

Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común*

Organized Communities and Potable Water Public Utilities in Colombia: Advocacy for the Third Economic Option Based on the Common-pool Resources Theory

*Jhonny Moncada Mesa***

*Carolina Pérez Muñoz****

*Germán Darío Valencia Agudelo*****

Recibido: 10/12/12

Aprobado: 25/05/13

* Para la elaboración de este artículo se tuvieron en cuenta dos trabajos: “La prestación del servicio público domiciliario de agua potable en Colombia por las comunidades organizadas: una propuesta desde la teoría de los recursos de uso común”, desarrollado por Jhonny Moncada y Carolina Pérez y asesorado por Germán Valencia para optar al título de economistas en la Universidad de Antioquia, en 2010, y una ponencia presentada por Germán Valencia en el “Primer Seminario Municipal sobre Servicios Públicos: participación y control social en los SPD en Medellín”, el miércoles 28 de noviembre de 2012, organizado por la Universidad San Buenaventura y la Alcaldía de Medellín. Los autores agradecen a los evaluadores anónimos de la revista los comentarios al texto.

** Economista. Joven Investigador Colciencias 2012. [jhomome@gmail.com]

*** Especialista en Gestión y Procesos Urbanos. Directora de Investigaciones Económicas, Desarrollo y Territorio, de la Cooperativa Financiera Confiar, Medellín, Colombia. [carolina.perez86@gmail.com].

**** Magíster en Ciencia Política, candidato a doctor en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia. Profesor titular en el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia; miembro de los grupos de investigación “Hegemonía, guerras y conflicto” y “Microeconomía aplicada” de la Universidad de Antioquia. [german.valencia@udea.edu.co; gdvalencia@yahoo.com].

Resumen

Este artículo investiga, a partir de la teoría y los principios institucionales propuestos por Elinor Ostrom, si las comunidades organizadas en Colombia pueden prestar de manera sostenible el servicio público domiciliario de agua potable y administrarlo como un recurso de uso común (RUC). Para ello se hace una selección de acueductos comunitarios en Colombia y se contrasta con los ocho principios que propone la teoría. Se muestra cómo, en general, se cumple con los principios institucionales, pero también se destacan dificultades, en especial, en el principio del “reconocimiento mínimo de derechos de organización”.

Palabras clave

Acueductos comunitarios, recursos de uso común, instituciones, servicio público domiciliario, acción colectiva.

Abstract

Based on the theory and institutional principles proposed by Elinor Ostrom, this paper explores whether Colombian organized communities are able to provide potable water public utility in a sustainable manner and manage it as a common-pool resource (CPR). For this purpose, a set of Colombian community aqueducts is selected and compared against the eight principles proposed by this theory. The results have shown that, in general it complies with institutional principles but it also highlights difficulties, particularly in regards to the “minimal recognition of organization rights” principle.

Key Words

Community aqueducts, common-pool resources, institutions, public utilities, collective action.

Clasificación JEL: D02, D71, D81, H44, P14.

1. Introducción

En 2014 se cumplen veinte años de la promulgación de la Ley 142 de 1994. Esta norma reestructuró la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Hasta aquel momento el Estado era el encargado, casi exclusivo, de la prestación de los servicios de aseo, agua potable, electricidad y telefonía, entre otros. Sin embargo, la Constitución Política de 1991 les permitió a los particulares y las comunidades organizadas la participación en su provisión: en el artículo 365 quedó establecido que estos servicios podrían “ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares”, disposición que fue sometida “al régimen jurídico que fijó la ley” por medio de las leyes 142 y 143 de 1994.

Desde la promulgación constitucional hasta la aprobación de estas leyes el país discutió la forma como debía organizarse la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Se tuvo en cuenta el pasado, conservando la intervención del Estado tanto en la regulación como en la prestación, y se dejó que las comunidades organizadas también pudieran operar, administrar, mantener e invertir en estos servicios. Además se recogieron nuevas propuestas, como la de defender la competencia y la inversión privada. El resultado fue una normatividad que tuvo en cuenta la tradición económica y la dinámica de la economía mundial.

