

Explorar los relacionamientos entre los actores de la gobernanza del agua en comunidades rurales

Narrativas de acueductos comunitarios y el Estado en Colombia

Exploring the Relationships between Water Governance Actors in Rural Communities: Narratives of Community Water Plants and the Government in Colombia

Angela M. Páez y Andrés Gómez Rey*

[...] la institucionalidad comenzó a acorralar a los acueductos.
—Entrevistado 3

Resumen: Este artículo busca contribuir a la comprensión de la gobernanza del agua y la autogestión en América Latina, a partir de la pregunta de investigación: ¿Quiénes son los actores clave en la relación entre los acueductos comunitarios y el Estado en las zonas rurales de Colombia? A partir de metodología cualitativa de análisis de entrevistas y análisis de contenido de normas pertinentes, se observa una brecha entre los actores establecidos por las normas y aquellos con mayor representatividad de acuerdo con las entrevistas. En las relaciones entre estos actores, tanto funcionarios públicos como líderes de acueductos comunitarios reconocen la importancia de estos acueductos en la gestión del agua y en el fortalecimiento democrático de las comunidades. Sin embargo, también se observa la desconfianza mutua como un obstáculo para la colaboración efectiva. Además, se destaca el papel crucial de las organizaciones no gubernamentales y universidades en apoyar la gestión comunitaria del agua. Este estudio aporta a la literatura sobre la gobernanza hídrica y la autogestión de recursos ambientales en América Latina.

Palabras clave: gobernanza del agua, autogestión, políticas de agua, acueductos comunitarios, Colombia.

*Angela M. Páez, profesora asociada del Departamento de Administración Pública, Tennessee State University, 330-10th Avenue N. Campus Mail Box 140, Suite B-400. Nashville, TN 37203-3401. Tel: +1 615 9637251. Correo-e: anicho10@tnstate.edu. ORCID: 0000-0003-2585-4865. Andrés Gómez Rey, profesor asociado de carrera académica de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, edificio Jockey Club, Carrera 6, núm. 15-18, piso 3, of. 63. Tel: (571) 297 0200, ext. 4336. Correo-e: andres.gomez@uro-sario.edu.co. ORCID: 0000-0002-2852-1970.

Artículo recibido el 8 de marzo de 2024 y aceptado para su publicación el 3 de abril de 2025.

Abstract: This article contributes to the understanding of water governance and self-management of natural resources in Latin America, based on the research question: Who are the key actors in the relationships between community water systems and the government in rural areas of Colombia? Using qualitative methods, including interviews and content analysis of water policies, we describe the gap between the actors and relationships in the policies and water governance practices implemented by community water plants. We found that both public officials and community leaders recognize the importance of community water plants in water management and the democratic strengthening of rural communities. One obstacle to effective collaboration in water governance is the mutual distrust among parties. We also observed the crucial role of nonprofits and universities in supporting community water management in rural areas. This study contributes to the literature on water governance and self-management of natural resources in Latin America.

Keywords: water governance, self-management, water policies, community water plants, Colombia.

Hay aproximadamente 80 000 organizaciones comunitarias de manejo de agua en América Latina que le proporcionan agua a más de 40 millones de personas (Dupuits y Bernal, 2015). En el caso colombiano los acueductos comunitarios proveen agua a poblaciones principalmente en zonas rurales, en medio de situaciones conflictivas con el Estado. En este artículo abordamos la pregunta: ¿Quiénes son los actores —gubernamentales y no gubernamentales— relevantes en las relaciones entre los acueductos comunitarios y el Estado en Colombia y cómo se desarrollan sus relacionamientos?

Esta pregunta de investigación se apoya en dos presunciones ya exploradas en la literatura académica. La primera, la relación entre Estado y los acueductos comunitarios es conflictiva y ha suscitado tensiones que afectan la prestación del servicio de agua (Dupuits y Bernal, 2015; Gómez Rey y Páez, en prensa; Red Nacional de Acueductos Comunitarios, 2011, 2015, 2017 y 2020; Bernal, 2020; Gómez Rey y Rodríguez, 2013; Lasso, 2021). La segunda, la Ley de servicios públicos domiciliarios en Colombia (Ley 142 de 1994) formuló un modelo dirigido a empresas que agudiza estas tensiones al establecer el mismo régimen para todos los prestadores del servicio de agua, sin tener en cuenta sus particularidades, como lo pueden ser las rurales y comunitarias (Dupuits y Bernal, 2015; Gómez Rey y Páez, en prensa; Red Nacional de Acueductos Comunitarios, 2011, 2015, 2017 y 2020). Este artículo se centra en esta disonancia entre el Estado y los acueductos comunitarios y propone un mapeo de actores para los acueductos relevantes con el fin de resaltar cuáles de estos actores tienen mayor representatividad en esta relación.

El acceso a información sobre los acueductos comunitarios y su gestión presenta dificultades en diferentes países de América Latina (Alpízar *et al.*, 2022). Estos

acueductos están dispersos en el territorio, tienen acceso a limitados recursos y sostienen una tensa relación con el Estado (Dupuits y Bernal, 2015). Se han diseñado modelos para entender la compleja red de actores que participan en la prestación del servicio de agua en sectores rurales (Bernal *et al.*, 2014), pero se extrañan investigaciones empíricas que identifiquen cómo se desarrollan los relacionamientos entre el Estado y los acueductos comunitarios en la práctica, y qué actores tienen mayor representatividad en estos relacionamientos. A manera de ejemplo, cada acueducto comunitario construye sus relaciones con el agua y su distribución, por lo cual cada uno de ellos posee particularidades y conocimientos locales propios. Las entidades del Estado son diversas, con racionalidades dependiendo de sus áreas temáticas y su ubicación geográfica, entre otros aspectos. Las entidades relacionadas con acueductos comunitarios están insertadas en tres sectores de la rama ejecutiva del poder público: vivienda, ciudad y territorio; ambiente y desarrollo sostenible, y salud; y a nivel local, en la gestión municipal. Estas particularidades y fragmentaciones en la visión de los diferentes actores afectan los relacionamientos entre unos y otros, así como la distribución del agua en estas comunidades.

Este artículo busca contribuir al entendimiento de las complejidades alrededor de la relación Estado-acueductos comunitarios en Colombia, la fragmentación temática, geográfica y competencial de las entidades del Estado (Alpuche *et al.*, 2021); la disonancia entre política pública, ciencia y conocimientos locales de los acueductos, y la diversidad de los acueductos comunitarios que pudiese explorar los desafíos propios de la labor de las comunidades. De igual manera, buscamos aportar a los estudios que muestran las tensiones en esa relación y algunas de las desconexiones entre normas y política pública del sector de servicios.

En este artículo utilizamos el término “realidad” para describir los recursos, necesidades, valores e identidades de personas que viven en zonas rurales y cuyo acceso al agua por tubos no está garantizado por empresas de servicios públicos domiciliarios, en el contexto de la normatividad de agua vigente. Asimismo, nos referimos al Estado como aquellos órganos del poder público que deciden el diseño e implementación de la política pública de agua en Colombia y de esta forma determinar cuáles son los entes gubernamentales con los que los acueductos comunitarios se relacionan con mayor frecuencia y que tienen un mayor potencial de fortalecer o debilitar la gestión comunitaria del agua.

Dos conceptos que enmarcan nuestro análisis son la gobernanza del agua y la autogestión. Por gobernanza del agua se entiende la acción conjunta del gobierno y la sociedad en el manejo de los recursos hídricos (Bocarejo Suescun, 2018; Murillo-Licea y Soares-Moraes, 2013). Nos apoyamos de manera específica en los

enfoques de gobernanza que dan visibilidad a los entendimientos situados y que abarcan reglas formales e informales en la gestión del agua (López-DeCastro *et al.*, 2021). Por su parte, la autogestión es un sistema de organización en el que actores sociales, actores comunitarios o la sociedad civil participan directamente en la toma de decisiones, administración y ejecución de acciones para beneficios colectivos (Sandoval y Günther, 2015). En este escrito analizamos cómo los conceptos de gobernanza y autogestión se ven reflejados en los relacionamientos entre los acueductos comunitarios y el Estado. Estos conceptos también nos permiten explorar el rol de otros actores sociales en la gestión y distribución del agua.

Para ello, hemos dividido el texto en cuatro secciones. La primera hace una breve revisión bibliográfica sobre temas que consideramos importantes para este artículo; la segunda describe la metodología de investigación utilizada; la tercera presenta de manera sucinta el análisis realizado, y la cuarta, las implicaciones de ello derivadas. Finalmente, se presentan las conclusiones.

APROXIMACIÓN A LA LITERATURA

Esta sección contiene tres temáticas. La primera consiste en un panorama de inequidad en la distribución de agua en zonas rurales de Latinoamérica, la segunda conceptualiza la gobernanza y autogestión, y la tercera describe las particularidades de los acueductos comunitarios.

Agua e inequidad

La inequidad en el acceso al agua es uno de los principales problemas a los que se enfrentan los gobiernos en América Latina, sobre todo en zonas rurales y zonas habitadas por comunidades indígenas (Nieto, 2011; Gargarella, 2017). Si bien las condiciones geográficas varían de una región a otra, en general las crisis de agua no se deben a su escasez sino a políticas de desigualdad como lo anotan autores en Costa Rica, Colombia y Ecuador (Wilson y Villarreal, 2022; Defensoría del Pueblo, 2005; Dupuits y Bernal, 2015). Diseños institucionales centralizados que favorecen el uso urbano del agua han promovido estas desigualdades (Wilson y Villarreal, 2022; Dupuits y Bernal, 2015), así como lo han hecho también sistemas políticos y económicos que han favorecido contextos de atracción de capitales extranjeros en sectores como la minería, las hidroeléctricas y el cultivo de flores (Dupuits y Bernal, 2015). Estos sistemas han perjudicado notablemente a proveedores en sectores rurales, como los acueductos comunitarios en Colombia (Dupuits y Bernal, 2015) y las Asadas en Costa Rica (Ramírez y Obando, 2022).

Las raíces de la inequidad en el acceso al agua se encuentran en la década de 1990, cuando se implementaron políticas de privatización y desregulación que fueron apoyadas por agencias de cooperación y entes internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Nieto, 2011; de Vos *et al.*, 2006). Estas iniciativas llevaron a los Estados a impulsar actividades económicas e inversión extranjera que generaron un impacto negativo en la protección de derechos de la población en torno al agua (Perera, 2015). Además, los países diseñaron regulaciones fundamentadas en tendencias tecnocráticas y *top-down* (Perera, 2015) que con frecuencia distanciaron las normas de las dinámicas de las comunidades.

Esta tendencia también propició una desarticulación entre el centro y el descentro, ya que las políticas públicas se han diseñado para las ciudades, ignorando las estructuras locales-rurales de la gobernanza del agua (de Vos *et al.*, 2006). Este marco normativo complejo y centralizado ha dificultado la participación ciudadana al generar un entramado institucional difícil de navegar para los ciudadanos (Ramírez y Obando, 2022). Estas medidas han mantenido la inequidad en el acceso y han originado daños ambientales, ya que los controles sobre contratistas privados no han sido efectivos (de Vos *et al.*, 2006). Recientemente, el papel del Estado como regulador se soporta en la intersección entre el ordenamiento doméstico y el conocimiento transnacional (Urueña, 2012), espacio en el que las dinámicas locales tienden a ser desatendidas.

