”⁴. Es importante tener en cuenta las últimas “herramientas” (resaltadas en negrilla) para centrarnos con especificidad en las políticas de este documento, su concordancia con el mencionado proyecto de nación y su incidencia en las políticas gubernamentales referidas al agua potable y al saneamiento básico.

Aunque el Conpes adapta uno a uno los ODM acorde y en orden a las Metas Universales instauradas por las corporaciones citadas y a pesar de que la política ambiental esté trazada y casi que rezagada en uno de los últimos objetivos, es preciso resaltar apartes que presentan relaciones sustanciales con la política socio-ambiental y principalmente con la política de aguas en Colombia.

*do mecanismos e instituciones que protejan el capital humano y los activos físicos acumulados por los hogares. Se promoverá el crecimiento de los sectores en los cuales los pobres obtienen trabajo y bienes de consumo, como es el caso de la producción de alimentos y de algunos bienes de consumo básico, a través de cadenas productivas para productos agropecuarios como caucho, algodón-textiles, palma de aceite, maíz-soya, yuca industrial, forestal productivo, cacao, hortofloricultura y silvo pastoril.*⁶

La primera parte del párrafo seleccionado deja ver el malogrado camino que el <asistencialismo desarrollista> ha encontrado para “los pobres”. Ayudar a que las personas marginadas por este mismo modelo se enseñen a acumular bienes o “activos físicos” para con

3 Ibid, pág. 3.

4 Ibid, pág. 4. La negrilla es nuestra.

5 Ibid, pág. 9.

6 Ibid, pág. 10.



ello estructurar, desde la pobreza, el “capital humano”; sujetos productivos que se mueven en el rebusque propio del capital para sostener sus escasos bienes acumulados y es claro que, por lo general, estos bienes son adquiridos por las personas con préstamos y créditos, es decir, mediante el endeudamiento con una institución financiera.

Es lamentable observar las falsas pretensiones del gobierno nacional cuando menciona que se desarrollarán “instituciones que protejan el capital humano y los activos físicos acumulados por los hogares”. Y es fantasioso pretender que esa protección se establezca mediante el fortalecimiento de economías agrarias extractivas y extensivas que desde los primeros siglos coloniales han pertenecido a los mismos sectores tradicionales. Según el documento, al fortalecer los sectores agropecuarios latifundistas (“cadenas productivas para productos agropecuarios como caucho, algodón-textiles, palma de aceite, maíz - soya, yuca industrial, forestal productivo”) se logra proteger al “pobre” porque le es permitido trabajar en tierras históricamente acumuladas por los terratenientes, para que pueda acceder a una mínima alimentación, o, como dicen ellos, para que pueda adquirir “bienes de consumo”: una de las tantas relaciones modernas de la esclavitud colonial en nuestro continente al mejor estilo del feudalismo neoliberal del siglo XXI.

Si las Herramientas para la Reactivación Social son estas políticas para el “**Manejo Social del Campo**” en favor de un “**País de Propietarios**” que fomenta la “**Calidad de Vida Urbana**” de todo campesino que se ve obligado por unas u otras razones a abandonar su territorio para arribar a las enfermizas y trastornadas megaciudades del país, habrá que preguntarse cuál es el verdadero camino que se está trazando “**Hacia un Estado Comunitario**” desde 2002 hasta hoy y que formalmente tiene total efectividad y cumplimiento en 2019, tal y como lo plantea el proyecto de nación “**Visión Colombia II Centenario: 2019**”.

Lo que se ha señalado con anterioridad no es ajeno a las políticas de aguas, pues el gasto energético que requieren los monocultivos industriales demanda el consumo de grandes cantidades del líquido, el desgaste de vastas zonas del suelo fértil y la contaminación e irrupción frontal de los ciclos del agua. Los monocultivos y la cultura latifundista han causado un sinnúmero de conflictos ambientales: depredación de selvas, contaminación e irrupción en territorios estratégicos para el ciclo del agua, con el aniquilamiento de casi todas sus formas de vida, incluidas las territorial-culturales, en pos de la acumulación y los beneficios de las “economías de escala”, como las mineras, agropecuarias y las del modelo privatizador del agua conocido en el país y al que se refiere este escrito.

El **Manejo Social del Campo y de los Servicios Públicos** hace más evidente el problema de tierras y de despojo de las formas vitales por donde fluye el agua. Ancestrales territorios que son arrancados a tantas y diversas formas de raíces culturales para establecer “cadenas productivas para productos agropecuarios”, no son la única forma política del Estado para realizar una exploración de <campo> con el fin de dar un “Manejo Social” en las políticas nacionales para favorecer las distintas formas del capital privado.

En seguida nos adentraremos en cómo desde el documento Conpes se puede entender la privatización de la vida y el agua en el “Manejo Social del Campo y de los Servicios Públicos”, pues las comunidades rurales no sólo son obligadas a desplazarse forzosamente por miles a las ciudades para entender directamente qué es la “**Calidad de Vida Urbana**”, pues ésta también arriba a las comunidades rurales bajo una “esquema empresarial y regional” para privatizar sus fuentes de agua sin entender los diferentes usos y costumbres que las comunidades han construido y tienen sobre ella y sus territorios.



1.2. objetivo 7. garantizar la sostenibilidad ambiental

Este objetivo se divide en tres grandes componentes: medio ambiente, saneamiento básico y vivienda.

medio ambiente:

Meta universal: “Incorporar los principios del **desarrollo sostenible** en las políticas y los programas nacionales, y propender por la reducción del agotamiento de los recursos naturales (...) En particular, (...) la proporción y el estado de las áreas del país destinadas a la conservación de ecosistemas a través de un Sistema de Parques Nacionales Naturales y la eliminación del consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO).”⁸

Metas nacionales: a) Reforestar 30.000 hectáreas de bosques anualmente. **b)** Consolidar las áreas protegidas (...) incorporando 165.000 nuevas hectáreas al sistema. **c)** Eliminar para el 2010 el Consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.

saneamiento básico:

Meta universal: “Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable y saneamiento básico.”⁹

Metas nacionales entre 1990 y 2015: a) incorporar a la infraestructura de acueducto a por lo menos 7,7 millones de nuevos habitantes urbanos, e incorporar 9,2 millones de habitantes a una solución de alcantarillado urbano. **b)** Incorporar 2,3 millones de habitantes a una solución de abastecimiento de agua y 1,9 millones de habitantes a una solución de saneamiento básico, incluyendo soluciones alternativas para las zonas rurales, con proporciones estimadas del 50% de la población rural dispersa.

vivienda:

Meta universal: “Mejorar considerablemente la vida de los habitantes de tugurios en Colombia.”¹⁰

Meta nacional: reducir a 4% el porcentaje de hogares que habitan en asentamientos precarios. Línea de base 2003: 1.346.000 hogares (16%).

Para cada una de las metas se precisan estrategias.

1.2.1. estrategias para medio ambiente

En general, se fundamentan en crédito para el endeudamiento público y financiamiento establecido por cooperación internacional. Para lograr la estrategia de reforestación -estrategia que es obsoleta, pues la cantidad de hectáreas a reforestar” por año (30.000) es

irrisoria en comparación con las hectáreas de bosques arrasadas anualmente por el “desarrollo sostenible”-el gobierno hizo efectiva “la operación de crédito BID 1556/OC-CO aprobada en agosto de 2004, para el Programa de apoyo al Sistema Nacional Ambiental”. Para reforesta-

⁸ Ibid, pág. 27.

⁹ Ibid, pág. 29.

¹⁰ Ibid, pág. 32.

¹¹ Es muy importante tener en cuenta que la noción de reforestación del gobierno colombiano tiene que ver con el establecimiento de plantaciones forestales y no con restauración de bosques, lo que de entrada presenta una contradicción, pues dichas plantaciones resultan incluso más nocivas para el ambiente.



ción, la operación de crédito designó \$14,04 millones de dólares para reforestar 20.000 hectáreas anuales hasta el año 2007, al tiempo que,

contradictoriamente, liberó la reserva forestal de la Amazonía y otras regiones del país para actividades extractivas.

1.2.2. estrategias para saneamiento básico

En este componente radican las políticas y principios corporativos globales en torno a la privatización del agua en Colombia, pues habría que remitirse al principio de este análisis para recordar quiénes trazaron y estructuraron los ODM y su incidencia política en las decisiones gubernamentales expresadas en este documento Conpes.

Como los ODM exigen tomar como línea base datos desde 1990, se expresan las cifras sobre acueducto y alcantarillado en el sector rural y urbano desde 1993 hasta 2003, junto con sus metas a cumplir al 2015 de la siguiente forma:

cuadro 1

Sector	1993	2003	Meta 2015	Nueva población a atender 2004-2015 (en millones de personas)
Urbano				
Acueducto	94.6%	97.4%	99.4%	7.7
Alcantarillado	81.8%	90.2%	97.6%	9.2
Rural				
Acueducto	41.7%	66%	81.6%	2.3
Saneamiento Básico*	51%	57.9%	70.9%	1.9

*Incluye soluciones no convencionales comoaljibes, agua sin tratamiento, entre otros.

Fuente: Documento Conpes 091 de 2005.

Los esfuerzos que se propondrán para cumplir lo proyectado al 2015, se “focalizarán en aquellos municipios con dificultades particulares en el suministro de agua potable y que no cuentan con esquemas eficientes de gestión”¹². Expresar la ineficiencia en los “esquemas de gestión” de los diferentes municipios que se focalicen, traduce en la implementación de un esquema empresarial, tanto para el sector rural como para el urbano, que entiende a los cuerpos de agua no como un elemento esencial donde atraviesan todas las relaciones que se expresan en formas de vida, es decir

inalienable a la existencia de la vida, sino como un bien mercantil que debe <capitalizarse> y <sostenerse> como un <elemento industrial> que puede generar ingresos a escala y a favor del capital privado.

La estrategia principal que establece este Conpes en relación a los ODM da una primera expresión de lo que serían hoy los Planes Departamentales de Agua, y es porque ya se divide la estrategia en estos tres grandes componentes, a saber: financiero, institucional y estructura empresarial del sector:

12 Documento Conpes 091 de 2005, 29.



a. componente financiero

Al pensar la gestión del agua potable como una estructura financiera de acumulación de capital, o como una “industria”, y no como algo relacionado con el derecho humano o constitucional para el caso, se genera en primera instancia en un incremento tarifario que soporta el modelo empresarial que se proyectó desde entonces. Se debe eliminar “el rezago tarifario”¹³ para hacer sostenible la “administración, operación y mantenimiento”. Según lo anterior, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD- debe vigilar las “nuevas metodologías tarifarias”, aunque el documento es bien claro y hace explícito que esta vigilancia está en concordancia a tener “un impacto positivo sobre el sector en la medida en que los prestadores identifiquen y utilicen las señales de eficiencia”¹⁴; es decir, la vigilancia estaría a favor del operador privado

y de su sostenibilidad económica, mas no del usuario al que el Estado, a través de la misma SSPD, debería brindar protección por, y con más firmeza cuando se trata del acceso a un derecho fundamental.

Igualmente, el documento Conpes hace claridad en que los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP- deben ser focalizados para el cumplimiento de este objetivo, tal y como aparece en el documento Conpes 3463 de 2007 que establece los PDAg. Así mismo, se anuncia la promoción de la vinculación de capital privado, de “nuevos inversionistas a través del mercado de capitales”¹⁵, bajo el pretexto de asumir que la gestión del agua potable no puede ser soportada por el Estado porque necesita un “financiamiento de más largo plazo”, ya que el sector “requiere un alto nivel de inversión”.

b. componente institucional

Este componente anuncia el fortalecimiento institucional del MAVDT para hacer más eficaces sus programas, así como las modificaciones para el manejo eficiente de las transferencias que se realizan desde este ministerio. Sin embargo, lo que se expresa drásticamente y que se repite en el Conpes 3463, es que se fortalece al SSPD y a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA- para “adelantar acciones encaminadas a la liquidación de empresas y prestadores públicos ineficientes”¹⁶. Lo que hace suponer, entre otras cosas, que las instituciones estatales se fortalecen para liquidar tanto acueductos municipales como acueductos comunitarios que en su mayoría se gestaron y construyeron por la ausencia del mismo Estado.

Características como las descritas en el Conpes que acoge los ODM estructurados por las IFIs y las corporaciones transnacionales, dan una visión clara para entender hacia dónde se direccionó desde entonces la agresiva política de privatización de las aguas del país, que se concluye a la fecha a través de los PDAg. Y no fue más sino el camino del monopolio y la centralización de los recursos para la gestión de acueducto y alcantarillado en los diversos sectores, con el fin de entregar en el “mercado de capitales” los bienes que no sólo le pertenecen al sector público sino que son los bienes que muchos construyeron y constituyeron en largos procesos, de décadas, buscando la justicia y la equidad alrededor de las relaciones comunitarias con el agua.

¹³ Ibid, pág. 29.

¹⁴ Ibid, pág. 30.

¹⁵ Ibid, pág. 30.

¹⁶ Ibid, pág. 30.



c. adecuación de la estructura empresarial del sector

Este componente es incisivo en las políticas para la privatización de la gestión del agua en Colombia. Se enuncia que el MAVDT a través de los departamentos (tal y como se fundamenta con mayor precisión en el Conpes 3463 para los PDAG) “propone liderar procesos de participación privada en asociaciones de municipios o municipios individuales (...) esquema adoptado en el país para la prestación de los servicios y asegurar su eficiencia y sostenibilidad financiera en mediano y largo plazo”¹⁷. También se precisa establecer “esquemas regionales que capturen economías de escala”, economías que ya proyectaban el establecimiento de una <industria del agua> en todo el país, centralizando los recursos autónomos de los entes territoriales para favorecer la entrada del capital privado.

Además, se hace un supuesto donde se dice que las “empresas comunitarias que representan comunidades organizadas” pueden participar en la “gestión de los servicios públicos” a nivel local, generando empleo productivo. Este fragmento queda marginado del todo en el Conpes 3463 de los PDAG, pues se focaliza en establecer esquemas regionales, y por ende, todo tipo de acueducto que esté constituido en estructuras comunitarias debe ser entregado en usufructo a los <operadores especializados> de la respectiva región; es decir a las concesiones privadas a las que se les entrega una región, operando gratuitamente los acueductos municipales y comunitarios, capitalizándolos más allá del usufructo al cobrar una tarifa que tenga una “sostenibilidad financiera” para dicho operador especializado.

1.2 3. estrategias para vivienda

Hubiese sido mejor pensar en asegurar la tierra para los campesinos que pensar en reducir a “4% el porcentaje de hogares que habitan en asentamientos precarios”. Se señala esto porque las comunidades que hoy tienen tierra para producir alimentos, están siendo obligadas a desplazarse para aumentar los cinturones de miseria de las ciudades, y surge la pregunta de ¿cómo podría disminuir el porcentaje de personas que en su mayoría han sido obligadas a internarse en la miseria por las armas, los latifundistas, los monocultivos, la ganadería y las poderosas transnacionales de la minería? Además, la línea base que mide los “asentamientos precarios” es tomada del 2003, con un porcentaje del 16%: 1'346.000 hogares. ¿Si la meta es al 2020, cuál será el 4% si la población crece sin poder trazar una media estadística que pueda determinar una cifra cercana de la población futura?

Las “*estrategias para cumplir las metas de Vivienda*” están directamente ligadas a las de “Saneamiento Básico”, tal y como se expresa en el

documento Conpes para los PDAG del 2007. Es explícito que los proyectos de vivienda, para disminuir los asentamientos precarios, dependen de “la articulación de las políticas e inversiones sectoriales (especialmente la de vivienda con agua potable y saneamiento básico)”¹⁸. El siguiente párrafo también resalta la complementariedad de las políticas sectoriales en cuanto al acceso de agua potable y vivienda:

*Dado que la tercera parte de los hogares que actualmente habitan en asentamientos precarios presentan déficit sólo en servicios públicos (397.000 hogares), el cumplimiento de la Meta “Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable y saneamiento básico” tendrá un gran impacto en la disminución de la proporción de hogares en asentamientos precarios.*¹⁹

Es conveniente resaltar que en el párrafo, bajo una nota al pie del texto, se especifica que más allá de las coberturas para acueducto y alcantarillado proyectadas al 2015, las áreas urbanas

¹⁷ Ibid, pág. 31.

¹⁸ Ibid, pág. 32.

¹⁹ Ibid, pág. 33.



que no alcanzan el 100%, llegarán a una cobertura total al 2020. Como hoy en día realmente se están adelantando estas políticas, es probable que los presupuestos se sigan ejecutando pensando en la proyección de coberturas urbanas al 2020. Pero, ¿no es éste un proyecto nacional que parte de los ODM para terminar en la marginalización radical de la escasa población campesina que hoy sigue en pie por su territorio?

Pensar que las políticas sectoriales de agua y vivienda van a tener total cumplimiento y especial énfasis de ejecución para las áreas urbanas, significa que la población campesina seguirá marginada de los <filantrópicos Objetivos del Milenio>, pues recordando que la población campesina en un 50% es una población dispersa (tal y como lo expresa el texto), no es una población que sirva para ser tenida en cuenta dentro de los proyectos de la “industria del agua”.

Aceptando que las políticas sectoriales mencionadas trabajarán en conjunto, es clara la “**Calidad de Vida Urbana**” que tendrán las comunida-

des campesinas. Aquellas comunidades rurales que representen una cifra poblacional alta, que amerite la construcción de un acueducto, es una población que fácilmente será tenida en cuenta por las políticas de vivienda. Hay que hacer claridad en que esta supuesta “calidad de vida urbana” no se expresa en pos de mejorar las condiciones de vida de los campesinos, sino que detrás del acueducto, los ladrillos y los planchones van a estar los contadores para los servicios públicos. ¿Estará listo el gobierno para controlar servicios tarifarios con sus instituciones de regulación y control? Lo real es que estos proyectos de estilo urbano para el sector rural, desconocen los usos y costumbres de las comunidades campesinas, el agua para la siembra de sus tierras, el líquido vital para los animales que dan la carne, los huevos y la leche necesaria. Acaso los <usos del agua> vayan más allá de <la gestión del agua>, y sobre todo más allá de la rentabilidad de los diversos sectores extractivistas-mineros que tienen todas sus grandes inversiones en el sector de la construcción.

2

políticas del agua en Colombia y el mandato del banco mundial

2.1. contexto

A finales del año 2010, en una reunión de la Red Vida–Capítulo Colombia, conversando sobre acueductos comunitarios, Planes Departamentales de Agua -PDAG-, Referendo del Agua, y políticas del Banco Mundial, una caracterizada lideresa mencionó la llegada a su municipio del “Fondo Carrasquilla”. Interpelada sobre qué era este Fondo, manifestó que se trataba de un portafolio de financiamiento a proyectos de infraestructura del PDAG, comprometiendo a Alcaldes y Concejales en la gestión de créditos y, además, se relacionaba con un “negocio del ex ministro de hacienda Carrasquilla”²⁰.