Históricamente la humanidad ha resuelto de tres maneras los problemas económicos básicos de qué, cómo, cuánto y para quién producir bienes y servicios. Estas son: las formas centralizadas o dirigidas, las formas descentralizadas o de libertad privada, y las formas tradicionales o de acción colectiva. Con relación a los servicios públicos domiciliarios, la legislación actual permite la coexistencia del Estado como organismo regulador y prestador, de la libertad individual mediante la provisión particular y del mercado, y de las comunidades organizadas. Son tres formas que se han combinado de manera imbricada desde el nacimiento mismo de los servicios públicos domiciliarios en Colombia a finales del siglo XIX. Sin embargo, son las dos primeras formas las que mayor respaldo institucional y social han tenido. El resultado es un dominio del Estado y de los particulares (el mercado) en la provisión de servicios como generación y transmisión de energía eléctrica, telefonía celular y el servicio de aseo.

Las comunidades organizadas han sido olvidadas como alternativa para la provisión de servicios públicos domiciliarios en el actual modelo económico. Se les ve como una ano-

Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común

JHONNY MONCADA MESA

CAROLINA PÉREZ MUÑOZ

GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO

malía del sistema de mercado, que impide la generalización de la lógica costo-beneficio y pone en riesgo el sistema, pues no actúa de forma rentable y competitiva, ya que “no aprovecha las economías de escala, de alcance y de aglomeración, de las cuales sí disfrutan las grandes empresas” (Valencia, 2008, pp. 84-85). Esta posición desconoce el gran potencial que tiene la tercera opción tanto para la economía como para la política y el sostenimiento en general del sistema social.

En Colombia son más de doce mil las organizaciones comunitarias que proveen servicios públicos domiciliarios, las cuales suministran agua potable y saneamiento básico a cerca del 40% de los pobladores rurales en el país. Son sistemas de acueductos comunitarios que han logrado sobrevivir, por muchas décadas, a las continuas reformas administrativas y políticas, en las que se les desconoce y minimiza. Además, son construidos por iniciativa de las comunidades para resolver los problemas que ni el Estado, ni el mercado, les pueden resolver. El resultado es la existencia de un importante actor en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en especial del agua potable, actor que lucha por mantenerse como otra opción, distinta al Estado y al mercado, para solucionar los problemas sociales básicos.

Para la economía los aprendizajes de esta otra alternativa son valiosos y deben aprovecharse. En las últimas décadas la ciencia económica ha reconocido, a través de la nobel de economía Elinor Ostrom que es necesario explorar, conocer y defender la forma como las comunidades organizadas atienden sus problemas económicos básicos. No hay que olvidar el gran conocimiento aprendido en el transcurso de siglos de historia de prácticas y vivencias. Hay que seguir explorando otras alternativas para que la humanidad resuelva sus necesidades. El trabajo de la politóloga Ostrom (1997, 2000a, 2000b), conocido como teoría de recursos de uso común (RUC), sirvió de estímulo para continuar explorando la forma como las comunidades se organizan para administrar sus recursos.

En este sentido el presente artículo intenta avanzar en la línea que la señora Ostrom sugiere en la segunda edición de su libro *El gobierno de los bienes comunes* en español (2011, p. 14):

Espero que los lectores encuentren este libro, originalmente publicado en 1990, relevante para el escenario contemporáneo. Demuestra que los humanos *son capaces* de autoor-

ganizarse y crear iniciativas de cooperación que puedan sobrevivir durante largos períodos (aunque no todos estos sistemas autoorganizados sobrevivan). Resulta que muchas corporaciones autoorganizadas y privadas también sobreviven durante largo tiempo. De modo que necesitamos entender la factibilidad, pero no la inevitabilidad, de los sistemas vigorosos autoorganizados. En vez de confiar por completo en los Gobiernos nacionales o en la propiedad privada para proteger nuestros recursos –pues a veces pueden hacerlo, pero a menudo fracasan–, necesitamos abrir espacios para que los usuarios locales se gobiernen a sí mismos. Además, necesitamos proveer entornos donde los sistemas autoorganizados puedan aprender unos de otros, y a partir de estudios cuidadosos, mejores maneras de adaptarse a través del tiempo.