Las comunidades en zonas rurales de América Latina han diseñado sus propias normas y sistemas de provisión de agua que con frecuencia no son reconocidas por el Estado, llevándolas a enfrentar serios problemas de sostenibilidad económica (Dupuits y Bernal, 2015; Paerregard *et al.*, 2016). Estos sistemas se han considerado una forma de superar la “tragedia de los comunes” al fortalecer la posibilidad de que las comunidades administren sus propios recursos de forma sostenible (Ostrom, 1990). En países como Colombia, Ecuador y Costa Rica organizaciones comunitarias distribuyen el servicio de agua a la población en zonas rurales (Dupuits y Bernal, 2015; Ramírez y Obando, 2022). Estas organizaciones no se perciben a sí mismas como prestadoras de un servicio, mientras que el Estado las regula como tal (Schomberger y López Murcia, 2008).

Gobernanza del agua y autogestión

El término gobernanza es polisémico y se ha estudiado desde diferentes disciplinas, como el análisis institucional (Ostrom, 2011; Pacheco-Vega, 2014), el análisis jurídico y de políticas públicas (Villada-Canela *et al.*, 2019) y la antropología

(Bocarejo Suescun, 2018). Uno de los principales elementos de la gobernanza es la acción conjunta del gobierno y la sociedad para alcanzar un objetivo de política pública (Murillo-Licea y Soares-Moraes, 2013). La gobernanza del agua se entiende como la articulación de roles del gobierno, la sociedad civil y el sector privado en el manejo de los recursos hídricos (Bocarejo Suescun, 2018). En este modelo se entiende que los procesos de diseño e implementación de política pública están íntimamente relacionados y que dependen de las relaciones interdependientes de actores de diferente naturaleza (*e.g.* pública, privada y social) y de multiplicidad de procesos (Osborne, 2006). Parte de la literatura ha enfatizado el rol de la participación social en el diseño e implementación de políticas públicas en materia de agua (Mussetta, 2009).

Desde la perspectiva institucional, la literatura se ha fundamentado en el trabajo de Elinor Ostrom para analizar las reglas y normas de interacción en el manejo colectivo del recurso hídrico (Pacheco-Vega, 2014). Un aspecto de los arreglos institucionales en torno al manejo del agua es el análisis de las normas y políticas en los Estados que consagran diferentes principios atinentes al manejo del recurso hídrico. Murillo-Licea y Soares Moares (2013) muestran la evolución histórica en el manejo de los recursos hídricos en México. Villada-Canela y colaboradores (2019) analizan los mecanismos de participación pública en la formulación y ejecución de políticas públicas en la gestión del agua dentro del marco de la Ley de Aguas Nacionales (LAN). En este contexto, Villada-Canela y otros (2019) resaltan la importancia de un marco normativo que contenga competencias y responsabilidades explícitas de los participantes, así como capacidad institucional sustancial para la participación.

Algunos autores han enfatizado la necesidad de investigar la gobernanza del agua desde una perspectiva que involucre a los actores, las normas que enmarcan sus relacionamientos, los puntos nodales y procesos involucrados, porque desde esta perspectiva se da espacio a los entendimientos situados y que abarcan reglas formales e informales (López-DeCastro *et al.*, 2021). La presente investigación responde a este llamado, resaltando las prácticas formales e informales que se han creado en torno a la gestión del agua en zonas rurales, y dando visibilidad a los entendimientos situados tanto de la gestión como de las normas y los recursos disponibles.

En este mismo sentido, algunos autores han resaltado la existencia de enfoques de la gobernanza del agua que se construyen sobre diferentes abstracciones de las articulaciones entre los actores, el lenguaje de los recursos y servicios, y los entrelazamientos que surgen en torno al agua (Bocarejo Suescun, 2018). Esta perspec-

tiva antropológica del agua asume que la gobernanza conlleva “algún tipo de traducción de los entrelazamientos cotidianos de las personas con animales, plantas, elementos, entre otros, en formas incluyentes de gestión” (Bocarejo Suescun, 2018: 112). Esta comprensión de la gobernanza del agua como entrelazamientos es uno de los presupuestos de esta investigación en la medida que resalta las diferentes dimensiones del acceso al agua que no son reconocidas por el sistema normativo colombiano. La falta de reconocimiento de estos relacionamientos ha conllevado el distanciamiento en las relaciones entre los acueductos rurales y el Estado colombiano, afectando a su vez los relacionamientos entre los diferentes actores que participan en la gestión del agua en zonas rurales.

Coincidimos con Bocarejo Suescun en que de cara a la gobernanza del agua y la participación efectiva de la población es importante concentrarse en relaciones más que en actores que operan dentro de modelos preestablecidos de gobernanza del agua (Bocarejo Suescun, 2018). Así, el objetivo no es la traducción de entendimientos entre actores sino más bien entender la gobernanza del agua como una “disyunción comunicativa” (Bocarejo Suescun, 2018: 117). Es nuestra perspectiva que la visibilización de los diferentes entendimientos, procedimientos y formas de interacción con el agua son categorías esenciales dentro de esa “disyunción comunicativa”, y al estudiarlas puede formarse el fundamento de un espacio efectivo de comunicación entre los acueductos comunitarios, el Estado y demás actores que participan en la gestión del agua en el sector rural.

Una forma de relacionamiento entre los recursos hídricos y las comunidades es la autogestión. La autogestión es un sistema de organización en el que actores sociales, actores comunitarios o la sociedad civil participan directamente en la toma de decisiones, administración y ejecución de acciones para beneficios colectivos (Sandoval y Günther, 2015). La autogestión va más allá del manejo del agua y abarca valores que van más allá de la racionalidad económica del agua, ya que entiende el agua como esencial para la vida de las personas y de las comunidades (Sandoval y Günther, 2015). Otra característica de la autogestión es el uso de mecanismos tradicionales en las comunidades que favorecen el abastecimiento de agua de manera sostenible y conforme a sus expectativas culturales (Núñez Marín y Serrano, 2020). En Colombia, una de las principales organizaciones de autogestión del agua son los acueductos comunitarios. La gestión de los acueductos comunitarios es esencial para la protección del derecho al agua y para su sostenibilidad ambiental debido a los sistemas de bocatomas y pequeñas infraestructuras que salvaguardan los ecosistemas y la identidad de las comunidades (Motta, 2018).

La autogestión de los acueductos comunitarios en Colombia se enmarca dentro de los principios de la gobernanza; la autogestión describe el rol de estas comunidades en la protección, administración y distribución de agua y el territorio. También abarca las relaciones con los entes estatales en diferentes niveles encargados del diseño e implementación de políticas públicas en materia de agua. De hecho, uno de los retos que enfrenta la autogestión es la tensión suscitada en torno a mecanismos de descentralización de la gestión del agua que fortalezca burocracias locales; estas tensiones generan desgastes en los municipios en los que existen organizaciones comunitarias para la gestión del agua (Galindo-Escamilla y Palerm-Viqueira, 2007).

Bernal y colaboradores (2014) han definido la distribución del agua por acueductos comunitarios como un ambiente de cogestión en el que surgen los arreglos institucionales de compromisos compartidos a nivel nacional, regional y comunitario. Muestran que los acueductos comunitarios operan en un espacio anidado entre los niveles de toma de decisiones en el que tienen que navegar diferentes arreglos institucionales de los que depende la distribución de agua a nivel rural (Bernal *et al.*, 2014).

Así, uno de los retos que enfrentan los acueductos comunitarios como actores esenciales de la gobernanza del agua es la tensión entre el enfoque *top-down* de diseño e implementación de políticas estatales con su naturaleza de autogestión que es esencialmente *bottom-up*. Aunque los modelos de gobernanza buscan abrir espacios para el estudio y reconocimiento de formas de acción colectiva más cercanas a lo local, actores con poder de toma de decisiones (públicos y privados) no reconocen el poder de autorregulación y autogestión de las comunidades; así, terminan reduciendo los valores democráticos que allí subyacen y dan lugar a conflictos entre los diferentes actores (De la Mora-De la Mora, 2022). Este ha sido el caso de los acueductos comunitarios en Colombia, que son el objeto de este estudio.

En investigaciones previas se ha documentado cómo la Red Nacional de Acueductos Comunitarios en Colombia se refiere a uno de los principios de su gestión como autogestión, en lugar del término gobernanza del agua (Defensoría del Pueblo, 2005; Bernal, 2020; Gómez Rey, 2023). Sin embargo, se trata de una autogestión que reclama como propia la gestión del agua y no a través de mecanismos de participación. En palabras de Brown (2021: 17), “la mayor parte de la teoría y práctica políticas de la tradición occidental ha [...] preferido identificar ‘la gestión de la comunidad’ como la preocupación de un poder administrativo cuya fuente de legitimidad es un conocimiento adecuado de lo que es una ‘buena comunidad’”.

Sin embargo, en el caso de los acueductos comunitarios, el reclamo es precisamente porque la decisión, la distribución, las reglas y los saberes son locales, no de élites de poder y, por ello, son ellos quienes deciden. Entonces su participación determina las reglas, no las negocia con el Estado conforme a su racionalidad. Por lo tanto, desde la autogestión como foco de este artículo, queremos mostrar parte del relacionamiento entre acueductos comunitarios y entidades del Estado colombiano. Más adelante, en el apartado de implicaciones reflexionaremos sobre la gobernanza y la autogestión.

Los acueductos comunitarios en Colombia

Los acueductos comunitarios¹ son organizaciones que distribuyen el agua en zonas rurales con fundamento en la autogestión y en acuerdos democráticos con su organización comunitaria (Red, 2017). Si bien poseen particularidades que los diferencian de los prestadores urbanos (Aguilar y Monforte, 2018), el régimen jurídico colombiano equipara a los rurales con los urbanos y los obliga a cumplir con las obligaciones que trae el régimen. De acuerdo con la Ley 142 de 1994 (art. 14), los prestadores deben adoptar una forma societaria, registrada ante una cámara de comercio y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Esta obligación es de difícil cumplimiento, pues su organización no se encuadra dentro de las formas societarias comunes y genera costos adicionales de asesoría jurídica y administrativa. Además, este registro aumenta el control de los entes estatales.²

Otras reglamentaciones aplicables a los prestadores de servicios públicos domiciliarios contienen obligaciones desde la perspectiva ambiental (Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015) y el sector vivienda (Decreto 1077 de 2015). Ejemplos de ellas son la obtención de permisos para el uso de recursos naturales renovables y obligaciones en términos de calidad de servicios y metodologías tarifarias. Además, los municipios pueden establecer regulaciones adicionales al tener la

¹ En las zonas clasificadas como rurales, encontramos diversas formas de distribución de agua, algunas de las cuales son reconocidas por la Ley 142 de 1994 como “servicio público” y otras no. A manera de ejemplo, las pilas o piletas públicas son incluidas dentro del régimen, pero los abastos o distribuciones de agua cruda, las soluciones individuales o la distribución por carrotanques no.

² Por ejemplo, el acueducto del corregimiento de Mondomo (Cauca) se registró ante la Superintendencia en el año 2001 y ha experimentado el creciente control de la Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC, la Superintendencia de Servicios Públicos, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) (Lasso, 2021).

función de aseguramiento en la prestación de los servicios públicos domiciliarios (art. 5 de la Ley 142 de 1994).

El gobierno nacional ha desarrollado algunas estrategias para reconocer la gestión de los acueductos comunitarios, pero aún resultan insuficientes y descontextualizadas. Por ejemplo, en 2014 el Departamento Nacional de Planeación aprobó el Conpes 3814 “Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural”. Este documento intenta proponer soluciones desde la visión empresarial estatal que choca con las formas de funcionamiento de los acueductos rurales. Un ejemplo son los procesos de educación y disciplinamiento propuestos para que los acueductos “puedan cumplir” con los esquemas normativos, pero esta política no plantea un diseño de reglas que apoye la autogestión y las dinámicas propias de los acueductos comunitarios.