En reuniones similares, es corriente que los análisis iniciales se planteen dentro del contexto del agua como derecho fundamental, bien común, base ecológica de vida, estado de naturaleza, bien esencial para la vida y el buen vivir; para concluir abordando problemáticas asociadas a las políticas públicas, lo que neces-

sariamente nos lleva a hablar del carácter dominante mercantilista que influye los ámbitos de decisión gubernamentales y los instrumentos financieros que la soportan. Encontrarnos con el “Fondo Carrasquilla” era sorpresivo en la medida que desconocíamos su existencia, pero nada inesperado si tenemos claro que la voluntad del gobierno nacional es hacer del negocio empresarial del agua un instrumento financiero que dé acceso a los grandes capitales nacionales y extranjeros. En otras palabras, es la tensión permanente entre derecho fundamental y mercantilización que permea el análisis del agua en Colombia, más aún cuando la Corte Constitucional en recientes fallos establece el carácter de derecho fundamental del agua como expresión del Estado Social de Derecho²¹.

Hoy el escenario no está limitado por lo nacional/local, pues éste se ensancha a la globalidad económica donde los Estados han perdido so-

²⁰ El autor de este capítulo es Yul Dorado, subdirector de CAI para América Latina. Véase Corporate Accountability International-CAI Colombia <http://www.stopcorporateabuse.org/>

²¹ Sentencia T-546/09; <http://bit.ly/evRO1j>.



beranía y autonomía, hasta el punto que las políticas públicas del agua se construyen e imponen desde las Instituciones Financieras Internacionales IFIs. Aquí encontramos al Fondo Monetario Internacional -FMI- y el Banco Mundial -BM-²², con el mandato de trabajar por la economía internacional, ordenando y gestionando los intercambios comerciales, financieros y monetarios, con la especificidad de que para el BM está el imperativo de “luchar contra la pobreza”, por lo menos en el papel.

Si estamos de acuerdo con lo anterior, la génesis de los Planes Departamentales de Agua PDAG debemos buscarla en los acuerdos que

ha suscrito Colombia con el Banco Mundial, principalmente, y cómo éstos han desarrollado su agenda legislativa para concretar en el “negocio del agua” no solamente la apropiación empresarial de los servicios sino, también, el negocio financiero que lamentablemente parece ser la agenda oculta de quienes desde el gobierno nacional diseñaron la política, al blindarla contra toda clase de riesgos para favorecer a los inversionistas, llámense empresas de agua, fiducia, operadores privados, tenedores de “bonos de agua”, entre otros. Ocupémonos del BM y más adelante revisamos cómo se expresa la estructura financiera de los PDAG.

2.2. el banco mundial y sus políticas²³

El proceso privatizador del agua se inició en los años noventa cuando las reformas estructurales impuestas a los países de América Latina propiciaron la llegada de operadores internacionales que se hicieron a la propiedad o concesión de los servicios de agua, sobre la base de garantizar eficiencia administrativa y financiera. Los años y las malas experiencias demostraron lo contrario, y ya al inicio de este milenio constatamos la retirada de varias transnacionales que no pudieron superar los conflictos sociales y económicos que originaron malas prácticas gerenciales, caracterizadas por altas tarifas, poca cobertura y apropiación de recursos públicos, como es el caso de Cochabamba y la Guerra del Agua. En algunos países se realizaron cambios en la orientación de la política sectorial y el ejemplo de Uruguay es el más emblemático, al constitucionalizar el dominio público del agua y la prestación directa y exclusiva del servicio de agua potable y saneamiento por personas jurídicas estatales.

Pero las crisis no detienen el modelo neoliberal privatizador, éste se reinventa a sí mismo y su

más reciente estrategia para cooptar los gobiernos nacionales son las Asociaciones Público-Privadas (PPPs), que comprometen no solamente al BM sino a todas las IFIs, como el Banco Interamericano de Desarrollo - BID.

Las asociaciones PPPs encuentran en los PDAG su mejor expresión en Latinoamérica, si bien el modelo lo localizamos en pleno periodo de implementación en varios países como Perú y México. Por esto no resulta sorprendente que el BM esté presentando a nivel mundial la experiencia colombiana como exitosa y ejemplo a seguir en otros países. Recientemente en la China²⁴, el Banco indicó que “el enfoque de la participación de operadores especializados ha sido un éxito y ha llevado a la creación de un verdadero mercado de los operadores de servicios públicos en Colombia”. O sea que somos “ejemplo” a nivel mundial y este reconocimiento del BM no es gratuito.

A continuación, los referentes más fuertes del modelo que impone el BM a Colombia, vía los créditos otorgados:

²² ¿Qué es el Grupo Banco Mundial (GMG)? Cuando se dice *Banco Mundial* se hace referencia solamente al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y a la Asociación Internacional de Fomento (AIF). El ‘Grupo del Banco Mundial’ se compone del BIRF, a la AIF y a tres instituciones más: la Corporación Financiera Internacional, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

²³ Los análisis recogen y desarrollan argumentos del documento *Banco Mundial y políticas de agua*, YFDM/Corporate Accountability International/ octubre de 2009. <http://bit.ly/fFWgQx>.

²⁴ Concessionary Financing Programs for the Water and Sanitation Sector in China. <http://bit.ly/eHqXkj>. Consulta 13-12-10.



2.2.1 diseño de las políticas públicas del agua

Las políticas del agua y concretamente los PDAG se han definido desde un marco contractual impuesto por los documentos estratégicos del BM que dan vida a los acuerdos crediticios y contratos de operación. De ahí en adelante son los países los que deben adecuar sus normativas nacionales, en una especie de pirámide donde la base la constituyen los mandatos del BM y la parte superior la ley, y en el intermedio las normas regulatorias²⁵.

En Colombia las asociaciones PPPs inician su institucionalización en 2007 cuando la Ley 1151 de ese año -Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010- acoge los Planes Departamentales del Agua PDAG para el manejo empresarial del agua y saneamiento²⁶, pero el trabajo fino de preparación lo encontramos desde 2005 cuando el BM autoriza un préstamo de margen fijo por US\$100 millones -reembolsable en 13 años y medio, que incluyen ocho años y medio de gracia- para apoyar el sector del agua y el saneamiento, con los siguientes objetivos:

apoyar inversiones relacionadas con el mejoramiento de los servicios; ampliar la participación del sector privado en las ciudades medianas, a través de la introducción de acuerdos de gestión basados en los resultados con operadores especializados; realizar inversiones adecuadas de abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales desfavorecidas de Colombia; y mejorar la viabilidad y responsabilidad financiera de los municipios participantes y al mismo tiempo fortalecer su capacidad de ejecución²⁷.

Esta intervención del BM acomoda su legitimidad en el mandato del artículo 365 de la Constitución Política de 1991 que autorizó la prestación de los servicios públicos por parte de los particulares. Aprobado el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, vienen los desarrollos del Documento Conpes 3463 de 2007²⁸, la ley 1176 de 2007²⁹ y el decreto 3200 de 2008³⁰, así como también el acto legislativo 4 de 2007, que generan todo un marco normativo favorable a las asociaciones PPPs.

Este cuerpo normativo instituyó los presupuestos para los PDAG, en su cometido de legitimar la llegada de las políticas y créditos ya negociados con el BM. La exploración de los documentos del BM que establecen la estrategia de las asociaciones PPPs sirven para verificar en los PDAG elementos como la figura del operador especializado (“opera con eficiencia y eficacia”), la bolsa financiera para el manejo de recursos, el manejo de subsidios para -supuestamente- aumentar la cobertura, el principio de recuperación de costos a través de tarifas, la pignoración de los recursos del sistema general de participaciones y regalías; medidas en el ámbito del control de las operaciones y hasta mecanismos de participación ciudadana.

Los respaldos financieros del BM y de la IFIs en general continúan alimentando el modelo en forma creciente. En la región Caribe, por ejemplo, podemos verificar financiación directa en los siguientes PDAG³¹:

- “En el PDAG Guajira, el préstamo del Banco

25 Véase <http://bit.ly/rMTfo>

26 Ley 1151 de 2007, artículo 6: Descripción de los principales programas de inversión. “La estrategia en agua potable y saneamiento impulsará el manejo empresarial y los esquemas regionales a través de la implementación de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios, articulando las diferentes fuentes de recursos, con un mejor control sobre la ejecución de los mismos, y sin perjuicio de las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción. Dentro de este marco, se desarrollarán la gestión y los instrumentos regulatorios y de control necesarios para adelantar procesos de transformación empresarial, con la vinculación de operadores especializados, en lo posible bajo esquemas regionales, o con la conformación de organizaciones eficientes de tipo comunitario autorizadas por la Ley 142 de 1994.”- Véase también el artículo 91: Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento. Ver: <http://bit.ly/15oTzY>

27 Ver: <http://bit.ly/3Hhejz>, negrilla agregada.

28 Ver: <http://bit.ly/1exrzW>

29 Ver: <http://bit.ly/2Folqe>

30 Ver: <http://bit.ly/4mgzOR>

31 Comunicación 5200-2-74486 de agosto 25 de 2010 del MAVDT, en respuesta a un derecho de petición.

Mundial es de US\$90 millones, los cuales se encuentran en ejecución, y son administrados por el gestor del PDAG que es la Secretaría de Obras del Departamento”.

- “En el PDAG Cesar, el préstamo de la CAF es por US\$42.5 millones, de los cuales la Corporación Andina de Fomento únicamente hizo dos desembolsos por valor de \$58.464 millones, los cuales fueron ejecutados por el “Organismo Ejecutor” del crédito, es decir, la Gobernación del Departamento”.
- “En el PDAG Magdalena, el préstamo de la CAF es de US\$58 millones, los cuales se encuentran en ejecución. Los administra Fiduoccidente, y el seguimiento es efectuado por un comité fiduciario compuesto por un

representante del Ministerio de Hacienda, un representante del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, un representante de la Gobernación, un representante de Corpamag, dos alcaldes designados y un representante de Aguas del Magdalena como gestor del PDAG”.

- El Documento Conpes 3498/07 autorizó una “garantía de la nación al departamento de Córdoba para la contratación de una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por US \$ 21.95 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a la financiación del Plan Departamental de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”.

2.2.2 operadores especializados

En el modelo de gestión de las asociaciones PPPs, los operadores especializados -OE (empresarios privados, para fines prácticos)- son los receptores o beneficiarios de este nuevo modelo privatizador, por lo que cada una de las medidas incorporadas a la política pública tiene el imperativo de generar condiciones para viabilizarlos en términos operativos y financieros. En ellos se materializa la alianza pública-privada para, según el BM, profesionalizar el servicio y atacar la ineficiencia, contribuir al desarrollo local y apalancar recursos financieros y conocimiento. Ahora, los llamados a cumplir el papel de OE son en un principio las empresas locales que, según Alain Locussol, hacen mucho más

aceptable la privatización, para luego dar paso a las empresas transnacionales. En esta decisión también podemos interpretar una estrategia nacionalista que facilita la acción del BM y las transnacionales.

Pero hay más: las asociaciones PPPs también se concretan en la gestión financiera de los PDAG, al autorizar y concretar el Fondo de Inversiones para el Agua FIA, consorcio conformado por privados (Fiduciaria Bancolombia, Fiduciaria Bogotá y BBVA Fiduciaria) y, de otro lado, materializar los “bonos de agua”, como se explica más adelante. Aquí el modelo protocoliza la asociación de capitales públicos y privados para jugar en el mercado financiero nacional e internacional.

2.2.3. tarifas

Al considerar el agua como un bien económico, el Banco ordena la plena recuperación de los costos con un margen de rentabilidad. Los documentos del BM cuestionan a las empresas prestadoras de servicios del “tercer mundo” por su incapacidad operativa, expresada en la dificultad para conocer los costos, debilidad de los procesos de regulación, las bajas tarifas y con ello la poca o nula rentabilidad, así como por

sus limitaciones en el flujo de caja, lo que según el BM, les impide finalmente abordar las necesidades de inversión que demandan los servicios de agua y saneamiento.

El Banco propone la regulación de la sostenibilidad financiera del modelo, que implica que las tarifas deben cubrir todos los costos de administración, inversión, operación y mantenimien-



to, cuidándose de advertir que donde no sea posible un aumento acelerado, porque puede originar protestas y reacciones sociales, son los subsidios los que deben atender el aumento de cobertura. Pero la experiencia también nos dice que a los subsidios debemos agregar los recursos provenientes de los créditos de las IFIs y los rendimientos de la bolsa financiera alimentados con la canalización de todos los recursos que, para el caso de Colombia, serían las trans-

ferencias del sistema general de participaciones y regalías mineras (carbón e hidrocarburos). En otras palabras, el modelo se sustenta en la eficiencia económica y la suficiencia financiera, para lo cual es imperativo tarifar a costo promedio, dejando atrás la tarifa marginal³², como histórico problema de la microeconomía de la regulación que aleja la posibilidad de movilizar operadores privados, según el BM.

2.2.4 recentralización administrativa³³

Para la etapa de las asociaciones PPPs, el elemento *descentralización* comienza a jugar nuevamente, al configurar una oportunidad para establecer estas asociaciones, en un ejercicio que cruza también las variables de regulación y participación privada. Cuando decimos oportunidad no es por las fortalezas del modelo descentralizador, sino por las inquietudes que en forma de debilidades mapea el BM, al establecer que genera “peligros de atomización, pérdida de economías de escala y viabilidad comercial, transferencia de injerencia política del ámbito nacional al local y dificultad de aplicar regulación centralizada”³⁴. Por ejemplo, el Banco para los primeros años de este milenio a Colombia la ubica como país avanzado en materia de descentralización y regulación, pero con una participación del sector privado inferior al 25%.

Proyectado este ejercicio dentro del contexto de lo que hoy son los PDAG para Colombia, podemos

localizar elementos estructurantes que están redefiniendo desde el sector agua y saneamiento, al hacer transitar el modelo descentralizador a uno de recentralización administrativa, que genera e impone condiciones para la regionalización de los servicios, significando la “suspensión” de competencias a los municipios que ven intervenido el manejo de sus recursos de participación y regalías, cediendo el control de las empresas públicas y con ello la pérdida de la autonomía municipal. Pero esto tiene un transfondo de mayor jerarquía, al posibilitar que la concentración de las empresas públicas de agua y saneamiento en los PDAG, concreten ese atractivo que el mercado busca al concentrar capitales, posibilitar economías de escala y estructuras empresariales mayores, por lo que es de esperar que a mediano plazo, tras los inversionistas locales, vengan las transnacionales del agua comprando las participaciones accionarias, para sellar así el gran objetivo de la estrategia privatizadora del BM a favor de las corporaciones.

2.2.5. participación social

El BM trata de aprender de sus propios errores y por eso para las asociaciones PPPs impone la participación y el control social como “formato” para legitimar la política pública de los Planes y salirle al paso a posibles actos de corrupción. En otras palabras, poner mayor énfasis en comunicación social y participación ciudadana (Vivian

Foster/BM), para lo cual ha cooptado un significativo número de ONG de la sociedad civil para el “trabajo comunitario”, que, con especial cuidado, se encargan de visibilizar en documentos y medios de comunicación. “Las lecciones aprendidas durante el pasado reciente son extremadamente útiles para facilitar una aplicación exi-

32 J. Luis Guasch / BM <http://bit.ly/hKAUx>.

33 Concepto tomado del documento “En defensa de la descentralización”, Martha Yaneth Sandoval Salazar, Viva la Ciudadanía. Véase <http://bit.ly/fFWgQx> (consulta 10-12-10).

34 Gustavo Saltiel / BM <http://bit.ly/2vOpyV>.



tosa de la nueva política. Tales experiencias han demostrado que las políticas tienden a ser más eficientes cuando el país detenta la autoría de los nuevos programas, cuando las políticas reflejan las prioridades del país y cuando los puntos de vista de los ciudadanos han sido debidamente considerados en el diseño de dichas políticas (...). En el Documento del proyecto, el personal del Banco debe incluir una descripción de los esfuerzos realizados con respecto a la participación y consulta con la sociedad civil, así como los resul-

tados de los procesos participativos con los que se diseñó la estrategia nacional de desarrollo³⁵³⁶.

La estrategia de participación y control social tiene hoy un gran posicionamiento en las políticas del Banco, sirviendo para legitimar todo tipo de intervenciones crediticias y operativas, que los gobiernos locales extienden vía la realización de diagnósticos, audiencias y publicidad de los actos como mecanismo de transparencia, apoyados en el “intento democratizador” por organizaciones comunitarias y estructuras políticas partidistas.

2.3 a propósito de los planes departamentales de agua (pdag)

El estudio de la legislación colombiana permite diversos planos de aproximación que al integrarse expresan la política pública de agua.

2.3.1. adopción de los planes

El primero, como tiene que ser, es la adopción de los PDAG en el marco de los objetivos de la política referidos a incrementar y garantizar mayor calidad y cobertura del servicio, implicando “una transformación institucional de los procesos de planificación y gestión del sector de agua potable y saneamiento básico”. Los elementos estructurales deben tener -y de hecho lo tienen por los resultados conseguidos- el suficiente impacto para entusiasmar apoyos desde las entidades territoriales, concretando la voluntad de alcaldes y concejales para facilitar la “toma” de sus empresas municipales, mediando la intervención del gobernador de turno quien recauda los mejores réditos políticos con la puesta en marcha de los PDAG. Digamos también que es la cara visible de la apuesta empresarial, ya que se expresa en decisiones que dan vida a la estructura gerencial - administrativa: Comité directivo, Gerencia integral, Gerencia asesora del PDA, Gestor y Operadores especializados.

Según el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT-, Viceministerio de Agua y Saneamiento - Dirección de Gestión Empresarial³⁷, “en concordancia con el Decreto 3200 de 2008, un Plan Departamental de Agua se encuentra estructurado con el desarrollo de las Fases I y II, las cuales comprenden la suscripción de un convenio de cooperación técnica y financiera entre el MAVDT y el Departamento, la elaboración y concertación de un diagnóstico técnico base, la definición y concertación de la estructura operativa y los esquemas financiero y fiduciario y la expedición de la ordenanza correspondiente. A la fecha 31 Departamentos han finalizado la etapa de estructuración del PDA, exceptuando el Departamento de Arauca”... “el monto de ejecución financiera de obras de infraestructura en el marco de los Planes Departamentales de Agua asciende los \$583 mil millones, los cuales corresponden a los proyectos que se encuentran en desarrollo de obras físicas y aquellos que están terminados. Con corte a 31 de mayo de 2010 se tienen proyectos por iniciar por el valor de \$264.993 millones”³⁸.

35 Banco Mundial: <http://bit.ly/ZTF53>

36 “(...) organizaciones de la sociedad civil con las cuales el Banco mantiene relaciones permanentes a través del diálogo de políticas, capacitación y/o colaboración operativa”. Véase <http://bit.ly/2L9ho1> (consultado el 30-10-09).

37 Comunicación 5200-2-74486 del MAVDT, de agosto 25 de 2010, en respuesta a un derecho de petición.

38 No entramos en los detalles estructurales de los PDAG, pues en otro apartado de esta publicación se profundizará el estudio del Plan de Córdoba y sus impactos.