El presente trabajo explora la forma como en Colombia las comunidades organizadas prestan el servicio público de agua potable, sus aciertos y retos. Primero sintetiza la manera en que históricamente se ha desarrollado la prestación de este servicio en medio de tensiones entre el Estado y los particulares, dejando a las comunidades organizadas marginadas. Segundo, presenta las discusiones teóricas que la economía política tiene sobre el servicio de agua potable, caracterizándolo como un bien que cumple con las características para ser un RUC. Tercero, a la luz del modelo teórico se muestran los avances logrados en Colombia por las comunidades organizadas en la construcción del servicio como un RUC. Finalmente, se concluye.

Para lograr este propósito, metodológicamente se hizo primero una revisión de la literatura sobre la manera como en Colombia se ha prestado el servicio público de agua potable. Luego se realizó un examen de la teoría económica frente al tema del agua en calidad de RUC. Además se estudiaron varios casos de acueductos comunitarios, en los que se pudo apreciar cómo se presta este servicio en Colombia, revisión que sirvió para sacar importantes conclusiones y avances al contrastar la teoría de RUC con la experiencia.

2. La prestación del servicio público de agua potable en Colombia: una historia de tensiones entre Estado y el mercado, y de olvido de lo comunitario

La historia del servicio público domiciliario de agua potable en Colombia se inició en las últimas décadas del siglo XIX (Valencia, 2010). Este comenzó como un servicio prestado por particulares y de carácter local, teniendo como ejemplos los casos de Bogo-

tá (1886), Barranquilla (1880) y Medellín (1891) (CRA, 2001). Después de 1910, se presentó una transformación en la propiedad de los activos, el Estado fue asumiendo su prestación de manera creciente, primero por los municipios y luego por los departamentos y la nación, hasta llegar a la década de los noventa, en la cual se puede decir que hubo una estatización completa del servicio de agua potable en el país. A partir de este momento, con la Ley 142 de 1994, de nuevo la situación cambió: se les abrió la posibilidad a los particulares para que operaran, mantuvieran y administraran los sistemas de acueductos y, en varios casos, de nuevo ser propiedad de los privados. Es decir, la historia de este servicio ha sido un tire y afloje entre Estado y particulares, que han luchado por apropiarse de su suministro, relegando a las comunidades organizadas a un último plano.

2.1 Alternancia entre el mercado y el Estado

A finales del siglo XIX el Estado, por medio de los municipios, otorgaba concesiones a los particulares para que realizaran inversiones de infraestructura y proveyeran de agua potable a los lugareños (Tobón y Valencia, 2006; Valencia 2006). Los empresarios pensaban el servicio de agua como un negocio que debía permitir ingresos para operar, administrar, mantener e invertir, además de generar rentabilidad. En este sentido, el naciente servicio público surgió con características de suntuario, pero dado el crecimiento urbanístico, la dinámica económica y el interés del Estado por la sanidad pública, se fue convirtiendo en un servicio colectivo con carácter público.

Fue precisamente en la década de los veinte cuando comienza la primera tensión entre el Estado y los particulares. Los gobiernos municipales, dada las dinámicas económicas, políticas y sociales, le apostaron a una mayor intervención en el sector; su intención fue la de encargarse directamente del suministro del líquido, al considerar como prioritario este servicio para el desarrollo local (Cuervo, 2004). Así, los municipios eliminaron los privilegios de exclusividad que se le daban al sector privado, trataron de corregir las deficiencias en su prestación y asumieron directamente la provisión del servicio (Ochoa, Valencia y Ayala, 1990, p. 11).