A pesar de que cada acueducto comunitario es único y que sus relaciones con el agua determinan sus principios y procesos, existen algunas características generales que son comunes a todos. En primer lugar, estos acueductos son producto de la autogestión del agua: “[son] estructuras sociales tradicionales, generalmente rurales, mediante las cuales las poblaciones por sí mismas han resuelto necesidades básicas; en este caso, el acceso al agua” (Defensoría del Pueblo, 2013: 35). Las comunidades asumieron la realidad de que sin la autogestión no tendrían acceso, lo que dio lugar a estas organizaciones. En palabras suyas: “somos gestores sociales y públicos del agua y nos hemos distinguido a lo largo de la historia por nuestra incidencia en el desarrollo local e integral en los territorios. Somos un legado que ha pasado de generación en generación, consolidando y defendiendo la identidad de nuestras comunidades” (Salazar, 2013: 3). Cada comunidad imprime en sus procedimientos y decisiones sus propias prioridades y refleja los saberes que han pasado de generación en generación.

Por otra parte, estas organizaciones han establecido una relación de cuidado con las fuentes de agua en la que la prioridad no es sólo el acceso a un servicio, sino la protección del recurso (Mesa Cuadros, 2018; Quintana Ramírez, 2010 y Roca-Servat *et al.*, 2021; Gómez Rey y Rodríguez, 2017). Además, la protección de los usos múltiples del agua es un elemento esencial en la relación de los acueductos comunitarios con el recurso (Gómez Rey y Rodríguez, 2017). Esto implica que el consumo humano no es la única prioridad en la gestión de los acueductos comunitarios, ya que para estas comunidades el agua está íntimamente relacionada con actividades esenciales para su subsistencia, como la agricultura y la ganadería. Este aspecto es fuente de conflicto con el Estado debido a que los usos múltiples del agua no están protegidos por las normas vigentes.

La tercera característica es que estas son organizaciones comunitarias; es decir, nacen de la comunidad y siguen modelos de toma de decisión comunitarios. Cada acueducto comunitario es el producto de dinámicas familiares, comunitarias y colectivas concretas que se reflejan en los procesos de gestión y de toma de decisiones de estas organizaciones. Esto permite que los acueductos habiliten la cohesión social (Correa, 2006; Red, 2017) e integren los saberes locales relacionados con ideales de justicia hídrica (Llano-Arias, 2015).³

En el contexto de este artículo la realidad comunitaria se refiere a estas dinámicas que hemos caracterizado en los párrafos anteriores. Desde la perspectiva del Estado, los acueductos comunitarios son pequeños prestadores porque tienen menos de dos mil quinientos suscriptores y responden a formas jurídicas de asociación legal llamadas “organizaciones autorizadas” (Ley 142 de 1994). El esquema legal de “organizaciones autorizadas” no da cabida a las necesidades ni al esfuerzo de cada comunidad y genera relaciones conflictivas en las que los acueductos comunitarios terminan bajo presión para cumplir con los ideales estatales (Gómez-Bustos, 2014). El contenido legal se aleja de la realidad comunitaria y, por ello, presenta un conflicto constante para estas organizaciones (Bernal, 2020; Carrasco, 2011; Correa, 2006 y Motta, 2010).

A pesar de las tensiones que surgen con el Estado, los acueductos comunitarios siguen existiendo para atender las necesidades de agua de 25 por ciento de los habitantes de las comunidades en zonas rurales (aproximadamente 11 millones de personas) (Dupuits y Bernal, 2015). La información alrededor de la gestión comunitaria del agua es difícil de encontrar, compleja, política y contradictoria, como lo plantea Merry (2009) alrededor de los algoritmos que conforman la datificación. Existe una diferencia en las cifras reportadas por el gobierno y las reportadas por la Red Nacional de Acueductos Comunitarios (Red) (2017): la Red afirma que hay aproximadamente 12 000 acueductos comunitarios, mientras que el Sistema Único de Información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tiene inscritos un poco más de 5 000. El Conpes 4004 de 2020, no indica cuántos acueductos comunitarios existen, pero sí se refiere a porcentajes de cobertura. Esta falta de claridad en la información soporta la existencia de una política pública que no apoya la autogestión

³ En este sentido, Wilson y Villarreal han afirmado que, en el caso de Costa Rica, “las comunidades que no tienen acceso al agua potable o resisten a la contaminación de sus fuentes de agua, no sólo luchan por el agua, sino por una redistribución del poder en la sociedad” (Wilson y Villarreal, 2022: 109).

del agua y disminuye la responsabilidad del Estado de fortalecer las estructuras de gobernanza en colaboración con estas organizaciones.

Los acueductos comunitarios han conformado organizaciones de diferentes niveles buscando generar sinergias y apoyo a su gestión. Así, el papel de organizaciones regionales como las del Valle del Cauca,⁴ Meta, Casanare y Guaviare,⁵ Santander,⁶ Boyacá,⁷ Bogotá,⁸ Antioquia,⁹ entre otras, lograron la consolidación de la Red Nacional de Acueductos Comunitarios en 2006. La Red ha permitido a líderes comunitarios la articulación de sus necesidades y ha ofrecido una plataforma para que se visibilice su rol en el país, aumentando su influencia en el ambiente político colombiano (Dupuits y Bernal, 2015).

METODOLOGÍA Y DATOS

Para responder la pregunta de investigación y aproximarnos al entendimiento de las relaciones entre entidades del Estado y los acueductos comunitarios utilizamos una metodología basada en dos enfoques, uno dogmático y otro empírico. El primero consistió en hacer un barrido y análisis del contenido reglado del derecho relacionado con el servicio público domiciliario de acueducto en Colombia, con el fin de comprender cómo la normatividad contempla que debe darse la relación entre Estado y prestadores del servicio.

Esto incluyó leyes, sentencias judiciales, decretos, resoluciones y circulares administrativas. Desde ahí, quisimos comparar las competencias legales atribuidas a los diferentes actores gubernamentales con la experiencia de los acueductos comunitarios del ejercicio de estas competencias. Para lograr aproximarnos a dicha experiencia, utilizamos tanto investigaciones previas (Gómez Rey y Rodríguez, 2013, 2021; Gómez Rey, 2014, 2017, 2022, 2023; Gómez Rey e Ibáñez-Elam, 2018; Páez, 2021) como entrevistas semiestructuradas con el fin de acceder a conocimientos y cotidianidades locales (Russell, 2006).

Por lo tanto, el enfoque empírico se basó principalmente en la realización de entrevistas semiestructuradas, con el fin de seguir un orden de preguntas relati-

⁴ Federación de Acueductos Comunitarios Rurales del Valle del Cauca (Fecoser) y el Instituto Mayor Campesino (Imca).

⁵ Acueductos Articulados del Meta, Casanare y Guaviare.

⁶ Red de Acueductos Comunitarios Agua para la Vida de Santander.

⁷ Asociación de Acueductos Comunitarios de Boyacá.

⁸ Red Territorial de Acueductos Comunitarios (Retaco).

⁹ Asociación Departamental de Acueductos Comunitarios de Antioquia (ADACA) y la Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila.

vamente estable (Moller, 2023). Para la selección de la población indagamos sobre la presencia y forma de organización de los acueductos comunitarios en el país, y se encontraron tres tipologías. Una de base, es decir, los acueductos comunitarios. De estos acueductos comunitarios encontramos algunos independientes; es decir, no poseen interés de formar parte de organizaciones de segundo nivel y otros que sí. Luego, encontramos acueductos comunitarios que integran organizaciones de segundo nivel que agrupan varios acueductos con un criterio principalmente territorial, como lo puede ser municipal, departamental, por problemática ambiental y otros. Por último, encontramos una organización de tercer nivel, que agrupa a las organizaciones de segundo nivel, llamada la Red Nacional de Acueductos Comunitarios (Red, 2020).

Asimismo, en el análisis incluimos a funcionarios públicos con experiencia en una entidad o en varias entidades con competencia para el diseño o implementación de política de agua en Colombia. Dado que el sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia es pequeño, los trabajadores del Estado suelen trabajar para diferentes entidades, en momentos diferentes.

El procedimiento de selección de la muestra fue no probabilístico de tipo intencionado. La selección de este procedimiento obedece al hecho de que no existe un registro fehaciente de acueductos comunitarios en Colombia. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios administra el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS) en el que deben registrarse los prestadores del servicio de agua y alcantarillado (Servicios Públicos Domiciliarios Colombia, 2022), el cual posee un alto subregistro por cuanto los acueductos domiciliarios evitan registrarse en esta plataforma para eludir la injerencia y presión de los entes de control por lo que no nos basamos en la información registrada en el RUPS.¹⁰ También es de anotar que, dada la desconfianza entre los acueductos comunitarios y los entes estatales, nuestro primer punto de contacto fue por medio de contactos personales con líderes comunitarios en diferentes zonas del país o por medio de la Red Nacional de Acueductos Comunitarios.

Por lo anterior, el procedimiento de selección de entrevistados fue no probabilístico. Desde la perspectiva de los acueductos, incluimos personas en los tres niveles: líderes de acueductos comunitarios independientes, otros que forman parte de organizaciones de segundo nivel, representantes de las organizaciones de segundo

¹⁰ No hay un estimado de los habitantes del país que tienen acceso al agua gracias a la gestión de las comunidades, el Inventario Sanitario Rural registró la existencia de alrededor de 11 200 prestadores en 2013 (Defensoría del Pueblo, 2013).

nivel e integrantes y representantes de la red nacional. Desde la perspectiva estatal, entrevistamos funcionarios con competencias de dirección que hayan tenido experiencia en al menos tres entidades del sector. En uno y otro caso, nos enfocamos en personas que hayan sido objeto de vigilancia o hayan vigilado o regulado el servicio público domiciliario de acueducto. Tanto desde la perspectiva de los acueductos como de los funcionarios públicos, seguimos una metodología de bola de nieve en la que un entrevistado nos puso en comunicación con otros; complementamos esta selección con base en los contactos que los dos investigadores habían hecho con personas que cumplían las características descritas en este párrafo.

Teniendo en cuenta que los estudios empíricos que se enfocan en acueductos comunitarios son escasos, no es posible reportar información que incluya a todos los acueductos. Más bien, escogimos un enfoque de muestreo que nos permita presentar una primera aproximación de la relación entre prestadores comunitarios y Estado. Si bien la muestra que usamos es pequeña ($n = 13$) y existen muchas formas de comprender muestras pequeñas (de De Graaf y Reynaers, 2023), su representatividad no vino garantizada por el tamaño de la misma, sino por saturación de la información; es decir, cuando los encuentros con los entrevistados y entrevistadas dejaron de otorgar nueva información sobre el tema. La representatividad de la muestra se fortalece teniendo en cuenta que nuestros entrevistados —líderes de acueductos comunitarios— están ubicados en cuatro diferentes regiones del país: región Andina, región Pacífico, región Caribe y la región Orinoquía (Apéndice 1).

Hicimos 13 entrevistas semiestructuradas con líderes en acueductos comunitarios, servidores públicos relacionados con el servicio de agua y académicos con experiencia en este tema.¹¹ En el Apéndice 2 incluimos información detallada de los entrevistados. Once de estas entrevistas se han desarrollado por medios virtuales (zoom) y dos presencialmente. En estas entrevistas se les preguntó a los participantes acerca de su rol en la gestión comunitaria del agua, su opinión sobre la relación entre el Estado y los acueductos comunitarios, así como los retos que estas organizaciones enfrentan. En las entrevistas los participantes compartieron relatos, ejemplos y opiniones sobre los escenarios frecuentes de relacionamiento entre los acueductos comunitarios y el Estado.