2.3.2. fiducia y bonos de agua

Un plan de manejo empresarial como el que propone los PDAG, que involucra recursos de miles de millones de pesos, tiene su contrapartida en la estrategia financiera, que todos esperamos esté orientado por principios de transparencia, eficacia y eficiencia. Según el

MAVDT, “a 30 de junio de 2010 los Departamentos han comprometido al Fondo de Inversiones para el Agua FIA³⁹ \$9,5 billones, de los cuales se han recaudado \$672.314 millones, de acuerdo con lo siguiente:”

cuadro 2

Fuente	Compromisos de giro P.A. Fia*
SGP Municipios	3.036.198.432.799
SGP Departamentos	2.433.829.793.198
Regalías Departamentos	1.720.836.046.700
Otros Recursos Departamentos	1.264.643.015.943
Audiencias Publicas	881.867.448.125
Regalías Municipios	189.949.531.666
Total	9.527.324.268.431

*Estos compromisos son a largo plazo

Fuente: Informe de Gestión – Patrimonio Autónomo FIA / Junio 30 2010

No es propósito de este apartado un análisis a profundidad sobre la estrategia financiera y su esquema fiduciario, pero sí queremos establecer –como segundo plano de observación– como el imperativo del Banco Mundial y de las IFIs en general de avanzar en la estrategia de las asociaciones PPPs, va moldeando la política pública para generar todo un instrumental financiero en apoyo (usufructo) del plan de manejo empresarial del agua. Lo paradójico es que esta línea de acceso/vinculación al mercado de capitales se proyecta con una fuerza tal, que todo el aparato institucional comienza a movilizarse para estructurarlo y rodearlo de garantías en beneficio de los tenedores de los “bonos de agua” y de la Fiducia.

Es en este escenario que aparecen “el Fondo Carrasquilla” y el Fondo de Inversiones para el Agua FIA, pero también otros como el Fondo de Capital Privado de Infraestructura Brook-

field Colombia y el Fondo de Capital Privado Nexus Infraestructura I FCP, para dejarnos en claro que no estamos únicamente ante un negocio de prestación de los servicios de agua y saneamiento, sino frente a un negocio financiero que, inclusive, nos conecta con la globalidad económica. Aquí lo público es el dinero de las participaciones y regalías - y el interés público del servicio de agua -, y lo privado es toda una estructura fiduciaria y de crédito para financiación de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento, y para convertir las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP)⁴⁰ y/o regalías, en un instrumento de soporte crediticio para la financiación de proyectos de inversión en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB). ¿Pero cuál es la génesis de este proceso? Aquí, algunas respuestas:

En paralelo con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y el Documento Con-

39 El FIA es el Consorcio conformado por la Fiduciaria Bancolombia, Fiduciaria Bogotá y BBVA Fiduciaria, cuyo objeto es la administración de un patrimonio autónomo para el recaudo, administración, garantía y pagos para el manejo de los recursos de los PDAG.

40 Los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia consagran que el SGP es el monto de recursos que la Nación transfiere a las Entidades Territoriales para la financiación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y de propósito general (artículo 76, ley 715 de 2001).



pes 3463 de 2007 “Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”, el gobierno del presidente Uribe tramitó el Acto Legislativo 04 de 2007 (por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política), y estableció la Bolsa de Agua Potable y Saneamiento Básico -APSB con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones. Posteriormente, la ley 1176/07 define el monto de recursos del SGP para APSB (5.4%) y reglamenta la bolsa APSB⁴¹, las competencias de las Entidades Territoriales -ET-, autoriza esquemas de financiamiento con cargo a estos recursos⁴² y crea los patrimonios autónomos⁴³. Con esto, se daba el primer paso: soporte constitucional y legal para vincular los mercados de capitales nacional e internacional.

Establecida la bolsa de APSB y los patrimonios autónomos, la tarea inmediata era estructurar la Fiducia de los PDAG y concretar lo que se vino a llamar “bonos de agua”, nombre comercial dado a los Bonos Ordinarios Patrimonio Autónomo Grupo Financiero de Infraestructura⁴⁴.

¿Qué es el Grupo Financiero de Infraestructura, GFI?

El Grupo es una sociedad colombiana cuyo propósito es organizar estructuras para la financiación de proyectos de inversión a través del mercado de capitales. Sus socios son PanAmerican Capital Group, institución financiera con oficinas principales en Nueva York, y otras entidades afiliadas a ésta⁴⁵.

Otra página dice lo siguiente:

Entre los directivos de GFI se encuentra Martin Baker, experto internacional en materia de financiamiento de agua e infraestructura. El señor Baker se ha desempeñado como director de una de las agencias de financiación de agua en Estados Unidos e igualmente ha sido asesor de la Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos (USAID), de la Agencia de Desarrollo Comercial de Estados Unidos y de la Asociación de Fondos para el Desarrollo y ha prestado sus servicios de asesoría en asuntos de financiamiento de agua en México, India, Filipinas, Rusia y varios países de Europa del Este. Los representantes legales de GPI (sic) son Christian Mürrle Rojas y Andrés Flórez. Adicionalmente entre los miembros del equipo de GFI está el señor Roy Torkelson, Banquero Senior con cerca de 25 años de experiencia en emisiones de bonos y financiamiento de sistemas de agua y saneamiento básico. Miembro actual de la Junta Directiva del Comité Asesor para Agua y Saneamiento del Secretario General de las Naciones Unidas (Unsgab). Trabajó en JP Morgan como director ejecutivo encargado de coordinar las emisiones de bonos a través de fondos revolventes para financiamiento de agua potable y de otros proyectos para tecnología de medio ambiente, transporte y energía. Como director en Merrill Lynch & Co.⁴⁶ dirigió y creó para la firma el negocio de financiamiento a través de emisiones de bonos de proyectos de agua, alcantarillado y disposición de desechos sólidos. El Señor Torkelson fue director de la Agencia Municipal de Financiamiento de Agua de Buffalo y de Nueva York, Miembro del Comité de Consejeros para el medio ambiente de la Agencia de Protección al Medio Ambiente de Estados Unidos, Ge-

41 Artículo 10. Destinación de los recursos para los departamentos. Con los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los departamentos, se conformará una bolsa para cofinanciar las inversiones que se realicen en los distritos y municipios para desarrollar proyectos en el marco del Plan Departamental de Agua y Saneamiento del respectivo departamento. Estos recursos serán complementarios a los demás recursos que aporte el departamento para este fin.

42 e) Pago del servicio de deuda adquirida por el departamento para financiar infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico, en cumplimiento de sus competencias, en el marco del Plan Departamental de Agua y Saneamiento.

43 Artículo 12. Constitución de patrimonios autónomos. Los departamentos, distritos y municipios podrán, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación al Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, constituir patrimonios autónomos con el fin de garantizar proyectos de inversión de mediano y largo plazo dirigidos a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo a sus habitantes, en los eventos en los que les corresponda asegurar su prestación.

44 <http://bit.ly/gPYABq>. Consultado el 11-12-10

45 <http://bit.ly/dQl39o>. Consultado el 11-12-10

46 Directamente relacionada con la crisis de las hipotecas subprime de Estados Unidos (2008), una de las causas de la gran crisis económica mundial.



rente de la Corporación de Infraestructura para medio ambiente de Nueva York, entre otros”⁴⁷.

No hay duda: toda una experiencia internacional en proyectos financieros de agua llega a Colombia de la mano del Grupo Financiero de Infraestructura, colonizando el espacio institucional movilizador de capitales en función de los proyectos PDAg, con las posibilidades de apalancamiento de créditos y retornos garantizados a los tenedores de sus títulos (bonos de agua), como lo veremos más adelante.

En el escenario del Grupo Financiero de Infraestructura encontramos ya de una manera oficial la razón del apelativo “Fondo Carrasquilla” que escuchamos por primera vez en la reunión de la Red Vida. Y lo localizamos vinculado a Konfigura Capital Ltda.,

*una sociedad colombiana dedicada a la prestación de servicios profesionales de consultoría, asesoría e inversión en temas financieros y de infraestructura. Konfigura es el asesor financiero de la emisión, encargado de analizar la capacidad de pago de las Entidades Territoriales, de hacer recomendaciones al Grupo Financiero de Infraestructura acerca de la viabilidad de los créditos y orientar a las Entidades Territoriales en cuanto a la documentación que deben allegar para entrar a participar en financiamiento colectivo. Sus socios son Navenby Investment Group Inc., Alberto Carrasquilla Barrera y Andrés Flórez Villegas. Los representantes legales de Konfigura Capital Ltda. son: Alberto Carrasquilla Barrera, ex-Ministro de Hacienda y Crédito Público, y Andrés Flórez Villegas, ex-Director del Fogafin (los dos, del gobierno Uribe)*⁴⁸.

Uno de los mejores documentos de análisis en el contexto de los PDAg lo encontramos cuando la

Calificadora de Valores BRC Investor Services S. A. realiza la **calificación de riesgo**⁴⁹ de los “bonos de agua”, asignando la calificación AA+ (Doble A Más)⁵⁰ a la emisión en grado de inversión⁵¹. Lo significativo del trabajo de esta calificadora de valores es que posibilita verificar cómo la voluntad política del Estado colombiano y la orientación del BM concretan todo un andamiaje legal para blindar estos títulos, a largo plazo (19 años), de cualquier situación de riesgo que pueda originar una “probabilidad de impago asociada”. o, lo que es lo mismo, que los tenedores de los bonos no puedan recuperar su inversión ante la insolvencia de los municipios y departamentos.

Revisemos los argumentos de BRC Investor Services S. A. con los que recomienda invertir en los “bonos de agua” de calificación AA+, que en términos del negocio implica que,

la calificación asignada refleja el nivel de seguridad implícito en la estructura que se ha logrado a través de la apropiada implementación de mecanismos de protección frente a los diversos factores de riesgo legal, operacional y financiero inmersos en la estructura.

- El primer elemento es el de la seguridad jurídica para calcular la cuantía de los recursos de participación:

A pesar de que existe seguridad sobre la forma de pago de los recursos del Sistema General de Participación –SGP– hasta el 2016, a partir de ese año hay incertidumbre sobre el impacto de la nueva fórmula que será implementada por parte del Gobierno con el fin de definir las tasas de crecimiento del SGP (...) en el periodo comprendido entre 2008 y 2016 (...) tendrá un aumento anual equivalente al IPC del año, más un Spreads. A partir de 2017, se incrementará anual-

⁴⁷ <http://bit.ly/gPYAbq>. Páginas 11 y 12. Consultado el 11-12-10

⁴⁸ *Ibidem*

⁴⁹ “También conocida como calificación crediticia. Una medición de la probabilidad relativa de impago asociada con una emisión concreta de bonos. Las calificaciones suelen ofrecerlas agencias de calificación, tales como Moody’s Investor Services, Standard & Poor’s, Fitch, y Duff & Phelps”. <http://bit.ly/g1BVJK>

⁵⁰ “Una obligación calificada como ‘AAA’ posee la calificación más alta atribuida por Standard & Poor’s. La capacidad del emisor para cumplir sus compromisos financieros relacionados con la obligación es EXTREMADAMENTE FUERTE. Una obligación calificada como ‘AA’ difiere muy poco de las obligaciones con calificaciones más altas. La capacidad del emisor para cumplir con sus compromisos financieros relacionados con la obligación es MUY FUERTE”. Véase <http://bit.ly/gY17cE>

⁵¹ Véase <http://bit.ly/gPYAbq>. Documento consultado el 12-12-10.

mente en un monto equivalente al promedio de la variación porcentual que hayan tenido.

El Acto Legislativo 04 de 2007, los documentos Conpes y normas reglamentarias son los instrumentos legales de respaldo a este importante argumento de seguridad jurídica, algo así como “la confianza inversionista” del ex presidente Uribe.

- El siguiente es la,

facultad a los ET de pignorar y recaudar a través de un patrimonio autónomo PT los recursos provenientes del SGP de Agua Potable y Saneamiento Básico para garantizar el servicio de la deuda. Esta previsión mitiga el riesgo de desviación de los recursos del SGP destinados a servir de fuente de pago de la deuda objeto de calificación.

Los PT se crearon a partir del acto legislativo 4 de 2007, ¡nada es gratuito!

- “El tercer riesgo identificado es la posibilidad de embargo de los recursos del SGP-ASB”. Aquí el documento deja en claro que los títulos “presentan una baja probabilidad de ocurrencia” debido a que “por regla general, los recursos del SGP son inembargables”.
- Sobre la capacidad de pago de la ET, establece que,

el activo subyacente que servirá de fuente de pago para los bonos calificados corresponde al segmento de Agua Potable y Saneamiento Básico del SGP, el cual representa el 5.4% de la asignación total de las transferencias realizadas por el Gobierno con el fin de cumplir su obligación constitucional, lo que le brinda una alta capacidad de pago.

- Finalmente, se anota que los créditos incluyen toda clase de cláusulas contractuales para la aceleración del pago en caso de cumplimiento y sistemas de auditoría de los proyectos para garantizar la adecuada destinación de los recursos, permitiendo controlar y responder judicialmente frente a un eventual uso inapropiado por parte de las entida-

des territoriales de los fondos producto de los préstamos adquiridos.

- Si bien todas las anteriores protecciones y seguridades permiten una calificación “muy fuerte” de los bonos AA+, no dejan de llamar la atención sobre algunas situaciones generadoras de riesgo de difícil control que la calificadora detecta en el sistema PDAG; son ellas:

(a) “el cumplimiento del criterio de eficiencia fiscal y administrativa, que representa el 10% de la asignación de Agua Potable y Saneamiento Básico, ha sido identificado como una de las variables más sensibles y uno de los principales factores de riesgo financiero para la estructura calificada, debido a que su monto puede variar dependiendo de las ineficiencias que se presentan en algunas entidades territoriales”.

(b) “La sostenibilidad de los ingresos del SGP a ser transferidos al patrimonio autónomo de cada uno de los entes territoriales está asociada a riesgos políticos, de estabilidad regulatoria y operativos que podrían afectar el apropiado y oportuno flujo de estos recursos al interior de la estructura (...) La mitigación del riesgo político y regulatorio es más complicada de realizar, porque por su naturaleza escapan del control del estructurador. Ellos pueden afectar la capacidad de pago de los bonos por la naturaleza del activo subyacente y su consecuente sensibilidad política. De otro lado, el plazo de la emisión la expone a múltiples y sucesivos cambios en el poder ejecutivo como también en la composición y orientación política del Congreso”.

El manejo financiero de los PDAG como expresión de los mandatos del BM y de la IFIs da para toda una investigación y quienes actuamos desde la Sociedad Civil deberíamos ocuparnos de ésta. Por ahora concluyamos afirmando que el propósito de este aparte es plantear las políticas del BM y su incorporación en la legislación nacional, donde el esquema financiero de los Planes ha sido estructurado convenientemente, para ser atractivo a los capitales financieros, rodeándolos de todas las garantías y protecciones.

3

sobre el documento conpes 3463: la legalización de lo ilegítimo

El documento Conpes 3463 se elaboró en el año 2007 y en él pueden encontrarse los principales lineamientos para el diagnóstico, estructuración e implementación de los PDAG como principal instrumento de la política sectorial del gobierno. Desde su introducción, el documento llama la atención sobre la necesidad de avanzar en los procesos de modernización empresarial y señala como una experiencia a replicar, en todo el país, el proceso desarrollado en la costa Caribe a partir de la entrada de los operadores especializados⁵². A propósito de este proceso y como ya fue analizado desde el año 2007, la Costa Caribe, principalmente las ciudades Cartagena, Montería, Barranquilla y Santa Marta, se convirtió en el laboratorio experimental para la adopción de políticas privatizadoras del agua, a través de la entrada de los operadores especializados, por lo que se puede inferir que la definición de los Planes responde al mismo esquema utilizado en algunas ciudades de Colombia desde el año 94 -con la aparición de la ley 142-, pero en la actualidad se pasa de una escala de privatización municipal a una departamental, de modo que se asegura el control privado de las aguas en casi la totalidad de los entes territoriales de la nación.

se requiere una estrategia que permita avanzar con mayor celeridad en las transformaciones para el manejo empresarial de los servicios en todo el territorio nacional. Los Planes Departamentales se presentan como la estrategia para armonizar los lineamientos de política que se definieron en el documento Conpes 3383 “Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado”, con el fin de afrontar las limitaciones que se han planteado: (i) estructura dispersa de la industria y desaprovechamiento de economías de escala; (ii) desarticulación de las diferentes fuentes de recursos; (iii) planificación y preinversión deficiente, que resulta en inversiones atomizadas, falta de integralidad y de visión regional; (iv) limitado acceso a crédito; y (iv) lentitud en los procesos de modernización empresarial⁵³.

Pueden ya ponerse en cuestión los PDAG si se miran desde la perspectiva de los conflictos por el agua generados con la aparición de los operadores especializados y las corporaciones transnacionales que están detrás de cada uno de ellos (Proactiva Suramérica, Canal Isabel II, Fomento de Construcciones y Contratas, Aguas

⁵² Para contrastar los supuestos beneficios de la entrada de los operadores especializados en la Costa Caribe con los conflictos ambientales por el agua, generados desde la segunda parte de la década de los 90 en esta región, véase Urrea, Danilo y Camacho, Juana. *Agua y transnacionales en la Costa Caribe colombiana. Laboratorio experimental del modelo privatizador en Colombia*. Censat Agua Viva. 2007. En www.censat.org.

⁵³ Documento Conpes 3463, pág. 4.

de Barcelona, todos ellos con capitales privados provenientes de corporaciones como Suez y Veolia): la que en el papel resulta una opción exitosa por la “importante experiencia adquirida en la estructuración de contratos con operadores especializados”⁵⁴ no ha correspondido a la realidad que se vive en las regiones en mención, donde las comunidades más empobrecidas no tienen acceso al agua y al saneamiento básico.

En este aparte se quiere presentar la forma como los planes se articulan desde su concepción, sin perder de vista, claro está, que dichas estrategias ya se han utilizado e impuesto en años anteriores. Con ello no se niega la importancia de tener en perspectiva lo que sucedió en el pasado para intentar dilucidar de dónde proviene una política de centralización de la gestión de las aguas y los recursos que le son inherentes.

3.1. Las fases de los planes

3.1.1. Socialización y diagnóstico

Esta fase se adelantó hasta el año 2007, intentando entregar conceptos técnicos, institucionales, ambientales financieros y sociales para,

*identificar potenciales esquemas regionales de prestación de los servicios para el aprovechamiento de economías de escala en la administración, operación e inversión, así como una óptima utilización del recurso hídrico en las regiones. Los diagnósticos se realizaron sobre los prestadores, los municipios y la institucionalidad departamental para asumir el liderazgo de los Planes Departamentales*⁵⁵.