Más tarde, en la tercera década de siglo XX, se declaró de utilidad pública la adquisición por la nación, los departamentos y los municipios de las empresas del sector. Para esto se utilizó como mecanismo institucional el Fondo de Fomento Municipal (adscrito al

Ministerio de Hacienda mediante el Decreto 503 de 1940), Fondo que permitió la municipalización completa de las empresas privadas y de economía mixta.¹ De esta forma se fueron configurando en Colombia una serie de fenómenos políticos, económicos y sociales que generaron tensiones en el modelo y provocaron una transición de monopolios privados a una lenta inserción del Estado, primero mediante los municipios y luego la nación, que daría como resultado otro monopolio, pero esta vez del sector público (Rojas y González, 1988, p. 97). El Estado fue, entre 1950 y 1990, el agente que fomentó, reguló, financió y proveyó al sector, garantizando, a cualquier precio, el servicio a toda la población (Valencia, 2010).

Fueron dos sistemas estatales, uno nacional y otro municipal, los que proveían a la población colombiana el servicio público de agua potable. Por un lado se tenía al Gobierno nacional, a través del Fondo de Fomento Municipal, en el Instituto de Fomento Municipal (Insfopal), y por el otro a las empresas municipales autónomas de acueducto y alcantarillados, que también se encargaban de prestar los servicios públicos en las localidades (Tobón y Valencia, 2006), sistemas que recibieron siempre el apoyo del Estado para la construcción de acueductos en regiones alejadas, ciudades pequeñas e intermedias. El resultado fue, en la década de los ochenta, la configuración de un sistema nacional de acueductos conformado por unas pocas empresas municipales autónomas en las principales ciudades y un conjunto de cuarenta empresas de propiedad de la nación, pero operadas de forma descentralizada.

En este decenio de los ochenta, conocido en la literatura como “la década perdida”, el Estado sufrió un gran remezón en las finanzas públicas. El déficit fiscal prolongado y los problemas financieros del sector de los servicios públicos provocaron que se iniciara un cuestionamiento a la dinámica de estos servicios, entre ellos el de suministro agua potable. En 1986 el país contaba con una cobertura en agua potable de solo el 63% (Cuéllar, 1989, p. 4), de allí que las manifestaciones populares fueran una constante. Los paros cívicos se convirtieron en una de las formas de manifestar la población su inconformismo por la carencia de los servicios públicos (Ochoa, 1989, p. 19). Era común

¹ Diez años más tarde, mediante el Decreto 289 de 1950, se estableció de forma más explícita la nueva concepción del servicio público de agua potable en Colombia. Con este decreto se transformó el Fondo de Fomento Municipal en el Instituto de Fomento Municipal, posteriormente Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal), entidad que además de financiar, ejecuta obras (inversión, operación, administración y mantenimiento) de proyectos de acueductos. El Insfopal era una entidad dependiente del Ministerio de Fomento (Valencia, 2006).

Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común

JHONNY MONCADA MESA

CAROLINA PÉREZ MUÑOZ

GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO

encontrar en todo el territorio nacional la realización de protestas frente a la forma como el Estado prestaba el servicio para acceder al preciado líquido.²

La reacción del Gobierno fue ambigua: en un primer momento reconoció la importancia de las empresas locales en la función de proveer el servicio y adoptó un esquema general de intervención pública descentralizada, llamada descentralización administrativa, desde 1986, que puso en manos de los municipios el servicio, con lo cual logró reducir las presiones sociales.³ Pero en un segundo momento, una década después, dio el giro al permitir de nuevo que los particulares invirtieran en el sector; el Gobierno nacional se encargaría de regular, es decir, de planificar, establecer normas y supervisar el sector, con el fin de que entre una dinámica pública-privada se lograra garantizar las condiciones para que los niveles operativos pudieran cumplir sus responsabilidades con eficacia.

La Ley 142 de 1994 transformó la prestación del servicio de agua potable en Colombia en una actividad industrial. El agua fue considerada un bien económico, que podría ser ofrecido y demandado en el mercado por la población a un precio que cubriera los costos y rentabilidades y así los particulares tendrían incentivos para participar en su provisión (Valencia, 2006). El Estado, entonces, realiza cambios en su sistema institucional, se establecen derechos y deberes de los usuarios y empresas, se instauran la libertad de competencia entre empresas públicas, privadas y mixtas y el estímulo para la participación privada, y se determinan la naturaleza y el régimen de las entidades prestadoras. En síntesis, se dio un giro hacia el mercado para que fuera el que fijara las cantidades y precios, orientado por la oferta y la demanda, teniendo en cuenta la regulación del Estado (Cuervo, 1997).