Uno de los investigadores codificó manualmente las entrevistas desde una perspectiva *bottom-up*, identificando temáticas comunes sin seguir un esquema

¹¹ Aval del comité de ética en la investigación, Tennessee State University # HS-2022-4740.

previamente formulado. Esta codificación se realizó con la finalidad de identificar narrativas y temas comunes entre los entrevistados. Ejemplos de los códigos utilizados son: rol de los acueductos comunitarios en la prestación de la distribución de agua en el país, formalización, legalización, ley propia, superintendencia de servicios públicos domiciliarios, municipios y burócratas de carrera. Una vez que el primer codificador identificó estos códigos, compartió la lista con el segundo investigador, quien hizo una evaluación independiente de los mismos para verificar que fueran narrativas predominantes y comunes entre los diferentes actores. Después de esta segunda revisión de los códigos, los investigadores organizaron las narrativas en torno a dos subtemas que se presentan en la siguiente sección: la relación entre acueductos comunitarios y el Estado y los principales actores que participan de esa relación. En este contexto, usamos el término narrativas siguiendo a Maynard-Moody y Musheno (2022) como historias comunes que los entrevistados compartieron y que revelan sus creencias, experiencias, expectativas y perspectivas. Así, este artículo ofrece una mirada que va más allá de la descripción normativa de la prestación del servicio de agua por parte de estos acueductos e identifica actores y relacionamientos con mayor representatividad según las experiencias de los entrevistados.¹²

El propósito de este artículo no es generalizar tendencias atinentes a los acueductos comunitarios en Colombia, sino visibilizar los actores y relacionamientos que dan forma a la complicada red de distribución de agua en zonas rurales y resaltar las experiencias de autogestión a nivel local. Así, proponemos que este sea un primer acercamiento a estas narrativas y realidades que no han sido suficientemente exploradas en la literatura académica y en la política pública.

ANÁLISIS

En esta aparte se describe el análisis derivado de la puesta en marcha del marco metodológico utilizado y los conceptos teóricos a partir de los cuales observamos los relacionamientos entre los acueductos comunitarios y el Estado. A continuación, se encontrarán dos temáticas. La primera se refiere a las narrativas que encontramos en la relación entre acueductos comunitarios y el Estado, y la segunda, a los principales actores que participan de esa relación y algunas menciones sobre cómo es.

¹² Procesos de codificación similares pueden encontrarse en otros trabajos de análisis de entrevistas y narrativas. Un ejemplo es Maynard-Moody y Musheno (2022).

Narrativas en la relación entre los acueductos comunitarios y el Estado

Las narrativas que encontramos de la relación entre acueductos comunitarios y Estado poseen puntos en común sobre cuatro temas que presentaremos a continuación. El primero plantea la importancia de los acueductos comunitarios para las partes; el segundo, algunas razones por las cuales el relacionamiento entre ellos es complejo, como los procesos de formalización y la desconfianza mutua; el tercero, algunas formas cotidianas de las dinámicas comunitarias y, por último, la necesidad de contar con un esquema normativo apropiado para impulsar la gestión comunitaria del agua.

La importancia de los acueductos comunitarios en Colombia es reconocida tanto por líderes de estas organizaciones como por funcionarios públicos en diferentes niveles (entrevista 1). La importancia para las comunidades y los líderes se soporta en la labor de distribución del agua en zonas en las cuales no existe atención estatal, en la consolidación del tejido social, la visión de territorio, el cuidado ambiental, entre otros. Líderes de acueductos comunitarios resaltan el importante rol de estas organizaciones como núcleos de participación democrática y constructores de territorio (entrevista 4). Especialmente resaltan sus modelos de toma de decisión inclusivos y efectivos: “[...] el trabajo de la Red [Nacional de Acueductos Comunitarios] es interesante porque allí no se toman decisiones por mayoría más uno, cincuenta por ciento más uno, sino que debe ser un proceso de concertación de los que somos parte de la Red” (entrevista 3). Los acueductos comunitarios tienen un rol importante más allá de la prestación del servicio de agua, ya que fortalecen los territorios: “[...] que se reconozcan a las organizaciones comunitarias, pero no como esos prestadores de servicios, sino como esos motorcitos importantísimos del territorio [...]” (entrevista 4).

Sobre el rol de los acueductos, un entrevistado (funcionario público) afirmó que la gestión de los acueductos le permite al Estado reportar cobertura del servicio de agua sin invertir en estos servicios:

[...] es más fácil para un gobierno decir: tengo 11 000 acuerdos comunitarios que con asistencia técnica, algunas chichiguas de recurso de aquí de allá de un aliado del PDA,¹³ del municipio, del mismo gobierno en proyectos básicos me subsanó el hecho de que tiene bien su tanque, de que le echa un clorito al agua, de que más o menos cumple con su [...] (sic) y *no me desgasta recursos institucionales* para estar allá con todos los ojos

¹³ El entrevistado se refiere al Plan Departamental de Aguas, que fue una política pública del Gobierno Nacional que buscaba la construcción de acueductos con el endeudamiento de las rentas futuras municipales.

encima y *además me permite reportar en salud* que no hay tantos problemas y me conserva el agua entonces todos estamos ganando (entrevista 2, cursivas fuera de texto).

A pesar de que existe consenso entre las partes en torno a la importancia de los acueductos, este es dispar para cada actor, lo cual genera tensiones en las relaciones entre los acueductos comunitarios y el Estado, ya que cada uno busca priorizar e impulsar aquello que considera relevante y rechaza aquello que no. Esta disparidad de prioridades ha consolidado una relación conflictiva.

En las entrevistas con líderes de acueductos comunitarios y con servidores públicos identificamos narrativas que recogen la desconfianza entre ellos. Estas narrativas se cimentan en dos motivos: las promesas y los supuestos beneficios de los procesos de formalización y la visión del otro como contraparte en procesos estatales que rompe la posibilidad de colaborar con el otro. Ambas partes se acercan a la relación bajo el supuesto de que el otro no está en capacidad de cumplir con su parte en la relación de colaboración. Esto debido a que cada uno espera acciones diferentes del otro. Los acueductos comunitarios esperan ayuda, apoyo económico, técnico, logístico y otros, y las entidades del Estado esperan el cumplimiento de los mandatos normativos.

Desde la perspectiva de los acueductos comunitarios existen profundas dudas sobre la capacidad del Estado de comprender y apoyar la gestión comunitaria del agua, sin coartar su capacidad de autogestión. A manera de ejemplo, los acueductos plantean que el Estado no comprende las dinámicas construidas y apropiadas por las comunidades, tales como sus formas de resolver conflictos, tecnologías propias, formas de participación y aporte comunitarios. Desde la perspectiva del Estado, algunos funcionarios enfatizan las serias limitaciones que tienen los acueductos de prestar un servicio de agua de calidad protegiendo los derechos de los usuarios. Un ejemplo de este cuestionamiento es esta narrativa en la que se describe a los gestores en acueductos comunitarios como niños que requieren la ayuda del Estado:

[...] estamos haciendo también talleres con los prestadores rurales, hicimos uno hace poquito en Tabio, enfocado en la sensibilización y la cultura de pago, de sensibilizar [...] creamos un juego como tipo escalera [...] porque con ellos es así, con ellos toca de una manera les digo yo que son como niños, no sé, a ellos toca que de manera gráfica o sea si uno pudiera explicarles con plastilina pues lo hace [...] ellos no es de llegarles con diapositivas de mire tiene que cumplir con eso, no, sino crear [...] hacerlos dinámicos, que ellos participen [...] (entrevista 11).

Estas narrativas exponen las serias dificultades que existen para entablar relaciones de colaboración entre las dos partes. Además, denotan que para establecer relaciones de colaboración efectiva se necesita no sólo un cambio en las regulaciones existentes, sino también cambios en las formas de pensar y las presunciones de las personas que participan en estas relaciones.

En este sentido, el Estado ha dispuesto una serie de mecanismos para relacionarse con los acueductos, pero desde una racionalidad tendiente al cumplimiento normativo. Los líderes y miembros de acueductos comunitarios se refirieron principalmente a tres procesos: la formalización, los controles de calidad y los procedimientos de registro.

Estos procesos son percibidos de manera negativa por parte de los acueductos comunitarios porque en los tres el Estado ejerce su poder de policía administrativa, sometiéndolos a controles excesivos y sin recibir apoyo como consecuencia de acogerse a ellos (entrevistas 3, 4, 5 y 8). En la historia de las relaciones entre estos actores, el Estado pasó del desdén por las necesidades de agua de estas comunidades directamente al papel de control de los sistemas utilizados por los acueductos comunitarios. Respecto a los procesos de formalización, los entes de control, particularmente la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, utiliza sus facultades de control para presionar a los acueductos a inscribirse en el Registro Único de Prestadores so pena de sanción. Al inscribirse, nacen otros requisitos de formalización, tales como: asumir un tipo societario aceptado por la Ley 142 para prestar el servicio; consolidar una estructura de organización aceptada por la ley; adoptar las condiciones propias del contrato de condiciones uniformes; realizar el cobro del servicio conforme a las metodologías tarifarias; obtener los permisos, concesiones y licencias ambientales del caso; mantener la continuidad del servicio; recibir y tramitar peticiones, quejas y reclamos. En entrevistas tanto a líderes de acueductos comunitarios (entrevista 3) como a funcionarios públicos (entrevistas 1, 2 y 10), encontramos que estas obligaciones son excesivamente onerosas y no responden a las necesidades y recursos de estas comunidades. A pesar de ello, los entes de control siguen adelantando acciones para que los acueductos cumplan con estas exigencias.

Los entes de control han informado a los acueductos que el acceso a ciertas ayudas o fuentes de financiación están condicionadas a la formalización, por lo que algunos han accedido a ello (entrevista 3). En las entrevistas encontramos ejemplos de acueductos que después de formalizarse no sólo no han tenido acceso a financiación, sino que además recibieron sanciones:

Ese caso del Restrepo es uno de los más tristes, lo digo así porque la señora se da cuenta lo que le significó la formalización, fue cuando le llegó una multa de 9 millones de pesos, en el 2012 le llega eso más o menos, 9 millones de pesos de multa de la DIAN porque no habían reportado lo de la rete fuente, era un tema de eso [...] cuando vamos a ver el dichoso acueducto, porque se formaliza y vamos, era literal, era en medio de una planta de guadua, un charco, y allí conectadas nueve mangueras que iban a la vereda. Y eso estaba formalizado. Dijimos no, casi ni agua había en ese charco [...] (entrevista 3).¹⁴

Este acueducto comunitario que terminó con una deuda considerable con la administración de impuestos estaba ya enfrentando dificultades para abastecer de agua a esta pequeña comunidad y su inclusión en el Registro Único de Prestadores aumentó las cargas que enfrenta sin recibir beneficio alguno.¹⁵

La experiencia de los acueductos que han decidido no formalizarse tampoco ha sido positiva. Una de las consecuencias es que entidades públicas se refieren a ellos como acueductos ilegales:

Tratamos de demostrar que sí, que es un discurso y una política muy fuerte porque se nos llama ilegales dentro de nuestras mismas veredas y territorios [...] porque entonces esto si usted no está registrado en cámara de comercio y, por ende, no está en DIAN, es ilegal y pues todo porque me llaman ilegal si todos acá tenemos cédula, si llevamos un montón de tiempo y si tenemos nuestras propiedades y nos conocen de todas las instituciones, entonces ¿por qué me van a llamar ilegal? (entrevista 4).