Como se lee en las líneas anteriores y como desarrolla posteriormente el documento, los diagnósticos se proyectaron priorizando una mirada economicista, no solamente en términos de las economías de escala sino entendiendo las aguas como un “recurso hídrico” a optimizar. La duda que nos asalta frente a este tipo de diagnósticos se relaciona con los mecanismos de participación que se obviaron en la realización de esta etapa, pues a pesar de los esfuerzos de algunas instituciones que tomaron parte en los diagnósticos, como el Instituto Cinara en lo referido al Plan del Valle del Cauca y que contaron con metodologías participativas, la construcción de la política misma no responde a la participación comunitaria. Como lo expresara Jhony Rojas del Instituto Cinara, quien participó en la realización del diagnóstico del departamento del Valle del Cauca:

*según mi percepción, creo incluso que son insuficientes las audiencias públicas consultivas que son el mecanismo participativo que está diseñado en los planes. Como mecanismo participativo es insuficiente porque eso tiene una metodología también un poco rígida, en el sentido de que usted tiene que inscribirse para poder hablar y tiene que seguir una metodología estricta. Eso implica que la gente que tiene ciertas necesidades, pero a su vez tiene ciertas desventajas, en términos de movilidad, incluso tal vez hasta de la confianza para enfrentarse a un auditorio de esos, pues va a estar en una clara desventaja para poder expresarse (...). Realmente, si uno quiere hacer una implementación más participativa de esos planes, hay que afinar desde el diagnóstico incluso los momentos de discusión con los municipios; que en los municipios se pueda discutir esto de manera más abierta con la gente de la zona rural, e incluso para ir más allá: si un departamento no tiene buena información secundaria, tiene sentido hacer un diagnóstico participativo en sí mismo, no sólo con información secundaria, sino que también tenga el componente de ir a cada municipio, poder incluso visitar las zonas*⁵⁶.

En la costa Caribe colombiana, específicamente en el departamento de Córdoba, donde la empresa Proactiva Aguas de Montería ha tenido en los últimos 14 años una cuestionada participación, el diagnóstico no señala ninguna de

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem. La cursiva es nuestra.

⁵⁶ Entrevista de Censat Agua Viva, adelantada el 2 de diciembre de 2010.



las inconformidades que en barrios como La Candelaria, Los Araújos, La Granja, etc., y en municipios como Loricá han manifestado los habitantes en los últimos años, tanto en términos de la calidad y continuidad del servicio, como de los conflictos ambientales por la instalación de casetas de bombeo de aguas residuales en zonas residenciales y zonas de esparcimiento, lo que a todas luces demuestra que la óptica del diagnóstico fue bastante limitada.

A propósito de estas afirmaciones, el pasado mes de diciembre visitamos el municipio de Loricá, Córdoba, para conocer cuáles son las realidades del supuesto PDAG más avanzado del país. En reunión sostenida el 8 de diciembre con los comunales del municipio, en la propia Alcaldía Municipal, éstos manifestaron su absoluto desconocimiento de esta política pública; sin embargo, y en contraste con lo señalado por los comunales, en reunión sostenida el 9 de diciembre de 2010, el director administrativo y financiero del gestor Aguas de Córdoba, Elías Naguib Jalilie, señaló que la socialización del Plan se realizó,

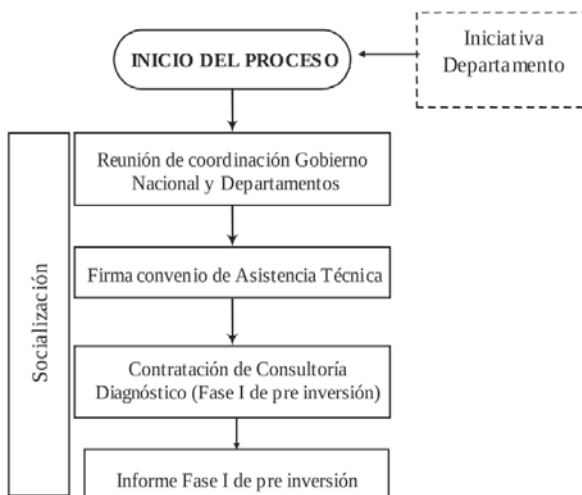
bajo la supervisión del PDAG [pero que] la comunidad es muchas veces apática (...). De hecho, las citas existen en esos municipios (...). Los

comunales habían dicho en Montería que había una desobediencia civil a ese evento. No es que no se socialice sino que la comunidad es apática.

Sin embargo, y a pesar de la supuesta apatía manifestada por el funcionario, queda la duda sobre cómo mejorar un servicio con diagnósticos que no responden a las necesidades comunitarias, pues estas no se ven planteadas en los procedimientos de socialización. Además, no se puede interpretar la declaración de los comunales como de desobediencia civil, como un asunto de apatía, sino, tal vez, como un rechazo a la manera en que se consulta. Por otro lado, si a los gestores, como Aguas de Córdoba, no se les consideran como actores legítimos en el desarrollo de esta política, de lo que da muestra la negativa de los comunales a la asistencia a la audiencia pública, ¿qué otras estrategias se han buscado para que las comunidades conozcan los PDAG e incidan en ellos?

Por otra parte, la etapa de socialización de los Planes se concibió únicamente como distribución de información y, en el mejor de los casos, como discusión entre entidades territoriales y burocracias gubernamentales, como lo muestra el siguiente diagrama:

Diagrama I. Etapa de socialización de los Planes. Procedimientos Fase 1



Fuente: Documento Conpes 3463. Página 10

En relación con los aspectos ambientales propiamente dichos, están ausentes de la formulación de la política consignada en el Documento Conpes 3463, pues finalmente la etapa de diagnóstico simplemente buscó que,

el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), realizarán un proceso preliminar de recolección de información general sobre aspectos técnicos, institucionales y financieros, para elaborar un diagnóstico del estado de los servicios y definir el alcance de una consultoría para el desarrollo de esta Fase (...). El resultado de la consultoría será el insumo para la definición de las necesidades de inversión, el esquema institucional, las fuentes de financiación y los requerimientos aproximados de crédito.

Para la formulación de los conceptos técnicos, ambientales, etc., se utilizó principalmente la información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, lo cual es sesgado, pues de los más de 12 mil prestadores de servi-

cios en Colombia, menos de 3 mil están registrados en esa superintendencia.

No se comprende, entonces, cómo, por ejemplo en Córdoba, tratándose de la construcción de una ambiciosa política para la solución de los problemas de agua y saneamiento básico, se pasan por alto las condiciones actuales objetivas de las cuencas hídricas de la región y se concibe dicha prestación por fuera de su relación con las fuentes y cuencas. Víctor Negrete, director del Centro de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Sinú y reconocido investigador en la región expresó lo siguiente:

se calcula que en los últimos 40 años se han perdido más de 90.000 hectáreas de humedales, sin cuantificar las aguas subterráneas, pues las comunidades que las utilizaban manifiestan que las aguas salen malas y tienen muchos problemas (...) a medida que se amplía la ganadería extensiva, se disminuyen los recursos, ha habido un detrimento de los bosques y las aguas, bastantes quebradas han desaparecido, etc⁵⁷.

3.1.2. Estructuración

Para esta segunda fase, como lo señala el Documento Conpes 3463, y luego de concluida la consultoría con cerraba la fase anterior, “los municipios y los departamentos deberían formalizar los compromisos locales que se requieren para dar viabilidad financiera a los Planes Departamentales y a los procesos de modernización empresarial”⁵⁸.

Nuevamente, y como en la etapa anterior, es necesario referirse a la centralización de la atención en aspectos puramente financieros y en relación con la modernización empresarial. Aparece aquí una nueva figura que va a ser tan importante como cuestionada en la estructu-

ración e implementación de los Planes: la *Gerencia Integral*⁵⁹, encargada de implementar el esquema definido y de apoyar al departamento en el desarrollo del mismo.

El proceso de socialización de la segunda fase se insinúa en el diagrama 2 (Procedimientos Fase II); al observarlo se puede inferir que nuevamente la socialización se reduce a reuniones sin participación comunitaria ni de otros sectores importantes de la sociedad, pues la definición del esquema institucional y financiero se realiza entre el departamento y la nación y los demás pasos se dejan formulados (audiencias públicas consultivas, firma del convenio

⁵⁷ Entrevista realizada a Víctor Negrete por Censat Agua Viva en la ciudad de Montería. Para más información acerca de la situación del agua en Córdoba, puede consultarse *Las Fuentes de Agua en el departamento de Córdoba: un inventario desalentador*. Publicaciones Uninsu. Montería. 2005.

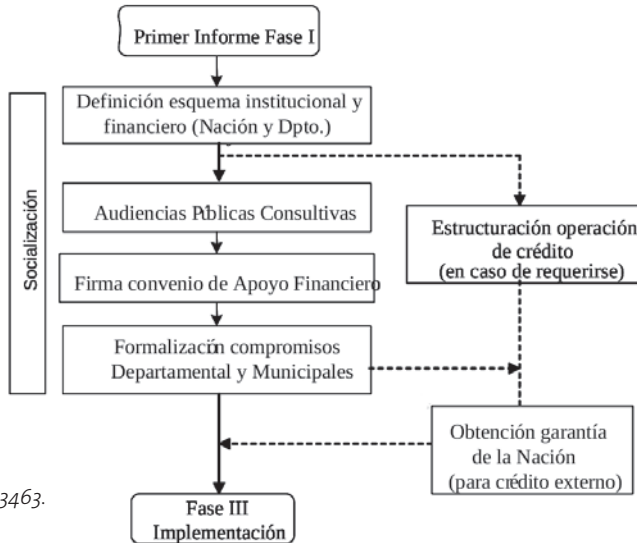
⁵⁸ Documento Conpes 3463. Página 12.

⁵⁹ En el caso del departamento de Córdoba, como veremos más adelante, la gerencia integral solamente está en 17 de los 30 municipios, lo que genera dudas sobre si efectivamente es necesaria en las condiciones de primacía que se le han entregado.

de apoyo financiero, formalización compromisos departamentales y municipales) pero no existe claridad acerca de los conductos para

la definición conjunta de prioridades, más allá de la etapa anterior y del trabajo realizado por una consultoría.

Diagrama 2. Etapa de socialización de los Planes. Procedimientos Fase II



Fuente:
Documento Conpes 3463.
Página 12

En la etapa de estructuración, los municipios debieron firmar un convenio con la respectiva gobernación. En él señalaron su disposición para comprometer sus recursos y participar en el Plan. Actualmente, sólo el departamento de Arauca se encuentra por fuera de los PDAG, probablemente porque no quiere comprometer sus regalías mediante dicha política, pero también porque el municipio cuenta con eficientes empresas comunitarias que no necesitan la intromisión del capital corporativo.

Con respecto al esquema financiero, aspecto que ha generado gran incertidumbre y confusión en el país, se señala que en su definición “se determinará el requerimiento de crédito, la capacidad de endeudamiento y el cumplimiento de parámetros fiscales legales, para iniciar la estructuración de una operación de crédito, con la banca multilateral, y/o crédito interno⁶⁰”. Los

departamentos debieron también formalizar compromisos de vigencias fiscales futuras para el desarrollo del Plan y la pignoración de dichas rentas. Este compromiso es uno de los aspectos que más inquieta, pues se pignorarán recursos del SGP y regalías que se utilizan para pagar intereses de deudas con la banca multilateral y que no estarán disponibles para la finalidad que les es inherente: el bienestar social de la población. Así, las vigencias futuras se comprometen en un Plan que a la fecha no tiene garantías de éxito, pero que de por sí arriesga en 20 años recursos con los que pagará servicio de la deuda con la banca multilateral.

La historia de las aguas y de los préstamos de la banca, ya se decía, se remite a un pasado no muy lejano en el que se identifican con claridad las desventajas para los entes territoriales, como en el caso del municipio de Cartagena⁶¹,

⁶⁰ Documento Conpes 3463. Página 13.

⁶¹ El Banco Mundial otorgó al Distrito, con el aval de la Nación, un crédito por 85 millones de dólares. El Distrito aportó 7,6 millones, de sus recursos propios. Acuarcar debía pagar 4,6 millones por concepto de estudios, diseños y supervisión al Distrito de Cartagena. La Nación aportó 20 millones de dólares. A diferencia de otros créditos obtenidos con el BID, la empresa no se responsabilizó de todo el servicio de la deuda, sino solamente de una parte. En concreto, se comprometía con el aporte a un instrumento fiduciario de 15,4 millones de dólares entre 2005 y 2011 (2,2 millones anuales), para contribuir a los pagos parciales al servicio de la deuda. El patrimonio autónomo se nutre mensualmente con el 18% del impuesto predial, el 41% de la participación de los ingresos de la Nación a través del Sistema General de Participaciones (ley 715/01), el 10% de las regalías del petróleo aportados por el Distrito y los 15,4 millones de dólares aportados por Acuarcar.

en donde la carga de la deuda quedó fuertemente soportada en las instituciones públicas y oficiales, mientras que los operadores especializados, filiales de las corporaciones transnacionales, obtuvieron la comodidad necesaria para negociar con las aguas de la población.

Los municipios que hacen parte del PDAg de su departamento debieron formalizar compromisos como,

*transformación empresarial con la vinculación de **operadores especializados** en un municipio o grupo de municipios, ajuste a metas de cobertura y gestión en contratos existentes en función de los recursos adicionales o fortalecimiento de esquemas comunitarios, según el diagnóstico⁶².*

En este aspecto, vale la pena cuestionarse en primer lugar, también desde la experiencia de regiones en el orden nacional, cuál es la ventaja de la entrada de los operadores especializados; cómo ha resultado la experiencia con estos operadores anteriormente y, sobre todo, a qué tipo de política corresponde su participación en el sector de agua y saneamiento básico, no solamente en el país, sino en los otros países de América Latina. Y es que la historia de los operadores especializados no parece ser la más adecuada para la solución de los problemas de agua y saneamiento básico, pues en Colombia, luego de la desaparición de empresas municipales y la entrada de los operadores, principalmente del sector privado y de las corporaciones transnacionales, los conflictos ambientales por el agua no se hicieron esperar y la cobertura de agua potable y saneamiento básico no tuvo un gran desarrollo; si revisamos casos como los de Bolivia y Argentina, el panorama no resulta mucho más alentador.

Los municipios deberán hacer “entrega en usufructo de la infraestructura y equipos de su propiedad afectos a la prestación de los servicios,

en caso de requerirse para la conformación de esquemas regionales y la entrada de operadores especializados”. Éste es uno de los aspectos que más preocupación ha generado en las comunidades organizadas para la prestación del servicio, pues a pesar de señalarse que será una obligación de los municipios, se ha presionado a algunos acueductos comunitarios para trabajar en función de los PDAg y se les señala que deberán entregar su infraestructura en caso de no convertirse en Empresa de Servicio Público y de no demostrar su eficiencia. Maya Pinzón, integrante de la Red Territorial de Acueductos Comunitarios, Retaco, señaló al respecto:

La persecución que hay hacia los acueductos [comunitarios] es solamente para que puedan representar un negocio. Van detrás del derecho del agua que tienen esos acueductos y coincide con megaproyectos que están presentes en las zonas, como el de la hidroeléctrica en el corregimiento de San Juan, vereda La Unión (páramo de Sumapaz), en Cundinamarca; y también en este departamento, en los corregimientos de Nazaret y Betania, con un proyecto de trasvase de aguas.

En el acueducto comunitario de Acualcos hemos sido objeto de persecución desde que empezó la política de privatización del agua y vienen atrás de los derechos del agua que tenemos en el río Teusacá, que es una fuente de abastecimiento de San Rafael, un megaproyecto de abastecimiento de agua para Bogotá⁶³.

Finalmente, es una clara pérdida de autonomía municipal la “transferencia directa de los recursos comprometidos dentro del Plan Departamental de Agua y Saneamiento al esquema financiero definido para cada caso, y de acuerdo con la normatividad establecida para tal fin”. Esa pérdida será mayor por la diferencia de peso político de los municipios a la hora de tomar decisiones sobre la manera de priorizar las obras y su implementación.

62 Documento Conpes 3463. Página 13. Negrilla agregada.

63 Entrevista de Censat Agua Viva en el Encuentro Nacional de Acueductos Comunitarios adelantada en el municipio de Buga, del 3 al 4 de diciembre de 2010.



3.1.3. Implementación

Esta etapa no ha comenzado en el país, por el atraso en las anteriores, como consecuencia de la corrupción⁶⁴. En ese sentido, solamente se dará una mirada teórica. El Documento Conpes 3463 señala lo siguiente:

*los procesos de entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, actuarán acorde a los principios de mejoramiento, modernización y/o consolidación empresarial que establezca el MAVDT. En este sentido, es conveniente que, en ejercicio de las competencias de la SSPD **para tomar posesión de empresas con fines liquidatorios**⁶⁵ y de la CRA para ordenar la fusión y/o liquidación de prestadores públicos ineficientes, que concluyan en la vinculación de terceros a la prestación de los servicios, y sin perjuicio de la*

normatividad vigente, tengan en cuenta estos principios, en el marco de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento, permitiendo una efectiva coordinación interinstitucional que garantice la disponibilidad de recursos para su solución.

Nótese que, tal como ha sido recalcado anteriormente, el papel de la SSPD y la CRA consiste en adelantar los procesos liquidatorios de empresas consideradas ineficientes, es decir, que no se ajusten a los esquemas privatizadores definidos por el Banco Mundial y sus Partnerships Público-Privados que privilegian a operadores especializados. Claramente, y de acuerdo con las caracterizaciones de los acueductos existentes en el país, los procesos liquidatorios cubrirán la geografía nacional.

⁶⁴ Solamente un aproximado del 75% de los municipios se encuentran insertos en los Planes y las fases de estructuración e implementación no arrojan ninguna claridad, están muy atrasados y envueltos en dudas jurídicas que pueden derivar en corrupción, como lo señalaran la Cámara Colombiana de Infraestructura -CCI- y la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental -Acodal, en septiembre del año anterior: www.lespectador.com/impreso/negocios/articuloimpreso161821-gremios-piden-saneamiento-los-planes-de-agua

⁶⁵ Negrilla agregada.

córdoba. diagnóstico de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

4

Se reseña a continuación el documento que enseña los aspectos con los que se construyó el PDAG del departamento Córdoba; se elaboró entre noviembre de 2007 y enero de 2009 y contiene,

*el resumen ejecutivo del Diagnóstico de la prestación de los servicios públicos (...) de los municipios del departamento de Córdoba que adoptaron el Plan Departamental de Agua (...) aspectos legales, técnicos, operativos, comerciales, financieros, organizacionales y ambientales. También en el documento se identifican y priorizan las inversiones a realizar en cada Municipio*⁶⁶.

Presentamos dichos aspectos a manera de contribución en información para las y los compañeros y procesos del departamento que se han mantenido en la defensa constante del territorio a través de la construcción de alternativas comunitarias, tanto en relación con el agua

como con respecto a los sistemas productivos para garantizar la soberanía alimentaria y la búsqueda de una vida digna para la población.

En la elaboración del diagnóstico, los entes involucrados se presentan mediante la figura de contrato como se manifiesta: “Contrato de Consultoría celebrado entre el Departamento de Córdoba y la firma Ponce de León y Asociados S.A. Ingenieros Consultores, Contrato No. 056 de 2007, cuya interventoría fue ejecutada por la firma Gonal Ltda”.⁶⁷

El diagnóstico toma en uno de sus numerales la legislación existente para el sector en estudio y señala en su introducción un aspecto resaltado en el Conpes 3463;

han pasado 14 años de haber sido promulgada la Ley 142 de 1994 y han sido pocos los cambios del sector, los municipios continúan prestando servicios directos y nuevamente la

⁶⁶ Diagnóstico Consolidado de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Departamento de Córdoba. Página 9.