En este nuevo contexto de cambio constitucional y reforma legislativa se le asignó a los municipios la responsabilidad de asegurar la adecuada prestación y la gestión del servi-

² Según Cárdenas, “de cada cuatro paros cívicos realizados entre agosto de 1984 y agosto de 1986, tres fueron causados por problemas con los servicios públicos” (1989, p. 2). El Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) reporta que entre 1982 y 1986 se realizaron 97 paros cívicos y 148 luchas cívicas, y de ellas, más de la mitad eran ocasionados por problemas relacionados con servicios públicos (Ochoa, 1989, p. 3). La mayoría de estos paros fueron realizados en municipios pequeños, menores a 50.000 habitantes, lo que manifiesta el mayor atraso en temas de cobertura y calidad. Ochoa (1989) reconoce que buena parte de los paros cívicos entre 1982 y 1983 se debieron a problemas relacionados con tarifas, por deficiencias en el diseño de las estructuras y en los procesos de facturación, cobro y reclamación.

³ Infopal manejaba 440 acueductos y alcantarillados, y fue liquidada debido, entre otras razones, a esta deficitaria situación (Decreto 77 de 1987).

cio público de agua potable mediante la constitución de empresas públicas de servicios (EPS), ya sean oficiales, privadas o mixtas. Se depositó en la lógica del mercado la confianza para prestar el servicio; se decía: son los privados y las empresas públicas, que deben actuar como cualquier otro agente privado, los que deben administrar, operar, mantener e, incluso, realizar las inversiones en este servicio.

En resumen, han sido más de cien años de historia en la que se ha visto cómo ha existido una tensión permanente entre Estado y sector privado por prestar el servicio de agua potable en Colombia, una historia en la cual se ha dejado de lado el tercer actor: las comunidades organizadas. A este último se le ha invisibilizado, no se le ha querido considerar como una opción seria para la prestación del servicio público de agua potable. Son el Estado o el sector privado las opciones.

2.2 Las tensiones con la tercera opción

Son muy pocos los momentos históricos en los que el Estado ha reconocido a las comunidades organizadas como un actor clave en la prestación del servicio público de agua potable. Uno de esos pocos momentos fue en 1962, cuando se creó el Programa de Saneamiento Básico Rural por parte del Gobierno nacional. Este programa tuvo como objetivo promocionar la autogestión comunitaria en el sector; y más tarde, a comienzos de la década de los setenta, se empezó a promover la construcción de acueductos veredales y en pequeñas localidades, los cuales fueron entregados a las respectivas comunidades para que los administraran y operaran con el apoyo de diferentes entidades gubernamentales (Hurtado *et al.*, 2006, pp. 46-47).⁴

En su lugar, son muchos más los esfuerzos del Gobierno por intentar desincentivar la prestación comunitaria. Los desarrollos legislativos y los planes nacionales de desarrollo se pueden ver como un esfuerzo del Estado por reducir, minimizar y forzar a los pequeños acueductos a transformarse en empresas prestadoras de servicios o desaparecer. El Gobierno considera a los acueductos comunitarios como un problema para la Ley 142 de 1994, que pone en riesgo el futuro del sector, al no contar con los recursos

⁴ Una comunidad organizada es entendida como el grupo de personas que durante años ha desarrollado la capacidad de darle una mirada de amplio espectro a su territorio en diferentes aspectos, ya sean políticos, económicos, espaciales o culturales. Su accionar se destaca por la autogestión, capacidad de asociación, igualdad de derechos y deberes entre sus integrantes, la participación comunitaria y la solidaridad (Salazar, 2010, pp. 2-4).

Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común

JHONNY MONCADA MESA

CAROLINA PÉREZ MUÑOZ

GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO

necesarios para expandirse, mantener las inversiones y sostener los equipos para la prestación del servicio (Valencia, 2008). Adicionalmente, no hay una reglamentación específica para este tercer sector y se le obliga a cumplir con la misma normatividad que regula las grandes empresas del mercado, lo cual se ha convertido en un gran escollo para las organizaciones comunitarias, pues tienen enormes dificultades para aplicar el reglamento que expide la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA (Valencia, 2008).