El calificativo de ilegales tiene consecuencias sociales, culturales y jurídicas para ellos. Este entrevistado menciona que ellos son ciudadanos colombianos, dueños de sus tierras y que prestan el servicio de agua producto del abandono estatal y con conocimiento de las autoridades, por lo que el calificativo de “ilegales” no tiene cabida. Este es uno de los ejemplos en los que las prácticas de las entidades estatales han generado una profunda desconfianza en los acueductos comunitarios y el rechazo hacia la presencia estatal.

Algunos de los funcionarios públicos entrevistados resaltan la importancia de la formalización como único medio para lograr una prestación eficiente, cumplir con el esquema normativo y supuestamente proteger a los usuarios (entrevista 11).

¹⁴ Nueve millones de pesos colombianos corresponden a 2000 dólares aproximadamente (tipo de cambio de enero de 2025).

¹⁵ El apoyo económico o los mecanismos de financiación estatal, aunque existen, son selectivos o no llegan a los acueductos por la falta de legibilidad estatal, el desconocimiento institucional (Contreras Ortiz *et al.*, 2022) entre otros factores.

De ahí que las exigencias en materia de calidad del agua, capacidad administrativa y financiera deben ser cumplidos por todos los prestadores sin importar su tamaño o recursos disponibles.

Por ello, tanto líderes de acueductos como funcionarios públicos resaltan que existe una brecha entre los intereses de las partes, el marco normativo y las formas financieras y organizacionales comunitarias, y esta brecha debe ser solucionada. Según las personas entrevistadas, las alternativas para abordar la problemática son dos: 1) reconfigurar y resignificar el derecho desde la discrecionalidad administrativa de tal forma que los funcionarios puedan ofrecer alternativas acordes a las dinámicas, recursos y necesidades de los acueductos comunitarios, como lo plantea Gómez Rey (2023) en la idea del derecho regateado; 2) modificar el esquema reglado del derecho existente, ya sea desde la aprobación de una ley propia y especial que imponga obligaciones y asigne recursos acorde con la realidad de los acueductos o desde el diseño de una regulación diferencial que reconozca las particularidades en la prestación del servicio entre los grandes prestadores y los acueductos comunitarios.

Sobre el uso de las facultades discrecionales, algunos funcionarios públicos responsables de adelantar funciones de vigilancia manifestaron haberlas utilizado para no exigir a los acueductos comunitarios el cumplimiento de requisitos en las mismas condiciones que otros prestadores del servicio de acueducto o para adaptar las existentes (entrevista 7). Algunos describen procedimientos técnicos concertados entre diferentes entidades de vigilancia que buscan “nivelar” el terreno de las normas de vigilancia que aplican a los diferentes tipos de prestadores (entrevista 10) en lo relativo a normas de calidad del agua, estructura tarifaria y facturación, y registro de información.

Uno de los entrevistados —funcionario público— manifestó:

[...] en la zona rural la calidad del agua es [...] un tema muy diferencial [...] la calidad del agua para ellos es, digamos, que ellos reciben agua de la fuente y la fuente tiene muy buena calidad, no necesitan otra cosa, y el día que se instale un tratamiento y se trata el agua la gente se va a enfermar (entrevista 11).

Esto muestra que la desconexión entre los estándares legales y la cotidianidad en estas comunidades pone en riesgo no sólo el acceso al agua, sino también la vida y la salud de las personas. Además, resalta la poca fuerza vinculante que tiene la ley en dichas comunidades. El mismo entrevistado así lo reconoció: “[...] sí, efectivamente la calidad del agua no puede ser negociada pero no puedo deter-

minar esos factores específicos para medir la calidad del agua específicamente en la zona rural porque [...] en temas culturales es muy fuerte, donde por más ley, por más lo que sea, tú no lo vas a lograr, tú no vas a lograr cambiar eso [...]” (entrevista 11). Los funcionarios públicos terminan enfrentando una encrucijada: ignorar los estándares legales y trabajar con las comunidades según sus propios estándares y regulaciones o presionarlas para que se ajusten a los estándares legales, aun sabiendo que dicha presión solo traerá como resultado el aumento de la falta de confianza.

Otros entrevistados manifestaron que la discrecionalidad no cumple un papel importante al establecer relaciones con los acueductos comunitarios y que a pesar de entender que la realidad de estos entes es diferente a la de otros prestadores, es poco lo que pueden hacer para ajustar los requisitos normativos a la realidad de los acueductos comunitarios (entrevista 1 y entrevista 2). Esta actitud ha ampliado la mella entre los acueductos comunitarios y los funcionarios públicos, fortaleciendo la percepción de desinterés hacia la gestión comunitaria.

Entonces la discrecionalidad administrativa abre la puerta a reacciones diferentes de funcionarios públicos, de tal suerte que, aunque algunos de ellos quieran comunicar su apoyo a la gestión comunitaria del agua, terminan generando inestabilidad para los acueductos comunitarios, dada la falta de previsibilidad de la conducta gubernamental.

Por ello una de las apuestas de los acueductos comunitarios es una ley propia. Es una propuesta liderada por los acueductos comunitarios que busca el reconocimiento de la gestión comunitaria del agua, como una forma de igualar, superar o competir con un sistema reglado estatal que históricamente los ha invisibilizado y estigmatizado. Uno de los entrevistados —funcionario público— explicó que la Ley Propia es la respuesta de los acueductos a la presión formulada por el Estado, usando las mismas herramientas que el Estado usa: “¿Qué necesito para poder pelear con el gobierno? una ley, ya no tengo más, o sea tengo que sacar algo que compita con sus reglas y ¿cómo lo hago con norma si todo el tiempo me dicen que el problema es la norma? Se necesita una norma que enfrente ese problema porque ya no pudimos más con diálogo” (entrevista 2). Esto resalta la tensión constante en la relación entre estos actores en la que el Estado formula constantes demandas en materia de calidad de agua, de tarifas, de requisitos financieros y administrativos que los acueductos no se encuentran en capacidad de cumplir. El proyecto de ley que se encuentra en curso fue redactado por la Red Nacional de Acueductos Comunitarios y es actualizado en cada Encuentro Anual de la Red (entrevista 3).

La Ley Propia resalta la dualidad de los acueductos comunitarios que, por un lado, quieren disminuir la injerencia del Estado para así poder mantener su autogestión y, al mismo tiempo, tienen altas expectativas del apoyo del Estado. Esta dualidad en las expectativas de los acueductos explica en parte las tensiones en las relaciones entre ellos.

Principales actores y relaciones: sinergias y desencantos

Si bien lo anterior es una muestra sumaria de narrativas en la relación, podríamos pensar que la relación entre acueductos y Estado es tensa y fraccionada, dada la cantidad de entidades con competencias diferentes que actúa. Esto lleva a que el acercamiento de las entidades varíe dependiendo de la ubicación espacial, el tamaño del acueducto, el tipo de relación construida entre los dos, el área de la política pública, el cumplimiento de la ley,¹⁶ entre otros factores.

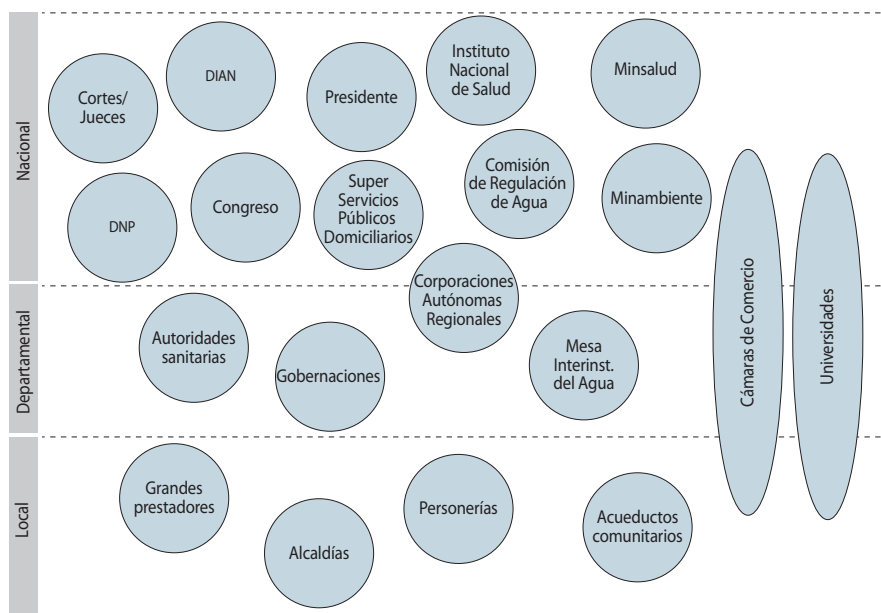
Por ello preguntarnos quiénes son los actores —gubernamentales y no gubernamentales— relevantes en la distribución de agua en zonas rurales es importante. El fin de esta sección es mostrar que el rol de las entidades gubernamentales tiene muchas particularidades que se alejan del esquema normativo, como la selectividad territorial, y que estas dinámicas se alimentan de la relación compleja antes descrita. Este aspecto ha sido poco estudiado.

Durante las entrevistas con diferentes actores notamos la frecuencia con la que ciertos actores eran nombrados, mientras que extrañamos referencias a otros actores que si bien son relevantes desde la perspectiva normativa no tenían presencia. Esto nos llevó a elaborar dos gráficas que presentamos en esta sección y que resaltan estas diferencias. La gráfica 1 muestra las entidades del Estado colombiano y algunas no gubernamentales que, desde su objeto social o las normas que rigen su competencia, tienen o deberían tener relacionamientos constantes con los acueductos comunitarios. Esto con el fin de contrastar su presencia en la realidad, de acuerdo con las narrativas de los entrevistados. Así, al analizar estas normas identificamos la siguiente red de actores en las diferentes circunscripciones: nacional, departamental y local.

La gráfica 1 incluye los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales relacionados con algún tipo de control sobre la gestión de los acueductos comunitarios. Dentro de cada circunscripción no hemos diferenciado de manera

¹⁶ Dado que cada acueducto tiene cumplimientos legales dispares, las entidades del Estado suelen acercarse dependiendo del tema que sea importante según la dirección de la entidad. A manera de ejemplo, si la preocupación burocrática es la calidad del agua, serán las entidades con esas competencias las que despliegan sus acciones y así sucesivamente.

GRÁFICA 1. Actores en la prestación y distribución de agua, con base en el sistema normativo



Fuente: Elaboración propia.

jerárquica el rol de unos y otros (por ejemplo, el círculo que representa al presidente de la República tiene el mismo tamaño y está en la misma altura que los ministerios), ya que nuestra finalidad no es hacer un análisis jerárquico normativo, sino resaltar los actores que tienen presencia en estas relaciones. Con ello, la jerarquía normativa no tiene relación con la presencia de las entidades en los acueductos, sino que depende de variables diferentes como veremos más adelante.

El siguiente paso en nuestro análisis fue codificar las transcripciones de las entrevistas y hacer un conteo de frecuencias de menciones de cada actor (gubernamental o no). Los actores que se incluyen en este cuadro se identificaron directamente en las entrevistas por lo que no todos los actores en la gráfica 1 aparecen en el cuadro 1.