⁶⁷ Ibidem.



*Ley 1176 de diciembre 27 de 2007 les hace un llamado sobre el tema.*⁶⁸

Según el texto, las estrategias pautadas por el Estado en los PDAG (ley 1176 de 2007), tienen la imperiosa necesidad de cumplir con el <Programa Visión Colombia> liderado por el gobierno Uribe y su visión de país al 2019, bajo la necesidad de argumentar el avance del proyecto socio-histórico de la bicentennial nación; según el diagnóstico, los PDAG nacieron como un conjunto de estrategias que aseguran al 2019, a través de sus tres fases (diagnóstico, estructuración e implementación), “la cobertura universal en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.”⁶⁹

Es entonces bajo la fase de diagnóstico llevada a cabo por la firma Ponce de León que el PDAG de Córdoba echa raíces para aplicar sus políticas en 17 de los 30 municipios del departamento, pues se realizó en los municipios que no contaban con un operador especializado, para asegurar que los municipios dejen de prestar directamente el servicio, dejen de ser “empresas”, como en seguida se mostrará. Los diecisiete municipios que cobijó el diagnóstico son los que adoptaron el PDAG: Buenavista, Canalete, Chinú, Cotorra, La Apartada, Los Córdoba, Montelíbano, Moñitos, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Puerto Escondido, Puerto Libertador, San Bernardo del Viento, San Jerónimo de Ayapel, San Pelayo, Tierralta y Valencia. La introducción arroja como conclusión temprana que el valor estimado para las inversiones del PDAG, en los “17 municipios que adoptaron el PDAG en el Departamento de Córdoba, es de \$ 278.255´940.880.”⁷⁰

A esta altura quisiéramos plantear nuestra primera crítica a uno de los principales argumentos que se presentaron para sustentar la

adopción de los PDAG: la necesidad de evitar la dispersión de prestadores del servicio en el país y de centralizar la gestión mediante los Planes, para hacerla más eficiente. Como se observa claramente en el diagnóstico, el PDAG de Córdoba se genera para 17 de sus 30 municipios. Esto obedece a que en los otros 13 municipios ya se cuenta con operadores especializados: Uniaguas, Aguas del Sinú y Proactiva Aguas de Montería. Mientras a los municipios que no contaban con operadores especializados se les presionó para que entraran en la conformación de un PDAG, los municipios en los que actúan estas empresas “regionalizadas” continuarán prestando el servicio como hasta ahora lo han venido haciendo y no se tienen en cuenta las deficiencias que han tenido, como ya ha se señaló en este documento y en investigaciones preliminares, empresas como Proactiva Aguas de Montería, que incluso han sido demandadas en el Tribunal Permanente de los Pueblos⁷¹ por sus constantes violaciones al derecho humano al agua en el departamento.

Nuevamente, y a raíz de lo señalado en el párrafo anterior, se puede decir sin temor a equivocarse, que más allá de la búsqueda de la eficacia y eficiencia en la prestación del servicio, se trata de favorecer la entrada de operadores especializados para “gerenciar” el servicio del agua y no para solucionar los problemas de la población, pues, si se tratara de mejorar el servicio, el PDAG, como política pública, debió cuestionar y evaluar el papel de los operadores especializados en 13 municipios en los que a todas luces no ha existido ningún tipo de mejoramiento, como en Lorica y Montería.

A continuación se ofrece un cuadro con la distribución de la población urbana tenida en cuenta en los 17 municipios donde se elaboró el diagnóstico y que adoptaron el PDAG⁷²:

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem. Página 10.

⁷¹ Demanda presentada por Censat Agua Viva – Amigos de la Tierra Colombia en agosto de 2008, en el Tribunal Permanente de los Pueblos llevado a cabo en Lima, Perú.

⁷² Diagnóstico Consolidado de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Departamento de Córdoba. Página 20.

Cuadro 3. Municipios que adoptaron el PDAg. Población cabecera municipal año 2008

Municipio	No. habitantes cabecera
Buenavista	7.231
Canalete	3.615
Chinú	22.137
Cotorra	15.194
La Apartada	10.792
Los Córdoba	3.662
Montelíbano	53.443
Moñitos	5.788
Planeta Rica	39.526
Pueblo Nuevo	12.339
Puerto Escondido	3.889
San Bernardo del Viento	14.913
San Jerónimo de Ayapel	8.453
San Pelayo	22.657
Tierralta	7.311
Valencia	35.923
Total población	279. 746

Fuente: Dane. Diagnóstico consolidado de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en el departamento de Córdoba.

4.1. Aspectos tratados en el diagnóstico

El diagnóstico, soporte principal del PDAg de Córdoba, abordó los siguientes aspectos de los 17 municipios:

- Identificación general de la situación actual en la prestación de los servicios en cada uno de los municipios.
- Validación de la prestación de los servicios, de las necesidades de inversión y demás aspectos relacionados con la gestión de los mismos, incluido el componente ambiental.
- Identificación y priorización de las inversiones requeridas en cada municipio a nivel técnico, institucional y ambiental.
- Identificación y determinación de la viabilidad de los esquemas regionales que pueden implementarse, teniendo en cuenta aspectos como los siguientes: análisis geográfico, posibilidad técnica de interconexión de los sistemas, fuentes de abastecimiento, generación de economías de escala y viabilidad institucional.
- Determinación de la viabilidad empresarial de cada una de las entidades que actualmente prestan los servicios en los municipios del departamento.
- Identificación de la situación fiscal en cada municipio e identificación del potencial real de recursos para comprometer en el marco del plan departamental de agua.
- Identificación de los factores críticos en aspectos ambientales, sociales, económicos y culturales que deben tenerse en cuenta para el desarrollo del plan departamental.

Cuadro 4. Información sobre usuarios y estratificación en municipios que adoptaron el PDAG del departamento de Córdoba

Total de habitantes de los 17 municipios con PDAG.	279.746
Número de usuarios probables.	55.589
Número de usuarios inscritos en el servicio de acueducto.	45.828
Número de usuarios inscritos en el servicio de alcantarillado.	20.092
Número de usuarios inscritos en el servicio de aseo.	20.559
Cobertura de prestación del servicio, de acuerdo con el número de usuarios del servicio de agua.	82,04%
Cobertura de prestación del servicio, de acuerdo con el número de usuarios del servicio de alcantarillado.	35,97%
Cobertura de prestación del servicio, de acuerdo con el número de usuarios del servicio de aseo.	36,81%
Número de empresas que aplican la estratificación municipal.	4 (en Chinú, Los Córdoba, San Pelayo, Valencia).
Número de empresas que aplican estratificación desactualizada.	4 (en Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Tierralta)
Número de empresas que no aplican la estratificación realizada por el municipio.	6 (en Cotorra, Moñitos, Puerto Escondido, Puerto Libertador, San Bernardo del Viento, San Jerónimo de Ayapel).
Número de empresas que no tienen conocimiento de si la clasificación que aplica obedece a la estratificación realizada por el municipio.	1 (en Canalete)
No cuenta con un registro organizado de usuarios.	1 (en La Apartada)
No se obtuvo información acerca de la estratificación adoptada por el municipio.	1 (en Buenavista)

Fuente: Diagnóstico Consolidado de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Departamento de Córdoba. Páginas 21 y 22.

4.2. Cumplimiento de requisitos ambientales

Es extremadamente importante revisar este aspecto del diagnóstico, pues como hemos visto en el avance de los PDAG en el país, el componente ambiental no se tiene en cuenta a cabalidad y si se le considera es para hacer evidente que hay irregularidades. Por ejemplo, en el tema de las “concesiones de agua”: se deben otorgar más concesiones de agua con especificaciones técnicas que sólo los “operadores especializados” podrán cumplir.

La propuesta de privatización del agua en los municipios que prestaban directamente el servicio, se basa en los siguientes aspectos técnicos y legales del diagnóstico:

1. Ningún municipio tiene Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) aprobado, en cumplimiento de la resolución 1433 de 2004 del MAVDT.
2. Ningún municipio cuenta con permiso de vertimiento. Los municipios de Cotorra y

- Moñitos no lo requieren en la actualidad por no tener construido su sistema de alcantarillado.
3. Existen 6 municipios con concesión de agua: Montelíbano, Pueblo Nuevo (tiene legalizado 1 pozo de los 6 que se utilizan para abastecer el acueducto municipal), Puerto Libertador, San Jerónimo de Ayapel, San Pelayo y Tierralta.
 4. Existen 11 municipios sin concesión de agua: Buenavista, Chinú, Cotorra, La Apartada, Los Córdoba, Moñitos, Planeta Rica, Puerto Escondido, San Bernardo del Viento, Canalete y Valencia.
 5. No existe ningún Mapa de Riesgo de la calidad del agua para consumo humano, de modo que no se cumple lo dispuesto por el decreto 1575 de 2006.
 6. Algunos municipios no han cumplido las obligaciones establecidas en la Resolución de la Concesión de agua. En Montelíbano, por ejemplo, no se ha construido el sistema de tratamiento de aguas residuales provenientes de la planta de potabilización. En Pueblo Nuevo, el régimen de explotación del denominado Pozo Villa Rosario, que cuenta con concesión de aguas, es superior al autorizado por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y el San Jorge (CVS). El caudal extraído del río Sinú, en el municipio de San Pelayo es superior al caudal concesionado por la CVS.
 7. Los municipios que no cuenten con concesión de agua para su sistema de acueducto, deben proceder a iniciar, ajustar o continuar sus trámites de legalización ante la CVS.

Cuadro 5. Fuentes de abastecimiento y calidad de agua suministrada

Tipo de fuente	Fuente de abastecimiento	Municipio
Superficial	Río Sinú	San Pelayo, Cotorra, San Bernardo del Viento, Tierralta, Valencia
	Río San Jorge	Montelíbano
	Río San Pedro (afluente del San Jorge)	Puerto Libertador
	Ciénaga	San Jerónimo de Ayapel
	Embalses	Los Córdoba, Moñitos, Planeta Rica, Puerto Escondido, Canalete
Subterránea	Pozo Profundo	Chinú, Pueblo Nuevo, La Apartada, Buenavista

Fuente: Diagnóstico Consolidado de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Departamento de Córdoba.

Según lo señalado por el diagnóstico, existe una alarma general en relación con la sobreexplotación del patrimonio hídrico, de acuerdo a la fuente donde el acueducto toma el agua tal y como lo señala el cuadro anterior; también es preocupante la condición contaminada de las fuentes; inclusive los embalses, que “han sido explotados sin la aplicación de criterios ecológicos si se pretende su perdurabilidad”⁷³; en el

caso de la Ciénaga de Ayapel, la contaminación se presenta por una antigua explotación de oro, hace inevitable señalar que la minería aniquiló el uso del patrimonio hídrico para consumo humano, pues hay tanta presencia de mercurio como drenaje ácido sobre la frágil ciénaga.

Sólo se señala un caso de agua y minería, pero debe mirarse pues da argumentos reales acerca de la contaminación de las fuentes hídricas. No



obstante, en el documento se sugiere cambiar la fuente de abastecimiento en Ayapel por aguas subterráneas; pero, ¿la contaminación por minería que inhabilitó a la Ciénaga para tomar sus aguas para el consumo humano, no será la misma que, por filtraciones y comunicación de las aguas a través del ciclo hidrológico presentarán las aguas subterráneas de la zona?⁷⁴

A continuación se señalan los problemas que resalta el diagnóstico en relación con el patrimonio hídrico y su oferta y su demanda en el presente y a futuro⁷⁵:

- Se presenta baja disponibilidad de agua de las fuentes frente a la demanda actual y futura de la población, para los sistemas de acueducto de los municipios de La Apartada, Los Córdoba, Pueblo Nuevo, Planeta Rica y Puerto Escondido.
- “Los Municipios de Cotorra, San Bernardo del Viento, San Pelayo, Tierralta y Valencia, tienen como fuente de abastecimiento el río Sinú. La vulnerabilidad por disponibilidad de la fuente es nula ya que la misma tiene un 100% de confiabilidad y por lo tanto se considera aceptable.”⁷⁶
- Los municipios de Los Córdoba, Moñitos, Planeta Rica, Puerto Escondido y Canalete, utilizan embalses como fuente de abastecimiento; estos embalses se han explotado sin criterios ecológicos que garanticen su perdurabilidad.
- “El sistema de acueducto del Municipio de San Jerónimo de Ayapel tiene como fuente de abastecimiento la Ciénaga de Ayapel. Esta fuente presenta problemáticas ambientales severas por acción del hombre, tales como”⁷⁷:

- Contaminación: por vertimiento de residuos sólidos y líquidos de los centros poblados; por desechos de la antigua explotación del oro; por animales y vegetales en descomposición.
- Afectación de su lecho por colmatación con material de arrastre traídos por los caños, que a su vez lo reciben en épocas de creciente del río Cauca.
- Deforestación de sus márgenes.
- Secado de algunas de sus áreas para extender las zonas de pastoreo.
- Inundaciones relacionadas con el río Cauca por la sedimentación del lecho de caños y ciénagas y el consecuente desbordamiento de los excedente hídricos.

En concordancia con lo anterior y buscando facilitar la entrada de los operadores especializados, se señalan 13 municipios con riesgo alto y medio por abastecimiento de agua⁷⁸:

- Municipios con riesgo alto: Buenavista, Chinú, Cotorra, Moñitos, La Apartada, Los Córdoba, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Puerto Escondido, Puerto Libertador.
- Municipios con riesgo medio: Montelíbano, Tierralta, Valencia.

Es claro que la gestión pública de los acueductos municipales ha sido ineficiente, pero la entrada de capital privado con “operadores especializados” no exime a los PDAG de su falla estructural con respecto a aspectos ambientales, que son evidentemente ausentes, tales como la prelación del uso del suelo para uso público por encima del de la minería, pues el consumo de agua para el ser humano tiene total primacía.

⁷⁴ Para más información acerca de la conexidad entre la contaminación de aguas superficiales y subterráneas véase: Moran, Robert. *Minando el Agua*. Publicación de la federación Regional Única de los Trabajadores Campesinos del Altiplano Sud -Fruitas. Bolivia. 2009.

⁷⁵ *Diagnóstico Consolidado de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Departamento de Córdoba*. Páginas 27 y 28.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Según resolución 2115 de 2007. Tomado de *Diagnóstico Consolidado de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Departamento de Córdoba*.

4.3. Aspectos generales en riesgo de suministro⁷⁹

- “Solamente el Municipio de Tierralta suministró agua potable a su comunidad; lo cual indica que un 82% de los acueductos no recibieron agua potable.”
- “El 61,0% de los prestadores mantiene problemas respecto a la desinfección del agua tratada (...) por lo que los Municipios inscritos en el PDAg del Departamento de Córdoba presentan muy bajos niveles de calidad del agua suministrada.”
- “Los ríos Sinú y San Jorge se consideran fuentes de abastecimiento con características deficientes, teniendo en cuenta su grado de polución en la clasificación del Reglamento Técnico RAS – 2000” (Pg. 31). Aunque no se desconoce la contaminación que presentan los ríos debido a su mal uso, en general a lo largo del país por falta de políticas ambientales desde el Estado, cabe reseñar que el Reglamento Técnico RAS 2000 es el reglamento bajo el cual se están implementando los PDAg, cabría a futuro, en los lugares donde se ejecute el PDAg, preguntarse si es posible lograr los requerimientos técnicos exigidos con la alta contaminación que presentan las fuentes de agua.
- Se dice que existen 11 municipios que no cuentan con un laboratorio de aguas: Buenavista, Chinú, Cotorra, La Apartada, Los Córdoba, Moñitos, Pueblo Nuevo, Puerto Libertador, San Bernardo del Viento, San Pelayo y Canalete (Pág. 32). ¿Pero, se construirán laboratorios que funcionarán? A nuestra manera de ver y por los testimonios del mismo MAVDT, más allá de los proyectos, la cultura politiquera y las llamadas cuotas políticas de nombramiento y otorgamiento de proyectos, es muy posible que sobrepasen las metas y sobre todo en los actuales tiempos de otorgamiento de proyectos y ejecución de los mismos, sin mecanismo de Ventanilla Única centralizado será mucho más fácil que sucedan este tipo de cosas.
- “Las plantas de tratamiento de los Municipios de Puerto Escondido y San Jerónimo de Ayapel cuentan con laboratorio, pero no están en funcionamiento.”
- “En las plantas de tratamiento de agua potable de los Municipios de Montelíbano, Planeta Rica, Tierralta y Valencia, en el laboratorio no se realizan en su totalidad los respectivos análisis (...) porque no están debidamente equipados”
- “En los Municipios de Buenavista y Chinú no se efectúa ningún tratamiento al agua suministrada.”

El apartado señalado es importante también por el plazo a 5 años, a partir de 2007, que se da a los prestadores para lograr el cumplimiento de dichos requerimientos técnicos; sin embargo, habría que preguntarse, para acueductos comunitarios o municipios que no se sumen a los PDAg, cuál será la consecuencia de no cumplir los requerimientos técnicos en el tiempo que se determinó.

Igualmente, serán difíciles de cumplir esos requerimientos hasta para los mismos operadores especializados, ya que las condiciones de contaminación de las fuentes exigirán un alto costo de tratamiento y además una operación técnica precisa de los acueductos. (Ese costo no lo cubrirán de ninguna manera los operadores, sino, seguramente, los usuarios mediante las tarifas, tal como ocurriera en la década anterior para la ampliación de redes y aspectos directamente relacionados con la adecuación infraestructural de las empresas público – privadas de la región).

Pero si las condiciones se dan de este modo y ocurre la contaminación de las fuentes como lo hace manifiesto el diagnóstico de Córdoba (aún cuando no muestra ninguna alternativa desde los PDAg para enfrentar dichos fenómenos), habría que dejar las siguientes preguntas abiertas a todos los PDAg del país:



- ¿Las comunidades soportarán repentinos incrementos tarifarios con la entrada del capital privado que no le importará cobrar más con tal de operar los reglamentos técnicos para recoger y acumular ‘ganancias de agua’?
- ¿Las comunidades empobrecidas del país están en capacidad de pagar la deuda histórica que tiene el Estado con el patrimonio hídrico por su abismal ‘política de desarrollo’ que llevó a sentenciar de muerte las fuentes de agua de las que se abastecen comunidades urbanas, “suburbanas” y rurales?
- ¿Cuál es la política de “desarrollo” de los gobiernos de este milenio si garantizan que el agua sea un espacio de capitalización privado donde la población vulnerable asumirá los costos históricos de los conflictos ambientales gracias al ciego avance hacia el desarrollo; así es cómo los PDAG asegurarán el “desarrollo” para el país en cuanto a suministro de agua potable?