Desde la perspectiva gubernamental, el actor con más menciones es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, encargada de ejercer control y vigilancia sobre los prestadores de servicios públicos, incluyendo los acueductos

CUADRO 1. Frecuencias de menciones de organizaciones públicas y privadas de acuerdo con entrevistas

<i>Nivel</i>	<i>Entidad</i>	<i>Número de menciones (n)</i>
Nacional	Súper Servicios Públicos Domiciliarios	146
Local	Acueductos comunitarios	135
Departamental	Corporaciones autónomas regionales	59
Local	Alcaldía	59
Local	Funcionarios de carrera	30
Nacional	Instituto Nacional de Salud	23
Local	Mesa de agua/ Mesa Interinstitucional del Agua	22
Local	Universidades	21
Nacional	Congreso	18
Local	Cámaras de comercio	14
Local	Autoridades de salud	10
Departamental	Gobernación	10
Nacional	Minsalud	7
Nacional	DIAN	7
Nacional	DNP	5
Nacional	Minambiente	4
Local	Personero	4
Nacional	Cortes/jueces	3

Fuente: Elaboración propia.

comunitarios. La Superintendencia tuvo más menciones en las entrevistas (146) que los mismos acueductos comunitarios (135), lo que resalta que la presencia de este actor y las relaciones que entabla con otros es de gran importancia para la distribución de agua. La mayoría de las menciones en las entrevistas, tanto con funcionarios públicos como con líderes en acueductos comunitarios, se refiere a esta entidad de manera negativa. Por ejemplo, algunos resaltaron el aire de superioridad con que la Superintendencia se relaciona con otros actores (entrevista 1) e incluso un entrevistado se refirió a esta entidad como el “coco”, dada su facultad sancionatoria (entrevista 3); otros explicaron que, si bien los talleres que ofrece esta entidad se presentan como oportunidades de capacitación, en el fondo son excusas para poder localizar a los acueductos comunitarios y someterlos a su control

(entrevista 4). Cabe anotar que, si bien la Superintendencia es la entidad con mayor presencia según las entrevistas, su contacto con los acueductos se realiza principalmente por vía escrita (cartas, documentos, requerimientos y otros) en lugar de comunicación personal (visitas o inspecciones).

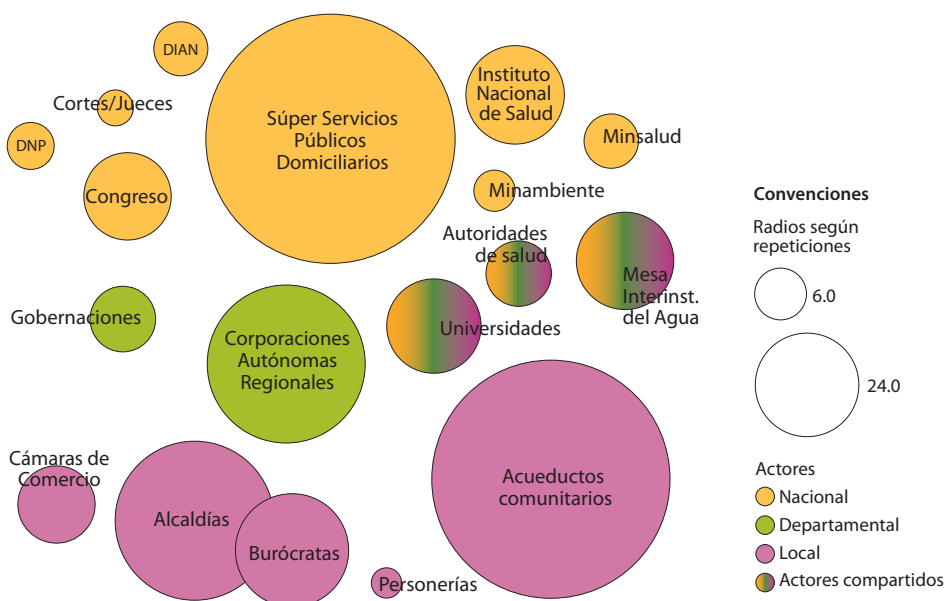
Sobre las alcaldías y los funcionarios de carrera (en su mayoría municipales), la narrativa de los acueductos muestra a un personaje ambivalente. Es decir, son descritos con relaciones positivas dadas las posibilidades de cercanía y apoyo desde la gestión municipal (entrevista 3); sin embargo, en otras ocasiones son descritos con connotaciones negativas al verlos como agentes de la Superintendencia.

Sobre espacios de acción participativa, las entrevistas mencionan pocas entidades o espacios, lo que muestra espacios escasos de diálogo directo. A manera de ejemplo, la Mesa Interinstitucional de Agua, que es un escenario de gobernanza del agua liderada por el Ministerio de Vivienda, fue mencionada tan sólo 22 veces, denotando la poca representatividad de este ente en las entrevistas. De igual forma, las cortes y los jueces sólo fueron mencionados tres veces en las entrevistas. Esto es relevante, ya que la participación y la judicialización de la política pública ha sido un fenómeno importante en otros aspectos de la prestación de servicios públicos, pero tiene muy baja presencia en las narrativas de nuestros entrevistados.

También llama la atención el número de menciones a universidades en nuestras entrevistas (21). En dichas menciones los entrevistados se refirieron al apoyo científico, legal y técnico que diferentes universidades han prestado a los acueductos comunitarios, que les ayuda a navegar sus relaciones con el Estado. Este papel de las universidades permite visibilizar una de las tesis de este artículo: la complejidad en los relacionamientos entre actores exige conocimientos profesionales en algunas áreas, cuando los relacionamientos deberían estar abiertos a todas las personas sin restricciones fundamentadas en el lenguaje usado o los requisitos impuestos para navegarlas. Una explicación de esta desconexión radica en que, como lo señalaron Alpuche Álvarez y colaboradores, los conocimientos científicos evolucionan a ritmos diferentes que la política pública, lo cual implica desconexiones que impactan el relacionamiento de la población con el agua (Alpuche Álvarez *et al.*, 2021). Con base en el cuadro 1, elaboramos la gráfica 2, que resalta las frecuencias de cada uno de los actores a los que se refirieron los entrevistados.

El aporte de este escrito no radica en ser un análisis exhaustivo de los relacionamientos de todos los acueductos comunitarios en Colombia. Dado el número de entrevistas realizadas y considerando la diversidad de los acueductos comunitarios,

GRÁFICA 2. Actores en la prestación y distribución de agua, con base en entrevistas



Fuente: Elaboración propia.

el objetivo de este análisis es visibilizar algunos relacionamientos que no han sido analizados por la literatura académica y que tienen influencia en el papel de los acueductos comunitarios. Este es un primer paso en el mapeo de actores que captura la riqueza y variación de los acueductos comunitarios en diferentes partes del país y que tendrá que ser explorado en investigaciones futuras.

IMPLICACIONES

El punto de partida de este artículo fue el análisis de los actores relevantes en la red anidada de la que depende la distribución de agua en el sector rural. Este tipo de investigación viene con retos inmersos, principalmente el acceso a información sobre el número y ubicación de los acueductos comunitarios que es limitado (Bernal *et al.*, 2014). Este artículo quiere contribuir al entendimiento de los relacionamientos y actores que participan en la distribución de agua en zonas rurales, a pesar de estas limitaciones. En nuestro análisis evidenciamos que existen actores que desde el punto de vista de la política de agua diseñada por el

Estado forman parte de esta red, pero que en la práctica no están presentes en la mente de nuestros entrevistados. Esto resalta la brecha existente entre derecho y realidad de los acueductos comunitarios.

De la Mora-De la Mora (2022) propone que el mayor reto de la gobernanza medioambiental es la falta de una tradición democrática en Latinoamérica que fundamenta el reconocimiento de los derechos sociales. La trayectoria histórica de los acueductos comunitarios en Colombia confirma esta falta de tradición democrática en la protección de derechos sociales. Una vez que estas mismas comunidades se organizaron para garantizar su acceso al agua, el Estado creó políticas de control y de gestión de los recursos públicos que limitan la gestión de los acueductos comunitarios. Así, el Estado no ha reconocido o protegido la autogestión y autorregulación de estas comunidades.

De la Mora-De la Mora (2022) también afirma que la gobernanza comunitaria es una alternativa para las comunidades que enfrentan inequidades, pobreza y demás problemas generados por las decisiones que los gobiernos han tomado sin permitir la participación de estas comunidades. En este contexto, la gobernanza comunitaria ejercida por los acueductos en zonas rurales es un ejemplo *bottom-up* de colaboración en la gestión y distribución del agua. A pesar de ello, el Estado colombiano no la ha apoyado, sino que los relacionamientos suscitados entre estos actores están marcados por la desconfianza. Por un lado, el Estado impone obligaciones sobre los acueductos comunitarios que ponen en riesgo su sostenibilidad y que con frecuencia están fuera del alcance de estas organizaciones. Por otro lado, los acueductos comunitarios han intentado acogerse a dichas regulaciones para recibir financiación estatal, pero los resultados han sido negativos. Así, se genera un ciclo de relacionamientos en los que prima la desconfianza en lugar de la colaboración.

Algunos líderes de acueductos compartieron ejemplos en los que la alcaldía fue un aliado estratégico: “[...] entonces lo que hicimos ahí con la alcaldía [...] fue aunar esfuerzos y les construimos [a una comunidad en particular] como una especie de bocatoma y como era muy cercano se tiró una sola red y cada familia se conectó” (entrevista 3). Esto confirma lo que otros investigadores han identificado sobre el rol de la administración local que puede facilitar la implementación de soluciones innovadoras y participativas (Lasso, 2021).

Los líderes de acueductos comunitarios compartieron narrativas de algunos casos de éxito de colaboración con el Estado, pero dichas narrativas se fundamentan en relaciones individuales que comunidades o líderes han podido establecer con algunos burócratas en concreto, a nivel local (entrevista 3). Cuando

el funcionario se retira de la administración pública el apoyo que los acueductos reciben del Estado termina y quedan nuevamente enfrentando la zozobra.

También identificamos narrativas en las que las administraciones locales son instrumento del que se sirve la Superintendencia de Servicios Públicos para cumplir sus funciones. Uno de los entrevistados mencionó que a menudo la Superintendencia se sirve de las alcaldías para localizar a los acueductos comunitarios y así cumplir con su función de prestar apoyo técnico para el reporte de información (entrevista 11). Este rol variable de las alcaldías ejemplifica uno de los relacionamientos entre actores en el que los espacios locales de encuentro con el Estado no apoyan la autogestión.

Al explorar alternativas ante la falta de colaboración entre las partes, diferentes entrevistados mencionaron la aprobación de la Ley Propia como un marco normativo acorde a la realidad de los acueductos comunitarios y que podría garantizar recursos encaminados a apoyar la gestión del agua en las zonas rurales o las periferias de las ciudades. La aprobación de este tipo de norma requiere la voluntad política del legislativo que hasta el momento ha estado ausente. Los conflictos de agua tales como las necesidades de los acueductos comunitarios no han sido objeto de discusión del legislativo (Páez, 2021). Además, la Red de Acueductos Comunitarios ha perseguido reglas propias desde 2009 aún sin éxito.

Además del diseño normativo, el fortalecimiento de la relación entre los acueductos comunitarios y el Estado requiere cambios culturales de ambas partes, más que la producción normativa desde la lógica estatal, ya que estos últimos podrían exacerbar la problemática como lo mostraron en un estudio Kauffer y Mejía González (2020).