Sin lugar a dudas, el diagnóstico del departamento de Córdoba no entrega un análisis profundo de las condiciones reales y actuales de las fuentes y las afectaciones territoriales del departamento y se dedica más a mostrar la ineficiencia de las empresas municipales, para argumentar la necesidad de la entrada de los operadores especializados. Sin embargo, el diagnóstico, a pesar de su carga a favor de la privatización, sí prende las alarmas en relación con condiciones de contaminación de algunas fuentes y con los problemas de deforestación y de arrasamiento de humedales. Ya algunos estudiosos del tema, como Víctor Negrete y la Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga del Bajo Sinú -Asprocig-, los han puesto de relieve en los últimos años, y que debieran tenerse en cuenta para elaborar una política pública de agua y saneamiento básico que relacione directamente la visión territorial con la prestación del servicio.

Sin un adecuado relacionamiento de los territorios que producen las aguas y la adecuación del servicio de agua y saneamiento básico de acuerdo a dichos territorios y sus fuentes, las inversiones infraestructurales previstas dentro del PDAG probablemente no irán mucho más allá de obras que no tendrán sostenibilidad a largo plazo, pero que si comprometerán desde ahora los recursos económicos de los entes territoriales.

Por tanto, queda por resolver la cuestión sobre la manera en que el PDAG de Córdoba, que se considera el más adelantado, y en conjunto todos los PDAG, integrarán en las fases de estructuración e implementación la solución a los múltiples conflictos de la dimensión ambiental, tanto los que se encuentran en el diagnóstico como los que no. A todas luces, los avances del PDAG se proyectan en asuntos estrictamente burocráticos, de endeudamiento con la banca nacional y multilateral y de pignoración de recursos del SGP y de las regalías del departamento.

En este contexto, ocurre un nuevo suceso: la Contraloría del departamento de Córdoba envió a la gobernadora del departamento Marta Sáenz Correa una función de advertencia en la que solicita “termine unilateralmente el convenio suscrito con Acuavalle S. A. E. S. P. (*Gerencia Integral del PDAG de Córdoba*), pues se registra su inoperancia sistemática que trae como consecuencia la inadecuada ejecución de los recursos del PDAG y la violación de los principios orientadores de los PDAG, que son: (i) Prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico en zonas urbanas y rurales, (ii) Transparencia, publicidad y eficiencia en el manejo de los recursos del sector, (iii) Solidaridad, sostenibilidad, eficiencia económica y suficiencia financiera, (iv) Acuerdo de voluntades, (v) Coordinación interinstitucional, (vi) Articulación integral de recursos, (vii) Planificación sectorial y desarrollo sostenible, y (viii) Reconocimiento de los diversos niveles de



desarrollo del sector al interior del departamento y sus municipios⁸⁰.

Más allá de las responsabilidades diferenciadas y las equivocaciones que se puedan encontrar en casos puntuales como el anterior, la alarma surge frente al conjunto de esta política sectorial, pues, en la función de advertencia citada se observa el presunto incumplimiento por parte de la gerencia integral -figura creada para los PDAG-, pero al mismo tiempo y muy seguramente un nuevo argumento para atacar el componente público de la prestación de los servicios en Colombia. Re-

cordemos que Acuavalle ha sido sometida en los últimos años a procesos de privatización y seguramente se estarán fraguando nuevos argumentos para lograrlo efectivamente.

Aunque limitados, son claros los balances y advertencias del diagnóstico y aún no se ven los avances de solución de la problemática del agua del pueblo cordobés del supuesto PDAG más adelantado de Colombia. Córdoba es uno de los departamentos más afectados por el modelo de desarrollo asociado al control territorial y de los patrimonios estratégicos.

80 Oficio enviado el 17 de enero de 2011 a la gobernadora del departamento de Córdoba (las cursivas son nuestras).

5

a manera de apéndice. referendo por el agua

una mirada al pasado para articular el futuro

El 24 de febrero de 2007 se reunieron en la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Bogotá más de 60 organizaciones, motivadas por la posibilidad de articular diferentes sectores de la sociedad colombiana en torno a una propuesta de democracia en la que el agua entregara la posibilidad de reconstruir la política nacional e hiciera primar la voluntad popular frente a la de los gobernantes. Una articulación sin precedentes en la historia política del país

En la misma mesa de debate estuvieron ambientalistas, campesinos, indígenas, afrodescendientes, organizaciones de acueductos comunitarios, sindicatos y otros y se definió caminar juntos en pos de un referendo que consagrara en la Constitución Política de Colombia el derecho fundamental al agua. En ese primer momento se acordó como objetivo estratégico enfrentar los fenómenos de privatización y

mercantilización de las aguas, resultado de la participación privada en el sector y la agudización de la política inaugurada con la aplicación de la ley 142 de 1994⁸¹.

También en ese arranque, el ambientalismo entregó un fuerte enfoque para enfrentar dichos fenómenos en relación con el apoderamiento y la destrucción territorial, así como con los impactos de todo ello en el ciclo hidrológico integral y en la agudización de los conflictos ambientales por el agua. Para las y los ambientalistas, un centro de preocupación era la política de fragmentación de los territorios propia del modelo neoliberal, que en Colombia se materializó con la seguridad democrática y las leyes de bosques, aguas, páramos, desarrollo rural y otras expedidas en el gobierno de Álvaro Uribe. Los conflictos ambientales directamente relacionados con las aguas -como el

⁸¹ Bien vale la pena recordar que la ley 142 del 94 permitió la liberalización de los servicios públicos en el país, que hasta ese momento eran de prestación exclusiva del Estado, lo que dio lugar a la ola de privatizaciones de primera y segunda generación y a la materialización estricta de las políticas de privatización del Banco Mundial. También es importante destacar que en el servicio público de agua se presentaron entre los años 1995 y 2000 aumentos en las tarifas entre el 38% y el 226% en las 18 principales ciudades del país. En el año 2005, el gobierno colombiano, en cabeza de la senadora Nancy Patricia Gutiérrez, presentó el proyecto 365, o Ley de Aguas, que financió el Banco Mundial y que proponía concesiones, mercados de títulos, consejos de cuenca e instrumentos de planeación que favorecían la participación del sector privado en el sector y que atendían a las últimas recomendaciones del Banco presentadas en su estudio Proveedores Independientes de Agua para América Latina. Este proyecto fue derrotado gracias a la articulación de las organizaciones y movimientos sociales -en donde también puede encontrarse un inicio de lo que posteriormente se articularía como CNDAV y la propuesta de Referendo por el Agua. Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 incluyó en su capítulo X, Agua y Saneamiento Básico, los Planes Departamentales del Agua como instrumentos para la política sectorial, radicalizando así su política privatizadora y el ataque a las comunidades organizadas para la prestación del servicio.



trasvase del río Guarinó, la minería en los páramos El Almorzadero y Santurbán, la desviación del río Ovejas, la construcción de la represa de El Cercado en el río Ranchería, entre muchos otros ejemplos, constituían una contradicción profunda del modelo de sociedad en relación con la posibilidad de consagrar el agua como un derecho fundamental.

En la primera reunión, adelantada en la Defensoría del Pueblo, a la que se adjudicó posteriormente el carácter de asamblea, se expresaron diversas propuestas y se creó el Comité Nacional en Defensa del Agua y de la Vida -CNDAV. Lo integraron todas las organizaciones presentes y estaba abierto a incluir cualquier otra persona, organización y/o proceso que compartiera el principio de la defensa de las aguas y de la vida en cualquiera de sus manifestaciones.

Rápidamente, la articulación fue adquiriendo dimensiones acordes con el reto que implicaba enfrentarse a las políticas de privatización de las aguas en el país. El CNDAV inició sus discusiones, análisis y definiciones para elaborar la Expo-

sición de Motivos del Referendo⁸², que entregó el piso teórico y conceptual a la propuesta. Fue una labor periódica, en reuniones a las que asistían las y los integrantes del Comité Promotor de la iniciativa y las organizaciones y procesos que quisieron tomar parte de esta etapa.

A lo largo y ancho del territorio nacional se empezó a difundir la propuesta y a buscar alianzas y articulaciones que nutrieran el Comité. Se acordó la definición de Comités Territoriales, lo que permitió coordinar acciones en las regiones y hacer del camino hacia el Referendo algo semejante a su concepción inicial: una herramienta para sensibilizar a la población, generar investigación del estado de las aguas en el país (investigaciones que ya se encontraban en curso en la Exposición de Motivos) y movilizar a la población alrededor de la consagración del agua como derecho, con las implicaciones que ello representaba para la sociedad.

A esa altura, las organizaciones, procesos y movimientos sociales estaban inundados positivamente por la propuesta.

5.1. referendos: ¿herramienta de participación popular?

Los referendos son una herramienta consagrada en la Constitución Política de Colombia para adelantar reformas a la misma mediante la participación popular, específicamente con el voto. Por sencillo que parezca, es un proceso complejo que merece un análisis en cuanto a su efectividad, pero sobre todo, en relación con sus posibilidades de hacer realidad las reformas propuestas a la Constitución en un ambiente verdaderamente democrático. El Referendo por el Agua en un buen termómetro de ello⁸³.

Luego de la Primera Asamblea por el Agua, de la que emergió la propuesta de Referendo, y de dar un primer paso para entrar en la formalización de la iniciativa, el CNDAV hizo un ejercicio juicioso y sistemático para construir la Exposición de Motivos y para entregarla a la Registra-

duría Nacional del Estado Civil. Eso dio paso a la primera dinámica de recolección de firmas, a la entrega de formularios a las y los promotores del Referendo.

El ejercicio pedagógico comenzaba con los formularios circulando por todo el país y los Comités Territoriales (barriales, veredales, departamentales, etc.), coordinando la recolección de los primeros apoyos para validar la propuesta. La propuesta cumplió prontamente el primer requisito para hacer realidad el Referendo: la consecución de firmas equivalente al 5 por mil del censo electoral, que para ese momento se encontraba en alrededor de 140 mil respaldos. El 11 de enero de 2008, casi un año después del acuerdo intersectorial para materializar la propuesta, se entregaron a la Registraduría 242.977 firmas,

⁸² El texto completo de la Exposición de Motivos puede obtenerse en http://www.ecofondo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=195:exposicion-de-motivos-que-sustenta-articulado-reformatorio-de-la-constitucion-nacional&catid=49:exposicion-de-motivos&Itemid=62

⁸³ El marco jurídico de los referendos está regulado por los artículos 103, 377 y 378 de la Constitución Política y por la Ley Estatutaria 134 de 1994, que reguló todo lo concerniente a los mecanismos de participación ciudadana.



de las que se validaron 231.081, cifra que superó ampliamente la cantidad establecida por Ley.

Es muy importante anotar que en este proceso de recolección de los primeros apoyos, la apuesta fundamental se hizo por combinar la consecución de las firmas con la socialización en todo Colombia de la problemática asociada a las aguas. Se pretendía trabajar de manera integral y que se comprendiera la magnitud de las problemáticas y la necesidad de generar un cambio contundente en la relación con el patrimonio hídrico, tanto en la escala individual como en lo colectivo.

Los retos crecieron luego de superar la primera etapa formal del proceso, la recolección de firmas equivalente al 5 por mil del censo electoral. Ahora se requería recoger el equivalente en firmas al 5% del censo electoral⁸⁴ en un periodo de 6 meses calendario, a partir de la entrega de los formularios por parte de la Registraduría. A esta altura se formalizó también la inscripción de la propuesta y del Comité Promotor compuesto por 9 personas y sus respectivos suplentes, además de la delegación de un vocero, con lo cual la Registraduría disponía de 15 días para entregar los nuevos formularios.

Recoger el equivalente en firmas al 5% del censo electoral significaba contar con aproximadamente 1'400.000 respaldos, que, recordemos, debían completarse en 6 meses. A partir del

inicio de esta etapa todo fue un arduo trabajo, pues al tiempo con la recolección continuaban las reuniones periódicas para fortalecer los argumentos del Referendo y ante todo, para visibilizar los esfuerzos y avances que surgieron de la construcción de esta propuesta de democracia. Diferentes partes del país fueron “tomadas” por las y los campañistas del Referendo a través de diversas estrategias e iniciativas (navegaciones, concursos murales, carpas en los parques principales, foros, tertulias, conciertos, etc.) que entregaron un resultado altamente satisfactorio. Luego de los seis meses de recolección, el 15 de septiembre de 2008, en Bogotá, arribó un centenar de personas a la Registraduría Nacional, con el propósito de entregar 2'044.267 respaldos a la convocatoria del Referendo por el Agua. De las firmas entregadas la Registraduría acreditó 2'039.812 el 29 de septiembre de 2009.

Así pues, habiendo cumplido con la recolección de los apoyos necesarios para que la propuesta pudiese presentarse al Congreso de la República, el 14 de octubre de 2008 la Secretaría General de la Cámara de Representantes radicó el proyecto de ley 171, que se discutiría a partir de ese momento para analizar la viabilidad de que las y los colombianos fuesen convocados a decidir sobre el futuro de las aguas del país.

El contenido de la propuesta de cambio constitucional fue el siguiente:

TÍTULO I DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Artículo nuevo

El Estado debe garantizar la protección del agua en todas sus manifestaciones por ser esencial para la vida de todas las especies y para las generaciones presentes y futuras. El agua es un bien común y público.

TÍTULO II CAPÍTULO I DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Artículo nuevo

El acceso al agua potable es un derecho humano fundamental. El Estado tiene la obligación de suministrar agua potable suficiente a todas las personas, sin discriminación alguna y con equidad de género. Se debe garantizar un mínimo vital gratuito.

⁸⁴ En el momento de la entrega de los formularios por parte de la Registraduría, el 5% del censo electoral equivalía a 1'376.000 firmas.

TÍTULO II CAPÍTULO II DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES***Parágrafo nuevo artículo 63.***

Todas las aguas, en todas sus formas y estados; los cauces, lechos y playas, son bienes de la nación, de uso público. Se respetará una franja de protección de los cauces de ríos, lagos y humedales. Las aguas que discurren o se encuentren en territorios indígenas o en los territorios colectivos de las comunidades negras son parte integrante de los mismos. Se garantizará además el valor cultural del agua como elemento sagrado en la cosmovisión de los grupos étnicos.

TÍTULO II CAPÍTULO III DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE***Parágrafo nuevo artículo 80.***

Los ecosistemas esenciales para el ciclo del agua deben gozar de especial protección por parte del Estado y se destinarán prioritariamente a garantizar el funcionamiento de dicho ciclo, sin vulnerar los derechos de las comunidades que tradicionalmente los habitan, procurando modelos de uso sustentable, de tal manera que se disponga de agua abundante y limpia para todos los seres vivos.

TÍTULO XII RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA***Parágrafo nuevo artículo 365***

El servicio de acueducto y alcantarillado será prestado en forma directa e indelegable por el Estado o por comunidades organizadas. Las entidades estatales o comunitarias que se organicen para dicha prestación no tendrán ánimo de lucro y garantizarán la participación ciudadana, el control social y la transparencia en el manejo de los recursos y demás aspectos de la operación.

Las comunidades organizadas para la prestación de estos servicios se fundamentarán en la autogestión para lo cual todos sus integrantes acordarán las modalidades de gestión económica necesarias para su funcionamiento. Dichas comunidades recibirán apoyo del Estado para garantizar la cobertura y potabilización del agua que suministren.

Con la definición de propuesta de articulado, analizada, debatida y elaborada durante más de un año de trabajo continuo del CNDAV, y con la radicación en la Cámara de representantes, empezaron los debates en el Congreso de la República.

Es de anotar que desde el principio de los debates, y a pesar de la ponencia favorable presentada por el coordinador de ponentes de la

Comisión I de la Cámara de Representantes, el doctor Germán Navas Talero, el Legislativo trató con desdén la propuesta apoyada con su firma por más de dos millones de colombianas y colombianos, Incluso el presidente de Colombia de entonces, Álvaro Uribe, la atacó directamente, como consta en nota de protesta enviada por el CNDAV al Ejecutivo el 4 de abril de 2009⁸⁵:

⁸⁵ Véase http://www.ecofondo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=126:la-ofensiva-contra-el-referendo-del-agua-la-encabeza-el-presidente-uribe&catid=47:el-referendo-semana-a-semana&Itemid=62



Respetado Señor Presidente:

No es equitativo que Usted, como aspirante a una segunda reelección mediante el mecanismo constitucional de participación denominado referendo, descalifique la iniciativa popular del Referendo por el Agua, como lo informa el periódico El Tiempo en su edición de ayer, al reseñar declaraciones del Presidente de la Cámara de Representantes Germán Varón, luego de la reunión que sostuvo con Usted.

Según el mencionado periódico: “En lo que sí estuvieron de acuerdo fue en hundir el referendo del agua...”.

Le expresamos nuestra más sentida protesta y esperamos una pronta y clara rectificación.

El camino que siguió el Referendo por el Agua durante su trámite en el Congreso siempre estuvo marcado por la inasistencia de los parlamentarios opositores a las sesiones de debate, por los ataques a la propuesta, coordinados desde el Ejecutivo y los gremios, basados en interpretaciones tergiversadas del contenido del articulado entregado y ante todo, por la ofensiva de la maquinaria aceitada por el parlamentario Roy Barreras, quien presentó a la Comisión I una modificación en el mismo orden señalado en debates anteriores por la viceministra del Agua Leyla Rojas y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que convertía la iniciativa en una herramienta más de privatización de las aguas y de privilegio para los mercaderes transnacionales del patrimonio hídrico:

Las sustanciales modificaciones son las siguientes:

- Se eliminó la consagración del derecho fundamental al agua potable.
- Se eliminó el reconocimiento del agua como bien común y público.
- Se eliminó el uso prioritario de los ecosistemas esenciales al ciclo del agua para este fin.
- Se eliminó la prohibición de privatizar la gestión del agua y del servicio de acueducto y alcantarillado, sin ánimo de lucro.

- Agregaron un “mico” colosal: volver constitucional que “las aguas que nacen y mueren en la misma heredad”, son privadas, imponiendo así una excepción al principio de que todas las aguas son bienes de uso público. De esta manera se entregará el agua a los nuevos propietarios privados e ilegítimos de los grandes latifundios producto del despojo a más de cuatro millones de campesinos.
- En contraste con lo anterior eliminaron que las aguas que discurren por los territorios étnicos son parte integrante de los mismos.
- Ajustaron de modo demagógico la propuesta del mínimo vital gratuito universal, para predicarlo falsamente como orientado sólo a los pobres, pero dentro del marco legal actual de la prestación privada de los servicios públicos⁸⁶.

El 22 de abril de 2009, la Comisión I de la Cámara de Representantes aprobó los cambios sugeridos por el cirujano Roy Barreras, convirtiendo así la propuesta en un sinsentido que de ninguna manera reflejaba el espíritu del texto original respaldado por el pueblo colombiano. Por tanto, el CNDAV presentó una apelación a estas modificaciones, que fue respaldada mayoritariamente por la Plenaria de la Cámara de Representantes, con una votación de 66 votos a favor y 26 en contra.

Luego, la propuesta se envió a la Comisión V de la Cámara para nuevo debate. A esta instancia

⁸⁶ Véase http://www.ecofondo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=134:se-aprobo-un-texto-opuesto-al-firmado-por-mas-de-dos-millones-de-personas&catid=47:el-referendo-semana-a-semana&Itemid=62



del Legislativo llegaron en noviembre de 2009 más de 25.000 firmas del Movimiento por el Agua, que exigía respeto por la iniciativa.

El 18 de mayo de 2010, luego de los debates siguientes en la Comisión V y de la aparición de nuevas modificaciones a la propuesta original, la Cámara de Representantes puso a consideración una proposición del representante Germán Navas Talero para que se decidiera la convocatoria al Referendo con el texto original firmado por las y los ciudadanos. Esta proposición obtuvo 70 votos a favor y 13 en contra y al no alcanzar la mayoría calificada de la mitad más uno de la totalidad de los miembros de la Cámara (167 Representantes) se negó, de acuerdo con la Ley. Por consiguiente, se trucó el camino hacia el Referendo.

Descartada quedó entonces una propuesta de democracia, por oponerse ésta a la mercantilización de la vida y por buscar condiciones de vida

digna para las mayorías empobrecidas de nuestra sociedad. Que además significaba una oportunidad de reivindicación de la democracia para los gobernantes ilegítimos, envueltos en la ‘parapolítica’ y en los llamados ‘falsos positivos’⁸⁷.

Sin embargo, paralelamente al trámite de la iniciativa en el Congreso de la República, continuaron en marcha las estrategias de investigación, sensibilización y movilización de la población para exigir el derecho al agua y el respeto por los territorios del agua. Durante este tiempo se convocaron alrededor de 11 asambleas populares para debatir y generar condiciones de posibilidad para la construcción del Movimiento por el Agua más allá del Referendo, pero teniendo sus propuestas, avances y aprendizajes como carta de navegación y como referente de la posibilidad de trascender las ideologías políticas y estar más cerca de la solidaridad y el respeto por los bienes comunes.

5.2. Del Referendo por el Agua a la construcción del movimiento

Desde la perspectiva del ambientalismo en Colombia, las luchas por el agua encarnan una de las principales causas de movilización de los pueblos frente al avance del capitalismo y sus diversas y enmascaradas estrategias por controlar los territorios. En los últimos meses, las movilizaciones por los proyectos mineros, por ejemplo, han tenido como punto de referencia la defensa de las aguas, como en el caso del páramo de Santurbán, en el que se ha obtenido una parcial pero contundente victoria frente a los intereses transnacionales y su apropiación de los bienes comunes.

Desde el surgimiento del Referendo por el Agua, como articulación intersectorial y propuesta para la construcción de alternativas frente a la privatización y mercantilización del agua, las organizaciones y grupos ambientalistas concebimos el proceso como un escenario para la cons-

trucción de una nueva política, de abajo hacia arriba, orientada a la reconstrucción de los lazos de solidaridad, de la memoria de nuestro pueblo y de los territorios que construimos y habitamos. Por tanto, si bien la propuesta buscaba un cambio constitucional para consagrar el derecho fundamental y lo que con ello se corresponde, la búsqueda de largo plazo no se restringía al desarrollo de una herramienta de participación popular “garantizada” por la Constitución.

El Referendo por el agua entregó condiciones de posibilidad para desplegar una serie de herramientas que constituían en sí mismas engranajes de un proceso movilizador, entendiendo por éste un ejercicio que trasciende la concepción de movilizarse únicamente al salir a las calles o tomar espacios públicos. El proceso contó, como ya se ha dicho, con una fuerte etapa de investigación, articulación nacional, pedagogía,

⁸⁷ La credibilidad de la democracia en Colombia estaba en entredicho. En ese momento, el Congreso enfrentaba las investigaciones de muchos congresistas a los que se les descubrió que los paramilitares fueron definitivos en su elección como tales, lo que se llamó “parapolítica”, y, por otra parte, se descubrió que el Ejército nacional asesinaba personas inocentes, sobre todo jóvenes, generando una manera de llevarlas a otros sitios distintos a los que vivían, con el pretexto de que iban a trabajar, y luego matándolos y creando la imagen de que eran guerrilleros muertos en combate: es lo que se conoce como “falsos positivos”.



toma de espacios públicos, y toda una irrupción de alegría e imaginación para contagiar a la población colombiana con una propuesta dinámica y siempre en movimiento, a través de las calles, los ríos, los colegios, e incluso yendo más allá de las fronteras nacionales.

La construcción teórica de la iniciativa, desde la Exposición de Motivos hasta la redacción final de articulado para el cambio constitucional, condensa no solamente una propuesta del momento en que se presentó el Referendo, sino una visión conjunta de sectores de la sociedad colombiana que comprenden el peligro al que nos aboca el modelo de desarrollo y advierten sobre la necesidad de buscar caminos alternativos, acompañados de acciones reales.

El Referendo por el Agua entregó nuevas condiciones para llevar adelante la construcción de un Movimiento por el Agua, por su defensa y resacralización. Sin embargo, no parece apropiado encontrar en el Referendo la génesis del Movimiento, aunque sea un momento muy importante, pues en Colombia se han desarrollado luchas históricas que también pueden ser leídas en esa clave, luchas en las que hombres y mujeres han entregado sus sueños y sus vidas enfrentando la construcción de represas para proyectos hidroeléctricos o defendiendo los páramos para evitar la destrucción de las aguas por las amenazas mineras. Por otro lado, tampoco se puede totalizar al suponer que todas las luchas por el agua estuvieron presentes en la propuesta del Referendo y, precisamente, éste es uno de los retos que hoy nos convoca, la construcción de una plataforma que lleve adelante los postulados del Referendo y logre incluir muchas otras reivindicaciones en un ejercicio solidario y de autodeterminación.

Así, por ejemplo, las luchas que se adelantan hoy frente a la construcción de la represa El Quimbo en el departamento del Huila, de Hidrosogamoso en Santander, la lucha antiminera en el páramo de Santurbán, entre otras que se llevan adelante frente a los megaproyectos, constituyen uno de los frentes a explorar y en los que más allá de la construcción discursiva se

juega el futuro de las aguas colombianas, y en donde se construye el Movimiento, con articulación, intercambio de aprendizajes y movilización. Pues dicha construcción depende del conjunto de acciones territorializadas y articuladas que enfrenten todas las caras de la privatización y mercantilización de las aguas, siempre con la horizontalidad de la articulación popular en torno a la reivindicación del bien común.

Por otro lado, existe hoy en el país un fuerte interés en la articulación y fortalecimiento de las comunidades organizadas para la prestación de servicios del agua y saneamiento básico, quienes más que nunca se encuentran amenazadas por la política nacional que hemos analizado en este escrito. Dicho fortalecimiento puede ser leído también en clave de Movimiento, siempre y cuando responda a la articulación interna de quienes realizan este importante trabajo de llevar agua a sus comunidades, y no sean cooptados por la aparatización en estructuras que no responden a procesos históricos que garantizan la organización sino a intereses sectoriales y cortoplacistas en la búsqueda de protagonismo y acumulación política particular.

Como vemos, la búsqueda de alternativas frente a los megaproyectos que privatizan y se apropian de las aguas de las y los colombianos, y el fortalecimiento de los acueductos comunitarios para garantizar el derecho al agua entendiéndola como un bien común y público son dos de las diferentes aristas de lo que constituye la construcción de este Movimiento en ciernes; pero, asimismo, vale la pena señalar algunos de los escenarios que se constituyen como lugares de posibilidad para avanzar en la articulación.

Desde el año 2008, la Minga de Resistencia Social y Comunitaria, uno de los ejemplos de construcción de poder popular en Colombia, acogió los postulados del Referendo por el Agua, dinamizándolos en los diversos lugares en los que el caminar de la palabra estructuró la construcción de defensa territorial y de las aguas. Actualmente, el Congreso de los Pueblos, espacio que trasciende a las organizaciones y procesos mingueros, y en el que confluyen nuevos acto-



res del ámbito nacional, ha acogido la construcción del Movimiento por el Agua como uno de sus propósitos, pretendiendo la construcción de mandatos en torno al tema, pero recogiendo las propuestas y elaboraciones producidas durante estos años de resistencia articulada.

No hay duda, la defensa del agua nos convoca hoy con la perspectiva de construcción de Mo-

vimiento; nuestra memoria histórica debe responderse con nuestra responsabilidad con quienes en el presente y el futuro dependen de la defensa del patrimonio hídrico para continuar garantizando la permanencia de la vida en el planeta, y, ante el panorama que hoy nos rodea y se nos pretende imponer, pondremos en juego toda nuestra capacidad de soñar y organizarnos para tal fin. La lucha continúa!

- Colombia incorpora la tensión entre quienes promueven la gestión pública del agua como bien común y derecho humano fundamental, y quienes atendiendo los mandatos del BM y de las IFIs promocionan los PDAg y el manejo empresarial del agua. Lo espinoso del asunto es que el modelo PDAg está estructurado para avanzar independientemente de quien esté regentando el Gobierno Nacional y de momento parece adquirir los elementos de una Política de Estado con todos sus anclajes constitucionales y legales, y por supuesto económicos, en contravía de la resolución de la Organización de Naciones Unidas que declaró el agua como derecho humano fundamental⁸⁸ y de recientes fallos de tutela de la Corte Constitucional⁸⁹.
- Las agendas sociales estatales en materia de salud y educación, en vía de ejemplo, han visibilizado su debilidad al ser tratadas con una lógica privatizadora, al dejar que sea el mercado quien defina sus alcances, con impactos negativos. En el modelo PDAg estamos abocados a la misma lógica: las decisiones del Comité Directivo del PDAg en materia de acceso efectivo al agua potable por parte de los municipios y sus ciudadanos, están condicionadas por determinantes externos como los operadores especializados y las instituciones financieras administradoras de los capitales públicos -recursos de participación, regalías y dineros provenientes de créditos, principalmente-. En otras palabras, es el interés privado y el mercado quien finalmente orienta los proyectos a desarrollar.
- Los “bonos de agua” y las instituciones financieras que los gestionan en Colombia, concentran lo mejor de la experiencia internacional en el tratamiento del agua como mercancía. No otra cosa podemos deducir de las perso-

⁸⁸ Naciones Unidas, julio de 2010: “1. Declara el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos; 2. Exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento;”

⁸⁹ Sentencia T-546/09; véase <http://bit.ly/evRO1l>.

nas y capitales que regentan los grupos financieros y condicionan la emisión de los bonos ordinarios para inversión en infraestructura.

- La política sectorial del gobierno en materia de agua y saneamiento básico profundizará la iniquidad en la garantía de los derechos fundamentales para los diferentes sectores de la población colombiana y abrirá mucho más la brecha campo-ciudad, agudizando la desagravación del campo.
- Los supuestos beneficios de la centralización de la gestión con un operador especializado no son tales, pues en departamentos como Córdoba continúa la dispersión de prestadores, apareciendo 4 operadores especializados en 4 empresas distintas: Uniaguas, Aguas de Córdoba, Aguas del Sinú y Proactiva Aguas de Montería.
- Se impone la necesidad de construir propuestas alternativas a la gestión empresarial del agua, sobre la base de revisar experiencias nacionales localizadas en empresas públicas locales exitosas, que las hay, acueductos comunitarios, asociaciones público/público y público/comunitario, al igual que consultar modelos públicos de otros países como Uruguay, Argentina, Francia y Bolivia, originados en el fracaso privatizador que impulsó el BM en la década de los años noventa. Y aquí surge una pregunta, ¿será que debemos esperar el fracaso de los PDAG y sus asociaciones público-privadas, para volver por la senda de la gestión pública/comunitaria del agua? Sería gravísimo vernos abocados a esta situación, pero lamentablemente es un escenario probable luego de la frustración del Referendo por el Agua, iniciativa ciudadana negada en el Congreso de la República.
- Los PDAG carecen de un adecuado diagnóstico en relación con los componentes ambientales territoriales que permitan la elaboración de una política pública sustentable, y de acuerdo a las necesidades reales de la población.
- Los PDAG son concebidos hoy como una herramienta fundamental de las locomotoras del desarrollo del gobierno de turno, convirtiéndose prioritariamente en palancas de la locomotora de vivienda y alejándose cada vez más de los objetivos para los que debiera ser concebida la política pública de agua en el país: solucionar la falta de acceso al agua y saneamiento básico para las comunidades empobrecidas.
- Las posibilidades de lucha por el agua como un derecho fundamental y bien común, por fuera de la oficialidad privatizadora, dependen de la capacidad articuladora del movimiento por el agua con escenarios de construcción de la política nacional de abajo hacia arriba, como la Minga de Resistencia Social y Comunitaria y el Congreso de los Pueblos.

Acercamientos y esquematización del decreto 3200 de 2008 y soportes legales anteriores a esta normatividad que reglamenta la política sectorial de los Planes Departamentales de Agua

Con estos esquemas queremos mostrar a la opinión pública, tanto de territorios urbanos como rurales, las normas establecidas en el Decreto 3200 que dicta los criterios a cumplir en los PDAG.

Como sujetos críticos, vimos necesaria la construcción de esta herramienta porque a excepción de las lideresas y líderes que a nivel nacional siguen fluyendo y sumándose en defensa del agua (al encontrar en procesos como el Referendo por el Agua un eje articulador de

sociedades diversas), hemos observado durante nuestros acercamientos, (donde se presentó la facilidad de compartir con personas de plurales zonas del país) que la mayoría de quienes están siendo directamente afectados por los PDAG, y que en su mayoría son mujeres y hombres que durante décadas se han organizado con equidad y justicia en torno a la construcción de acueductos comunitarios, requieren claridades y documentación frente a la inminencia de privatización de sus sistemas de agua y del patrimonio hídricos en general.

Antecedentes normativos del decreto 3200

Si bien la privatización del agua comenzó en nuestro país con la conocida Ley 142 de 1994, donde se dio vía libre a la privatización de los servicios públicos, fue en los gobiernos de Álvaro Uribe donde se marcó una arremetida total a favor de la privatización de todas las fuentes de

agua e infraestructuras de acueducto en el país que estuvieran siendo utilizadas para suplir la sed de las y los colombianos.

Con la Ley 142 se estableció que “la prestación de los servicios debe llevarse a cabo a través

de empresas de servicios públicos (E.S.P.) constituidas por acciones y por organizaciones autorizadas en zonas rurales o áreas urbanas específicas”⁹⁰; desde el año 1998 el entonces llamado Ministerio de Medioambiente lideró el Programa de Modernización Empresarial, buscando que las municipalidades accedieran a los modelos de E.S.P. para liquidar su participación directa en el potencial negocio para el capital privado y su llegada a la prestación del servicio de agua potable, sin embargo en el año 2005 se inició el laboratorio normativo, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP), para profundizar la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento básico en el país.

El 14 de marzo de 2005 el DNP expidió el Conpes Social 91 en el cual se definieron las “metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” ODM. Para el sector de agua potable y alcantarillado, en el documento, el DNP determina que al 2015 se debe reducir a la mitad la población sin acceso a estos servicios; no obstante se debe hacer nuevamente explícito que quienes establecieron las metas y estrategias para cada país que firmó el cumplimiento de los ODM, fueron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que son las principales IFIs que hasta el día de hoy direccionan las políticas de privatización y endeudamiento en Colombia y en toda Latinoamérica.

eniendo como fundamento la expedición del mencionado documento, el DNP, en acción conjunta con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), expidió el 10 de octubre de 2005 el Conpes 3383 “Plan de desa-

rollo del sector de acueducto y alcantarillado”. Del mismo modo que el documento para los ODM, el Conpes 3383 enfatiza y deja explícito que se debe hacer una “estructura empresarial del sector”, una “industria del agua” y no un servicio que debe garantizar la Nación por derecho constitucional; y que para lograrlo es imperioso concentrar las fuentes dispersas de financiación para así optimizarlas. De acuerdo al documento, las fuentes de financiación de la “industria” son las siguientes: i) el sistema tarifario; ii) el Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico; iii) y la novedad del fácil acceso a crédito con la Banca Nacional y la Banca Multilateral. También el documento expresa puntualmente que es necesario fortalecer la participación de las inversiones privadas para la correcta ejecución de los recursos.

Los documentos Conpes señalados con anterioridad fueron un laboratorio político preciso, además de las experiencias en algunas ciudades principales del país, ya que paulatinamente, con el avance estructural de la política sectorial para agua potable en cada uno de ellos, le dieron fundamentos y bases sólidas a un documento que tuvo que esperarse por casi dos años, el documento Conpes 3463 del 12 de marzo de 2007, “Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”.

Como vimos, el Conpes 3463, también realizado entre el DNP y el MAVDT, concretó las estrategias conjuntas que debían realizar los Municipios, las Gobernaciones y la Nación a través del mismo MAVDT. No obstante, lo expresado en el Conpes 3463 es lo que se reglamenta bajo normatividad en el Decreto 3200 de 2008.



cuadro anexo 1

Normatividad dispuesta para la privatización y recentralización administrativa del servicio público de agua potable y saneamiento básico			
Año	Norma	Privatización del servicio	Recentralización administrativa del servicio
1994	Ley 142 – Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios	Define que “la prestación de los servicios debe llevarse a cabo a través de empresas de servicios públicos (E.S.P.) constituidas por acciones y por organizaciones autorizadas en zonas rurales o áreas urbanas específicas”.	
1997	Conpes 2912 – Política y estrategia para la participación privada en agua potable y saneamiento básico	Se define necesaria la “consolidación de un proceso de modernización institucional, mejorando las condiciones para imprimir mayor eficiencia y dinámica a los procesos de coparticipación privada en la gestión empresarial y en la captación de mayores recursos de inversión” (p. 3). Crea el Programa de Modernización Empresarial como parte de la estrategia para promover la participación privada en el sector de agua potable y saneamiento básico (DNP, 2003, Conpes 3253).	Define el grado de descentralización del sector de agua potable y saneamiento básico como uno de los factores que “impone restricciones al cumplimiento de las funciones nacionales, dificulta el logro de los objetivos de la política sectorial y restringe la participación privada” (p. 9).
1998	Programa de Modernización Empresarial – PME	Su objetivo era la creación y consolidación de entidades prestadoras autónomas (operadores especializados) del servicio de agua potable y saneamiento básico “que operen con esquemas de gestión empresarial, aseguren índices crecientes de eficiencia y productividad, así como la calidad de las inversiones”.	
2003	Conpes 3253 – Importancia estratégica del programa de modernización empresarial en el sector de agua potable y saneamiento básico	Define la importancia estrategia de la inversión en infraestructura en algunos proyectos desarrollados desde la constitución del PME.	Busca generar un aumento de los recursos de la nación para el desarrollo de los contratos de vinculación de operadores especializados.
2005	Conpes 091 – Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – 2015	Se establece la necesidad de eliminar el rezago tarifario para hacer sostenible la administración, operación y mantenimiento del servicio. Se define el “fortalecimiento de la SSPD y de la CRA para adelantar acciones encaminadas a la liquidación de empresas y prestadores públicos ineficientes” (o. 31a.	Define la necesidad de un uso más eficiente de los recursos del SGP, la focalización de subsidios y mecanismos para la vinculación de inversionistas a través del mercado de capital.
	Conpes 3383 – Plan de Desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado	Define el sector de agua y saneamiento básico como una industria que se ha visto beneficiada con la participación privada y un manejo empresarial de la prestación del servicio. La cual debe desarrollarse bajo esquemas regionales y agilizar la transformación empresarial de los prestadores	Las fuentes de financiación de esta industria son aportes de la nación (10%), el sistema tarifario (40%), el SGP para Agua potable y saneamiento básico (40%) y otras como crédito a largo plazo con la banca nacional y multilateral (10%). Las cuales se considera deben ser aplicadas bajo esquemas regionales que las comprometan en el largo plazo, haciendo énfasis en la necesidad de que los recursos del SGP apalanquen un mayor nivel de endeudamiento con la banca multilateral y que también estos puedan ser girados directamente a los operadores especializados.

continúa...