Desde la perspectiva de la administración pública, el cambio cultural consiste en un enfoque que va más allá del control a partir de la formalización. Con frecuencia, los esfuerzos del Estado por establecer una relación con los acueductos están enfocados en identificar incumplimientos normativos y dar talleres que les enseñen a los acueductos el camino para “salir de la ilegalidad”. Son escasas las narrativas que busquen generar espacios de diálogo entre las partes y que permitan identificar insumos u oportunidades de colaboración.¹⁷ Este cambio en

¹⁷ Uno de estos espacios es la Mesa Interinstitucional de Agua que fue mencionada por cinco de los trece actores que entrevistamos y que aún es un espacio más de diálogo que de toma de decisiones. En otros casos, como el mexicano, existen experiencias similares, como los consejos de cuencas en los que se incluyó la participación de usuarios, pero no se delegó responsabilidades de toma de decisión (Pacheco-Vega y Vega, 2008).

la cultura organizacional de los funcionarios públicos no es un proceso sencillo ni a corto plazo. Los funcionarios públicos que entrevistamos reconocen que los acueductos comunitarios prestan el servicio de agua en áreas a las que el Estado no ha llegado. A pesar de ello, el marco normativo vigente sigue siendo la razón de que los servidores públicos se acerquen a los acueductos desde la perspectiva del control y no de la colaboración.

El fortalecimiento de escenarios de participación en foros de decisión de políticas públicas a nivel del legislativo y el ejecutivo es otro de los mecanismos que podría fortalecer una relación de colaboración entre el Estado y los acueductos comunitarios. Este proceso tiene retos considerables dado que los acueductos comunitarios en todo el país tienen diferentes formas de operar, prioridades, y relacionamientos con el agua y sus territorios. Esfuerzos como los que adelanta la Red Nacional de Acueductos Comunitarios son importantes en la medida en que articulan dichas diferencias y les permite tener una mayor representatividad en espacios de toma de decisiones. Los acueductos comunitarios han empezado a recibir apoyo de organizaciones que les han permitido relacionarse y defender sus intereses en los relacionamientos con el Estado.

Este es el caso de las universidades, consultorios jurídicos, ONG y miembros de las comunidades que han recibido títulos profesionales que han proporcionado respaldo institucional a algunas de las causas que los acueductos comunitarios vienen liderando desde hace tiempo. Este respaldo consiste con frecuencia en poder utilizar los mismos conceptos técnicos, administrativos o legales invocados por el Estado, pero esta vez con miras a avanzar en las pretensiones de los acueductos comunitarios, no como categorías que determinan la legalidad (o ilegalidad) de su gestión.

CONCLUSIONES

Este artículo busca contribuir a la comprensión de la gobernanza del agua y la autogestión en América Latina a partir de la pregunta: ¿Quiénes son los actores —gubernamentales y no gubernamentales— relevantes en las relaciones entre los acueductos comunitarios y el Estado en Colombia? En nuestro análisis, resaltamos la brecha que existe entre el mapeo de actores según las normas y los actores que tienen más representatividad de acuerdo con las entrevistas que realizamos. También encontramos que tanto los funcionarios públicos como los líderes en acueductos comunitarios reconocen la importancia del rol de los acueductos en la gobernanza del agua y en el fortalecimiento democrático de las comunidades en las que operan. A pesar de ello, los actores describen áreas en las que la

falta de confianza en el otro es la regla general, situación que elimina en gran medida las posibilidades de colaboración entre ellos.

Algunos entrevistados describieron espacios en los que un funcionario público (usualmente de carrera administrativa) ha apoyado su gestión. Estos escenarios son apenas un comienzo de una situación de colaboración y apoyo a la gestión comunitaria del agua, pero son situaciones aisladas construidas sobre relaciones particulares o que se fundamentan en el criterio de un funcionario público en concreto. Esto resalta la falta de seguridad jurídica y previsibilidad que enfrentan los acueductos comunitarios, lo que debilita los relacionamientos entre los acueductos y el Estado.

A pesar de este panorama desolador, esta investigación presenta evidencia del importante rol que cumplen organizaciones no gubernamentales y las universidades que han apoyado la gestión comunitaria del agua. Estos actores han fortalecido la gestión de los acueductos comunitarios y su rol muestra que actores “intermedios” (que no son el Estado, los prestadores del sector privado o los acueductos comunitarios) pueden tener un papel importante en la gobernanza del agua, aun sin prestar el servicio de distribución del líquido. Este es un punto que deberá ser explorado en futuras investigaciones.

Finalmente, los entes políticos desempeñan un papel importante al fortalecer políticas públicas que apoyen las facultades de autogestión y autorregulación de los acueductos comunitarios. De igual forma, las entidades públicas a nivel local, departamental y nacional deben apoyar la implementación de estas políticas desde una perspectiva de colaboración y no de control punitivo.

El papel de los acueductos comunitarios en la gestión del agua pone de manifiesto una pregunta que podrá ser abordada por futuras investigaciones: ¿Tienen mayor apertura los Estados a apoyar estrategias de gobernanza del agua que provienen de iniciativas *top-down* en lugar de iniciativas *bottom-up*? A partir del supuesto de que la gobernanza favorece la colaboración entre actores para la consecución de metas de política pública, y que los acueductos comunitarios cumplen un rol importante en la distribución y cuidado del agua en zonas rurales se esperaría menos resistencia en un marco de gobernanza. Una posibilidad es que la resistencia proviene del hecho de que la población tuvo la iniciativa en estos acueductos, mas no el Estado. Este punto deberá ser explorado en futuras investigaciones. ☐

REFERENCIAS

- Aguilar Benítez, I. y G. Monforte (2018), “Servicios públicos del agua, valor público y sostenibilidad: El caso del área metropolitana de Monterrey”, *Gestión y Política Pública*, XXVII(1), pp. 149-179, doi: <https://doi.org/10.29265/gypv.v27i1.373>.
- Alpizar, F., A. Gutiérrez y M. Valenciano (2022), “El derecho humano al agua potable y al saneamiento en las luchas comunitarias, 1980 a 2017”, en E. Villareal y B. Wilson (eds.), *El agua como derecho humano: Reconocimientos y disputas en Costa Rica*, San José, Conare, pp. 107-126.
- Alpuche Álvarez, Y.A., L.F. Nava Carpio, M.A. Candelero y D.I. Contreras Chablé (2021), “Vinculando ciencia y política pública: La Ley de Aguas Nacionales desde las perspectivas sistémica y de servicios ecosistémicos”, *Gestión y Política Pública*, XXX(2), pp. 133-170, doi: <https://doi.org/10.29265/gypv.v30i2.881>.
- Alviar, H. y I. Jaramillo (2012), *Feminismo y crítica jurídica: El análisis distributivo como alternativa crítica al legalismo liberal*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Bernal, A. (2020), “Cerrando brechas: Agua y saneamiento en zonas rurales de Colombia”, *Minvivienda construyendo el país que soñamos*, 1, pp. 87-96, en: <https://minvivienda.gov.co/revista-mvct-edicion-1>.
- Bernal, A., L. Rivas y P. Peña (2014), “Propuesta de un modelo de co-gestión para los Pequeños Abastos Comunitarios de Agua en Colombia”, *Perfiles Latinoamericanos*, 22(43), pp.159-184, doi: <https://doi.org/10.18504/pl2243-159-2014>.
- Bocarejo Suescún, D. (2018), “Gobernanza del agua: Pensar desde las fluctuaciones, los enmarañamientos y políticas del día a día”, *Revista de Estudios Sociales*, 35(63), pp. 111-118.
- Brondizio, E.S., E. Ostrom y O.R. Young (2009), “Connectivity and the Governance of Multilevel Socio-ecological Systems: The Role of Social Capital”, *Annual Review of Environment and Resources*, 34, pp. 253-278, doi: <https://doi.org/10.1146/annurev.environ.020708.100707>.
- Brown, W. (2021), “Prólogo”, en P. Biglieri y L. Cadahia, *Siete ensayos sobre populismo*, Barcelona, Herder.
- Carrasco, W. (2011), “Políticas públicas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las áreas rurales”, Documento de Proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Céspedes, L.M. y E. Prieto-Ríos (eds.), *Utopía u oportunidad fallida: Análisis crítico del Acuerdo de Paz*, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Congreso de la República (1994), Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones, 11 de julio de 1994, D.O. 414333.
- Contreras Ortiz, Y., M. Avellaneda González, S.A. Calderón Villanueva y J. Orlando Bui-

- trago González (2022), “Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: Alcances de su implementación por los gobiernos municipales”, *Gestión y Política Pública*, XXXI(1), pp. 57-98, DOI: <https://doi.org/10.29265/gypv.v31i1.1013>.
- Correa, H. (2006), *Acueductos comunitarios, patrimonio público y movimientos sociales: Notas y preguntas hacia una caracterización social y política*, Bogotá, Corporación Ecofondo.
- De Graaf, G. y A.M. Reynaers (2023), “Un estudio exploratorio sobre el impacto de las tradiciones administrativas en valores y conflictos de valores de los profesionales académicos holandeses y españoles”, *Gestión y Política Pública*, XXXII(1), pp. 69-97, DOI: <https://doi.org/10.60583/gypv.v32i1.2152>.
- De la Mora-De la Mora, G. (2022), “Conceptual and Analytical Diversity of Environmental Governance in Latin America: A Systematic Review”, *Environmental Management*, 71(4), pp. 847-866, DOI: [10.21203/rs.3.rs-1573427/v1](https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-1573427/v1).
- De Vos, H., R. Boelens y R.R. Bustamante (2006), “Formal Law, and Local Water Control in the Andean Region: A Fiercely Contested Field”, *International Journal of Water Resource Development*, 22(1), pp. 37-48, DOI: <https://doi.org/10.1080/07900620500405049>.
- Defensoría del Pueblo (2005), *El derecho humano al agua en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Bogotá, Prosedher.
- Defensoría del Pueblo (2008), Ponencia para primer debate al proyecto de ley, por medio del cual se consagra el derecho humano al agua y se dictan otras disposiciones, Bogotá, 9 de abril.
- Defensoría del Pueblo (2009), *El ABC del derecho humano al agua*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo (2013), *Gestión comunitaria del agua*, Bogotá.
- Dupuits, E. y A. Bernal (2015), “Scaling-up Water Community Organizations: The Role of Inter-communities Networks in Multi-level Water Governance”, *Flux*, 99(1), pp. 19-31, DOI: <https://doi.org/10.3917/flux.099.0019>.
- Galindo-Escamilla, E. y J. Palerm-Viqueira (2007), “Pequeños sistemas de agua potable: Entre la autogestión y el manejo municipal en el estado de Hidalgo, México”, *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 4(2), pp. 127-145.
- Gargarella, R. (2017), “Equality”, en R. Dixon y T. Ginsburg (eds.), *Comparative Constitutional Law in Latin America*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 176-197.
- Gómez Bustos, I.J. (2014), “La acción colectiva del agua en Colombia y el referendo como acercamiento de democracia directa”, *Análisis Político*, 27(80), pp. 79-103, DOI: <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n80.45615>.
- Gómez Rey, A. (2017), “La visión del Acuerdo de Paz sobre el abastecimiento de agua en el medio rural”, *Revista Da Faculdade de Direito UFPR*, 62(2), pp. 245-261, DOI: <https://doi.org/10.5380/rfdufr.v62i2.50793>.
- Gómez Rey, A. (2022), “Cuentos de un derecho administrativo informal: Una cosa es el derecho y otra lo que pase con él”, en M.A. Restrepo Medina (ed.), *Nuevos rumbos del*