Normatividad dispuesta para la privatización y recentralización administrativa del servicio público de agua potable y saneamiento básico			
Año	Norma	Privatización del servicio	Recentralización administrativa del servicio
2006	Decreto 3137 – Por el cual se modifica la estructura del MVADT	Se crea el Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento como departamento especializado para la gestión de agua y saneamiento básico, el cual tiene una visión mercantil del recurso hídrico y prioriza la inversión extranjera en la prestación del servicio.	
2007	Conpes 3463 – Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.	Define los Planes Departamentales de Agua como la estrategia para desarrollar los lineamientos del Plan de Desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado para responder a la necesidad de una industria del sector de agua potable más concentrada, que permita generar economías de escala, bajo esquemas regionales, que articule diferentes fuentes financieras, con una mayor capacidad de acceso a crédito de banca multilateral y un acelerado proceso de modernización empresarial (fomento a la entrada de operadores especializados). Establece 3 fases para su implementación: I Diagnóstico; II Estructuración; y III implementación y seguimiento.	Se definen a los Departamentos como la instancia de coordinación de los Planes a través de la contratación de una Gerencia Integral, con ello se busca la modernización empresarial y regionalización de la prestación de los servicios. Se establecen planes de inversión con perspectiva regional y un manejo de los recursos del sector a través de esquemas fiduciarios.
	Ley 1151 – Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	En su artículo 6 sobre los programas e inversión cubija el desarrollo empresarial del país con la política de defensa y seguridad democrática para la privatización de activos y recursos de la nación a través de la confianza inversionista. Además de ello recoge lo definido en el Conpes 3463, que define los PDAG como la principal estrategia y establece la meta de desarrollarla en los 32 departamentos del país.	
		En su artículo 92 establece que las obras de infraestructura financiadas por las Corporaciones Autónomas Regionales podrán ser entregadas a las empresas de Servicios Públicos (operadores especializados), sin que ello deba ser considerado como detrimento del patrimonio público e impidiendo que las Corporaciones puedan tener alguna participación en las empresas y prestación del servicio.	En sus artículos 91, y 93 enfatiza que las fuentes de recursos del gobierno nacional estarán ceñidos al nivel de compromiso de las entidades territoriales (nivel que se define bajo metodologías del gobierno nacional) y que serán distribuidos bajo criterios de carácter regional. En el artículo 100 establece que el giro de los recursos del SGP podrá ser realizado directamente a los prestadores del servicio bajo esquemas fiduciarios previstos para tal fin y en el artículo 118 extiende esta posibilidad frente a los recursos de la Nación, distritos, departamentos, municipio y autoridades ambientales.
Acto legislativo 04 por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política	Estableciendo la bolsa de Agua Potable y Saneamiento Básico - APSB con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones	Facultad a los ET de pignorar y recaudar a través de un patrimonio autónomo PT los recursos provenientes del SGP de Agua Potable y Saneamiento Básico para garantizar el servicio de la deuda para la adquisición de bonos de agua.	

continúa...



Normatividad dispuesta para la privatización y recentralización administrativa del servicio público de agua potable y saneamiento básico			
Año	Norma	Privatización del servicio	Recentralización administrativa del servicio
2007	Ley 1176 – Define generalidades del Sistema General de Participaciones, modificando anteriores leyes (3,10,12)	Los departamentos, distritos y municipios podrán, con cargo a los recursos del SGP de agua potable y saneamiento básico constituir patrimonios autónomos para desarrollar proyectos de inversión para la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo. Estos mismos recursos podrán ser girados directamente al prestador del servicio, a los patrimonios autónomos o a esquemas fiduciarios.	Define competencias de los departamentos en la promoción, estructuración, implementación y cofinanciación de esquemas regionales para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico. Además de ello define un plazo de 18 meses para que los municipios cumplan con los requisitos necesarios que les posibiliten certificarse en agua y saneamiento básico para poder mantener autonomía sobre los recursos del SGP con destinación específica para agua potable y saneamiento básico, en caso de que no sean cumplidos dentro de este plazo la responsabilidad administrativa sobre estos recursos es dada a los departamentos como también la competencia para asegurar la prestación del servicio, además de ello el departamento representara a los municipios o distritos no certificados en la empresa prestadora del servicio. En caso de que el municipio o distrito se certifiquen posteriormente deberán asumir los compromisos y el esquema definido por el departamento.
2008	Decreto 3200 - Por el cual se dictan normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento	<p>Dicta la política sectorial de los PDAG, define los principios y objetivos de los PDA que se derivan de la normatividad anterior, define la estructura operativa de estos conformada por un comité directivo, el gestor, la gerencia asesora y el esquema fiduciario para el manejo de los recursos. Así como las fases de los PDA.</p> <p>Los patrimonios autónomos deberán definirse bajo un esquema fiduciario (celebración o suscripción de un contrato de fiducia mercantil) para el desarrollo, ejecución y financiamiento de los PDA, con el fin de concentrar los recursos financieros, hacer inversiones temporales, dar liquidez para el cumplimiento de compromisos adquiridos por los PDA y servir de garantía y fuente de pago de las obligaciones financieras (deuda).</p>	Se crean 3 bolas de apoyo financiero mediante las cuales se podrá acceder a los recursos de la nación destinados a los PDA bajo el cumplimiento de requisitos en el avance de los mismos.



cuadro anexo 2

Participantes y estructuras operativa y financiera de los PDAG, sus funciones y conformación, según el decreto 3200 de 2008			
	Funciones	Conformación	
Participantes	Actores	<p>- Aportan la infraestructura de los PDAG y recursos financieros provenientes del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones, regalías, compensaciones y asignaciones del Fondo Nacional de Regalías, autoridades ambientales, propios o de libre destinación de las autoridades territoriales y otros. - Los departamentos, municipios y distritos deben cumplir con diferentes requisitos para participar en los PDAG, como: autorización de la corporación respectiva (concejo o asamblea) al alcalde o gobernador para comprometer vigencias futuras para los PDAG, comprometer los recursos del SGP con destinación específica a agua potable y saneamiento básico; celebrar contratos con el esquema fiduciario, y los operadores especializados. - Para el caso de los departamentos, deberán realizar un convenio con el MAVDT en el cual se compromete a acoger e implementar la política de agua y saneamiento básico contenida en el Plan Nacional de Desarrollo y los documentos Conpes. Realizar actas con el MAVDT en relación a los términos de concertación del esquema fiduciario y del diagnóstico técnico base del servicio público de agua potable y saneamiento básico. Acuerdos sobre los aportes a los PDA, las metas en materia de servicios públicos agua potable y saneamiento básico y sobre el mecanismo de financiación. Al Gobernador departamental deberá adoptar mediante decreto el manual operativo del PDAG. - Para el caso de los municipios o distritos deberán acreditar su aporte de recursos al los PDAG y autorizar el giro directo al esquema fiduciario. Realizar el convenio con el gestor. - Las autoridades ambientales para participar en los PDAG deberán suscribir un convenio con el departamento respectivo en el cual se determine la forma como la autoridad ambiental participará del PDAG precisando las actividades que se compromete a desarrollar, los recursos que destinará para cumplir con los compromisos adquiridos, así como los demás aspectos necesarios, para asegurar una adecuada articulación de la autoridad ambiental con el PDAG y sus estructuras operativas.</p>	<p>Son las entidades estatales participantes en la coordinación interinstitucional de los PDAG (departamentos, municipios y/o distritos, MAVDT, DNP, autoridades ambientales). Estas</p>
	Vinculados	<p>Podrán tener la condición de vinculados al PDAG, previa aprobación del Comité Directivo, las personas jurídicas de derecho público, privado o mixto, mediante el aporte de recursos financieros y/o técnicos y/o humanos.</p>	
Estructura Operativa	Comité Operativo	<p>- Aprobar sobre la base de la propuesta elaborada por el Gestor con el apoyo de la Gerencia Asesora y los lineamientos definidos por el MAVDT el manual operativo del PDAG y sus modificaciones. - Tomar las decisiones necesarias para implementar la política de agua potable y saneamiento básico. - Revisar y ajustar las metas del PDAG de acuerdo con las fuentes de financiación disponibles. - Aprobar la participación de los vinculados en el PDAG. - Aprobar sobre la base de la propuesta del Gestor y con el apoyo de la Gerencia Asesora los esquemas de transformación empresarial y/o fortalecimiento institucional para cada municipio y/o distrito participante del PDAG. - Establecer los lineamientos y parámetros generales que deberá observar la Gerencia Asesora para la preparación de los documentos de contratación. - Aprobar, con base en el convenio suscrito entre la autoridad ambiental participante y el Departamento respectivo, la propuesta presentada sobre los esquemas de trabajo y articulación de dicha autoridad ambiental con los demás participantes del PDA. Solicitar informes sobre la ejecución y manejo de los recursos del PDAG al representante del esquema fiduciario. - Solicitar al Gestor informes de avance sobre el cumplimiento de las metas del PDAG. - Darse su propio reglamento. - Las demás necesarias para implementar el PDAG.</p>	<p>- El gobernador del departamento. - Un delegado del gobernador responsable de los asuntos relacionados con los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en el departamento. - Dos alcaldes, en representación de los municipios y/o distritos participantes del PDAG. - Un delegado del MAVDT. - Un delegado del DNP. - Un delegado de cada autoridad ambiental con jurisdicción en los municipios del departamento respectivo.</p>

continúa...



Participantes y estructuras operativa y financiera de los PDAG, sus funciones y conformación, según el decreto 3200 de 2008		
	Funciones	Conformación
Estructura Operativa	Gestor <ul style="list-style-type: none"> - Cumplir los objetivos de la política del sector de agua potable y saneamiento básico y los objetivos y las metas del PDAG en el territorio del Departamento respectivo. - Garantizar la implementación del PDAG. - Coordinar las acciones de los participantes del PDAG. - Ser el interlocutor ante los participantes del PDAG. - Garantizar el cumplimiento del manual operativo del PDAG. - Mantener actualizado el diagnóstico técnico base e implementar un sistema de información que facilite el seguimiento al avance del PDAG. - La difusión del PDAG ante la comunidad. - Dar cumplimiento a las instrucciones dadas por el Comité Directivo del PDAG. - Dar las instrucciones al esquema fiduciario de manejo de recursos, en cumplimiento de lo establecido por el Comité Directivo, según lo previsto en el respectivo contrato. - Adelantar, junto con el gobernador del respectivo departamento, el proceso de vinculación de todos los municipios y/o distritos y demás participantes del PDAG. - Gestionar directamente y/o en conjunto con los participantes del PDAG alternativas de financiación de proyectos en el marco del PDAG. - Cuando su naturaleza jurídica se lo permita, implementar instrumentos financieros para el apalancamiento de recursos destinados al desarrollo del PDAG. - Prestar asistencia a los municipios y/o distritos participantes del PDAG en los temas relacionados con la prestación de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado y/o aseo. - Implementar los esquemas de transformación y fortalecimiento institucional en el (los) municipio(a) y/o distrito(a) participante(s) del PDAG. - Adelantar procesos de contratación velando por la pluralidad de oferentes y la publicidad de dichos procesos. - Preparar, convocar y desarrollar audiencias públicas de rendición de cuentas y divulgación de los procesos de contratación para el seguimiento a los avances del PDAG, así como suministrar la información requerida por los organismos de control. - Las que se le asignen en el manual operativo, las necesarias para implementar el PDAG y las derivadas del presente decreto. 	<p>Una empresa de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo del orden departamental, siempre que sus estatutos permitan la vinculación como socios de los municipios y/o distritos del departamento que lo soliciten; o el departamento.</p>
	Gerencia Integral <ul style="list-style-type: none"> - Coordinar con los participantes del PDAG el alcance de los proyectos que serán presentados por el Gestor al Comité Directivo. - Apoyar al Gestor en: la preparación del proyecto de manual operativo del PDAG y sus modificaciones que resulten necesarias; la preparación de la propuesta para los esquemas de transformación empresarial y/o fortalecimiento institucional; la preparación de la propuesta de priorización de proyectos a desarrollarse en el marco del PDA; la presentación a los participantes del PDAG de los proyectos de infraestructura y la estrategia de fortalecimiento o transformación institucional a ejecutar; la preparación de la propuesta del plan anual de estratégico y de inversiones del PDA; - Preparar y ajustar los proyectos que serán ejecutados en el marco del PDAG. - En los casos en que se requiera, y de acuerdo con lo previsto en el contrato y lo definido por el Comité Directivo, adelantar directamente o a través de terceros la interventoría de las obras que se contraten en el marco del PDAG. - Elaborar los documentos con base en los cuales se adelantarán los procesos de contratación. - Prestar asistencia integral al Comité Directivo y asistencia integral directa o por solicitud del Gestor, a todos los participantes del PDAG en aspectos técnicos, institucionales, legales, ambientales, financieros y administrativos. 	<p>Es una persona jurídica con experiencia e idoneidad para adelantar las acciones y actividades técnicas, institucionales, legales, ambientales, financieras y administrativas de apoyo y asesoría al Gestor y a los participantes del PDAG.</p>
Estructura Financiera	Esquema fiduciario <ul style="list-style-type: none"> - Concentrar en un solo vehículo financiero los recursos de los diferentes participantes del PDAG. - Maximizar la utilización de los recursos que transfieran los diferentes participantes del PDAG para la ejecución y desarrollo de los PDA, efectuando entre otros, inversiones temporales con los recursos existentes en el mismo. - Permitir la ejecución de los PDAG en tiempos más cortos de los esperados, dando la liquidez necesaria a las obligaciones y compromisos adquiridos en desarrollo de los PDAG que se encuentren en ejecución. - Servir de garantía y fuente de pago de las obligaciones financieras que adquiera el Patrimonio Autónomo mediante créditos con la banca nacional o internacional u otro mecanismo de financiación que se implemente. 	<p>Patrimonios Autónomos constituidos mediante la celebración o suscripción de un contrato de fiducia mercantil para el desarrollo, ejecución y financiamiento de los PDAG.</p>



referencias bibliográficas

- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – 2015*. Documento Conpes 091. 14 de marzo de 2005.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes. *Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo*. Documento Conpes 3463. 12 de marzo de 2007.
- Congreso de la República. Ley 1151 de 2007, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo”. 24 de julio de 2007.
- Congreso de la República. “Ley 1176 de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. 27 de diciembre de 2007.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-546/09, en <http://bit.ly/evRO1J>.
- Diagnóstico Consolidado de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Departamento de Córdoba*. Enero de 2009. Colombia.
- Las Fuentes de Agua en el departamento de Córdoba: un inventario desalentador. Publicaciones Unisinú. Montería. 2005.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 3200 de 2008, “Por el cual se dictan normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento y se dictan otras disposiciones”. 29 de agosto de 2008.
- Moran, Robert. *Minando el agua*. Publicación de la Federación Regional Única de los Trabajadores Campesinos del Altiplano Sud -Frutcas. Bolivia. 2009.
- Sandoval, Martha Yaneth. “En defensa de la descentralización”. Véase <http://bit.ly/ffWgQx>.
- Urrea, Danilo y Camacho, Juana. *Agua y transnacionales en la Costa Caribe Colombiana. Laboratorio experimental del modelo privatizador en Colombia*. Editorial Bochica. Censat Agua Viva. 2007. También en www.censat.org.

sitios web

- Banco Mundial. Véase <http://bit.ly/ZTfS3>
- Concessionary Financing Programs for the Water and Sanitation Sector in China. <http://bit.ly/eHqxkj>
- www.elespectador.com/impreso/negocios/articuloimpreso161821-gremios-piden-saneamiento-los-planes-de-agua
- http://www.ecofondo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=195:exposicion-de-motivos-que-sustenta-articulado-reformatorio-de-la-constitucional-nacional&catid=49:exposicion-de-motivos&Itemid=62
- http://www.ecofondo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=126:la-ofensiva-contra-el-referendo-del-agua-la-encabeza-el-presidente-uribe&catid=47:el-referendo-semana-a-semana&Itemid=62
- http://www.ecofondo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=134:se-aprobo-un-texto-opuesto-al-firmado-por-mas-de-dos-millones-de-personas&catid=47:el-referendo-semana-a-semana&Itemid=62



AGUAS SIN PLANES NI DUEÑOS

Política de privatización y procesos de resistencia en Colombia

Daniilo Urrea y Alejandro Cárdenas

Con la colaboración de Yul Francisco Dorado

Censat Agua Viva – Amigos de la Tierra Colombia

Tel – fax: 57 1 244 24 65 / 244.05 81 / 337 77 09

agua@censat.org,

www.censat.org

Director - Jorge Enrique Sánchez Segura

Coordinación de proyectos - Tatiana Roa Avendaño

Coordinación Administrativa - Olga Patricia Saavedra

Equipo de Trabajo

Diego Rodríguez

Tatiana Rodríguez Maldonado

Daniilo Urrea

María Stella Sandoval

Orlando Galvis

Edelmira Hernández

Ricardo Granados

Dana Jaimes

Federico Mosquera

Luisa María Navas Camacho

Sonia Medina

Loryines Urbano

Gert Steenssens

Jaime Moreno

Junta Directiva

Tatiana Roa Avendaño - *Presidente*

María del Rosario Rojas - *Secretaria*

Rafael Gutiérrez

Luis Fernando Ortiz

Germán Castañeda

Edición

Luisa María Navas Camacho

Impresión

El Molde Gráficas LTDA.

Diseño

Leonel Adrián Cárdenas Roa

Fotografía de portada

Gert Steenssens / EsperanzaProxima.net

ISBN

978-958-99801-3-2

Bogotá, Colombia, junio de 2011

El contenido de este folleto puede ser reproducido total o parcialmente indicando la fuente de la que ha sido tomada la información.



La *política nacional de aguas* en Colombia se construye sin la participación de quienes garantizan la permanencia de los territorios y la continuidad de la vida, entrega el control de la gestión al capital corporativo y pone en riesgo la sustentabilidad de las fuentes y el acceso al agua para los sectores más empobrecidos de la sociedad. Frente al modelo de despojo el pueblo colombiano se articula en perspectiva de Movimiento. La Lucha continúa!



**Amigos de
la Tierra
Internacional**

Esta publicación contó con el apoyo de
*Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda y
Amigos de la Tierra Internacional*