- derecho administrativo: Conmemoración del XXV aniversario de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario*, Bogotá, Universidad del Rosario, pp. 27-52.
- Gómez Rey, A. (2023), *Derecho regateado: Cuentos de un acueducto comunitario*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.
- Gómez Rey, A. y A.L. Ibáñez-Elam (2018), “La oposición tecnócrata sobre la inclusión expresa del derecho humano al agua en la Constitución”, en M.P. García Pachón (ed.), *Tratado de Derecho de Aguas, tomo 1: Derecho de aguas colombiano para el siglo XXI*, Bogotá, Fundación Universidad Externado de Colombia, pp. 123-154.
- Gómez Rey, A. y D.C.V. Tello (2022), “Formas de hablar el agua en el derecho”, en M.P. García Pachón (ed.), *Derecho de aguas, tomo IX*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 127-158.
- Gómez Rey, A. y G.A. Rodríguez (2013), *El derecho fundamental al agua: Una visión desde el derecho ambiental y los servicios públicos domiciliarios*, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Gómez Rey, A. y G.A. Rodríguez (2014), “El principio de imparcialidad en la vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios: Una mirada a través de la situación del sector solidario”, *Revista de Derecho Público*, 32, pp. 1-17.
- Gómez Rey, A. y G.A. Rodríguez (2021), “El agua vista desde su juridificación limitada y el fraccionamiento legal en Colombia”, en M. Moreno y C.E. Peralta (coords.), *Comunidad académica y COVID 19, vol. II: El 6º objetivo de la agenda de los ODS de la ONU: Debates sobre agua segura y saneamiento básico universal*, San José, Universidad de Costa Rica/Vicerrectoría de Acción Social, pp. 279-296.
- Kauffer, E. y L. Mejía González (2020), “De la descolonización a la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH): La política del agua de Belice a través del tiempo (1981-2015)”, *Gestión y Política Pública*, XXIX(1), pp. 37-66, DOI: <https://doi.org/10.29265/gypp.v29i1.656>.
- Lasso, E. (2021), “Los retos y perspectivas de la gestión comunitaria del agua: El caso del acueducto comunitario del corregimiento de Mondomo, Municipio de Santander de Quilichao-Cauca”, tesis de maestría en Desarrollo Rural, Pontificia Universidad Javeriana, DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.59224>.
- López-De Castro, S., F.A. Guerrero-Rodríguez, G.J. Tobón y E.A. Nina-Baltazar (2021), “Juntas de Acción Comunal y gobernanza rural: Retos para la participación y organización comunitaria en seis territorios de Nariño, Colombia”, *OPERA*, 28, 239-259, DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.11>.
- Llano-Arias, V. (2015), “Community Knowledge Sharing and Co-production of Water Services: Two Cases of Community Aqueduct Associations in Colombia”, *Water Alternatives*, 8(2) pp. 77-98, en: <https://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol8/v8issue2/282-a8-2-5/file>

- London, S., M.L. Rojas, M.M. Ibáñez Martin, F. Scordo, M.A. Huamantínco Cisneros, M. Luján Bustos, G.M.E. Perillo y M.C. Piccolo (2017), "Characterization of an Artisanal Fishery in Argentina Using the Social-ecological Systems Framework", *The Commons Journal*, 11(1), pp. 1-69, doi: <https://doi.org/10.18352/ijc.534>.
- Maynard-Moody, S. y M. Musheno (2022), *Cops, Teachers, Counselors Stories from the Front Lines of Public Service*, Ann Arbor, University of Michigan Press, doi: <https://doi.org/10.3998/mpub.12247078>.
- Merry, S.E. (2009), "Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance", *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, 103, pp. 239-243.
- Mesa Cuadros, G. (2018), *Ambientalismo popular*, Bogotá, Ediciones desde Abajo.
- Moller Domínguez, F. (2023), "Los efectos de la competencia local por fondos: El caso de los municipios en Chile", *Gestión y Política Pública*, XXXII(1), pp. 99-130, doi: <https://doi.org/10.60583/gypv32i1.2153>.
- Motta, R. (2010), "El derecho humano al agua potable entre un reconocimiento popular y jurisprudencial", *Revista Misión Jurídica*, 3(3), pp. 257-272, doi: <https://doi.org/10.25058/1794600X.30>.
- Motta, R. (2018), "El derecho de la gestión comunitaria del agua en Colombia para garantizar el acceso al agua potable", *Misión Jurídica*, 11(15), pp. 321-334.
- Murillo-Licea, D. y D. Soares-Moraes (2013), "El péndulo de la gobernabilidad y la gobernanza del agua en México", *Tecnología y Ciencias del Agua*, 4(3), pp. 149-163.
- Mussetta, P. (2009), "Participación y gobernanza: El modelo de gobierno del agua en México", *Espacios Públicos*, 12(25), pp. 66-84.
- Nieto, N. (2011), "La gestión del agua: Tensiones globales y latinoamericanas", *Política y Cultura*, (36), pp. 157-176, en: <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1156/1131>
- Núñez Marín, R.F.N. y F.V. Serrano (2020), "Elementos para una propuesta de política pública en gestión comunitaria del agua", *Razón Crítica*, 9, pp. 159-186.
- Osborne, S.P. (2006), "The New Public Governance?", *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387, doi: 10.1080/14719030600853022.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2010), "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", *American Economic Review*, 100(3), pp. 641-672, doi: <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>.
- Ostrom, E. (2011), "Background on the Institutional Analysis and Development Framework", *Policy Studies Journal*, 39(1), pp. 7-27.
- Pacheco-Vega, R. (2014), "Ostrom y la gobernanza del agua en México", *Revista Mexicana de Sociología*, 76(SPE), pp. 137-166.

- Pacheco-Vega, R. y O. Vega (2008), “Los debates sobre la gobernanza del agua: hacia una agenda de investigación en México”, en D. Soares, S. Vargas y R.M. Nuño (eds.), *La gestión de los recursos hídricos: Realidades y perspectivas*, tomo 1, Guadalajara Instituto Mexicano de Tecnología del Agua/Universidad de Guadalajara, pp. 57-86.
- Paerregaard, K., A. Stensrud y A.O. Andersen (2016), “Water Citizenship: Negotiating Water Rights and Contesting Water Culture in the Peruvian Andes”, *Latin American Research Review*, 51, pp. 198-217, doi: 10.1353/lar.2016.0012.
- Páez, A.M. y C. Vallejo Piedrahíta (2021), “Channeling Water Conflicts through the Legislative Branch in Colombia”, *Water*, 13(9), 1214.
- Perera, V. (2015), “Engaged Universals and Community Economies: The (Human) Right to Water in Colombia”, *Antipode*, 47(1), pp. 197-215, doi: <https://doi.org/10.1111/anti.12097>.
- Quintana-Ramírez, A.P. (2010), *El conflicto ambiental por la gestión del servicio de acueducto en Dosquebradas (Risaralda-Colombia): Un estudio desde la ecología política*, Pereira, Universidad Tecnológica de Pereira.
- Ramírez, A. y A. Obando (2022), “Evolución del marco legal e institucional: Sobre el derecho humano al agua en Costa Rica”, en E. Villareal y B. Wilson (eds.), *El agua como derecho humano: Reconocimientos y disputas en Costa Rica*, San José, Conare, pp. 77-106.
- Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia (2011), Declaración de Cartagena, Segundo encuentro nacional de la red.
- Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia (2015), Identificación de las comunidades organizadas prestadoras del servicio del agua, sus derechos y sus aportes a la sociedad colombiana desde su singularidad y diversidad.
- Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia (2017), Derecho a la autogestión comunitaria del agua. Iniciativa legislativa para el fortalecimiento y la defensa de los acueductos comunitarios, Colombia.
- Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia (2020), Medellín, Memorias.
- Restrepo-Tarquino, I. (2010), “Usos múltiples del agua, como estrategia para la reducción de la pobreza”, Santiago de Cali, Programa Editorial Universidad del Valle.
- Roca-Servat, D., J. Arias-Henao y M. Botero-Mesa (2021), “Descolonizando las visiones hegemónicas del agua: Propuestas latinoamericanas desde la comunalidad y los entramados comunitarios”, *Ambiente & Sociedades*, 24, doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20200096r1vu2021L4TD>.
- Russell, B.H. (2006), “Interviewing: Unstructured and Semistructured”, *Research Methods in Anthropology: Qualitative and Quantitative Approaches*, Oxford, AltaMira Press, pp. 210-225.
- Salazar B.P. (2013), *Bitácora para la construcción participativa de políticas públicas en defensa*

- de la gestión comunitaria y pública del agua*, Medellín, Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila.
- Sandoval Moreno, A. y M.G. Günther (2015), “Organización social y autogestión del agua: Comunidades de la Ciénega de Chapala, Michoacán”, *Política y Cultura*, 44, pp. 107-135.
- Servicios Públicos Domiciliarios Colombia (2022), *Manual registro único de prestadores de servicios públicos*-RUPS empresa, Bogotá.
- Schomberger-Tibocha, J. y J.D. López-Murcia (2008), “Servicios Públicos Domiciliarios: Una reinterpretación con base en el ‘bloque de constitucionalidad’”, *Vniversitas*, 57(117), pp. 171-196, en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82515354007>
- Schor, M. (2009), “An Essay on the Emergence of Constitutional Courts: The Cases of Mexico and Colombia”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 16(1), pp. 173-194, en: <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol16/iss1/6>
- Singh, A. (2022), “The Right to Water, Law, and Municipal Practice: Case Studies from India”, *Water*, 14(1), 73, DOI: <http://dx.doi.org/10.3390/w14010073>.
- Urueña, R. (2012), “The Rise of the Constitutional Regulatory State in Colombia: The Case of Water Governance”, *Regulation & Governance*, 6(3), pp. 282-299, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01139.x>
- Villada-Canela, M., N. Martínez-Segura, L.W. Daesslé y L. Mendoza-Espinosa (2019), “Fundamentos, obstáculos y retos de la participación pública en la gestión del agua en México”, *Tecnología y Ciencias del Agua*, 10(3), pp. 12-46.
- Wilson, B.M. y E. Villareal (eds.) (2022), *El agua como derecho humano: Reconocimientos y disputas en Costa Rica*, San José, Conare.

APÉNDICE 1. Mapa de Colombia por zonas



Fuente: Wikipedia Commons, en: https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Mapa_de_Colombia_%28regiones_naturales%29.svg tomado de: http://geoportal.igac.gov.co/mapas_de_colombia/IGAC/Tematicos2012/RegionesGeograficas.pdf

APÉNDICE 2. Características de los entrevistados

<i>Rol</i>	<i>n</i>
Líder de acueducto comunitario	6
Funcionario público	5
Académico	2

Fuente: Elaboración propia.

Angela M. Páez es profesora asociada y coordinadora de programas de posgrado en el Departamento de Administración Pública en Tennessee State University (Nashville, Estados Unidos). Es Ph.D. en Administración Pública por la Universidad de Kansas, donde fue becaria Fulbright. También es magíster en Derecho Administrativo y abogada (Universidad del Rosario, Colombia). Ha publicado artículos de investigación en revistas como *Latin American Research Review* y *Water*. Sus áreas de investigación son derecho y administración pública, cortes y protección de derechos, y la gobernanza del agua en América Latina.

Andrés Gómez Rey es profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad del Rosario (Colombia). Abogado, especialista en derecho ambiental, magíster en derecho administrativo y doctor en derecho. Sus principales áreas de interés son el agua desde una mirada interdisciplinaria el derecho ambiental, la minería y los servicios públicos domiciliarios, enmarcados o no en el derecho administrativo; la antropología legal, los estudios de ciencia, tecnología y sociedad, y los estudios de infraestructura.