La anterior situación es un desacierto del Gobierno. Su irrazonable lucha contra los pequeños proveedores de agua potable muestra el desconocimiento que se tiene de las bondades que posee la prestación del servicio de agua potable por parte de las comunidades organizadas. La tercera opción, como se le identifica en este artículo, ha mostrado históricamente un poder para abastecer del líquido a regiones apartadas y periferias urbanas; incluso se ha convertido en la única opción para que mucha de la población pobre y excluida del país tenga acceso a ese recurso, garantizando a esta población el líquido en ausencia del Estado y de los particulares para hacerlo (Restrepo, 2007, p. 5).

Hoy son más de 12.000 los acueductos comunitarios dispersos por todo el territorio nacional. Las características que tienen estos sistemas son muy disimiles, lo que evidencia una vez más la riqueza con que cuenta la sociedad para hacerle frente a la ausencia y problemas del Estado y del mercado (ver cuadro 1). También se constituye en un importante escenario para mostrar el efecto político que tiene en la sociedad, ya que en él se da un nicho de participación, organización y autogestión. Los acueductos comunitarios se han configurado como instancias del trabajo en las que confluyen múltiples actores de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales ambientalistas; activistas defensores de los derechos económicos, políticos y sociales; familias con necesidades y, en general, un conjunto amplio de trabajo económico-político (Galán, 1998).

Cuadro 1.

Tipos de acueductos comunitarios

<p><i>Según su origen</i></p> <p>Esta clasificación parte de las razones y procedimientos que se adoptaron para la conformación del sistema de abastecimiento de agua, que tiene por finalidad la prestación de un servicio a la comunidad.</p>	<p><i>De hecho.</i> Tienen como característica no adoptar ninguna forma legal, ya que surge de la voluntad libre y espontánea de la comunidad, prestándose un servicio de forma autónoma. Su legitimidad reside en el reconocimiento social por parte de la comunidad misma.</p> <p><i>De derecho.</i> Surge de la necesidad de obtener representación legal, siendo el primer paso la personería jurídica, además de la inscripción ante los organismos de control y demás requerimientos que se logran progresivamente y en razón de sus particulares necesidades y capacidades.</p>
<p><i>Según el territorio</i></p> <p>Esta clasificación parte del ámbito territorial en el cual los acueductos gestionan el líquido, ello en gran medida determina las relaciones con el entorno y con los usuarios, beneficiarios o asociados.</p>	<p><i>Acueductos rurales.</i> Se ubican en las veredas, corregimientos, zonas de resguardo y áreas protegidas. Su ubicación se da en territorios con mayor extensión y menos beneficiarios que en la ciudad, lo que genera una baja demanda. Están relativamente cerca de los nacimientos y su contaminación puede afectar la disponibilidad en las zonas urbanas.</p> <p><i>Resguardos indígenas.</i> Estos territorios presentan un manejo ancestral del agua; así, cuando una entidad territorial tiene el carácter de resguardo indígena, gracias a los artículos 286 y 287 de la Constitución obtienen autonomía para gestionar sus intereses al respecto.</p> <p><i>Acueductos de comunidades negras.</i> La Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993 reconocieron a las comunidades negras la propiedad colectiva del territorio que han venido ocupando, este reconocimiento permite el manejo autónomo de sus sistemas de abastecimiento de agua.</p> <p><i>Acueductos urbanos.</i> Se pueden catalogar como acueductos ubicados en las periferias, ya sea en los cascos urbanos y el área metropolitana, o en municipios menores y barrios cercanos. En general la prestación se hace de forma ineficiente y con empresas con ánimo de lucro.</p>

Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común

JHONNY MONCADA MESA

CAROLINA PÉREZ MUÑOZ

GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO

Según las tecnologías implementadas

Los métodos de captación, conducción y distribución del agua permiten hacer una diferenciación de los acueductos comunitarios entre tecnologías modernas, alternativas o tradicionales.

Acueductos con tecnologías modernas. Estos tienen planta de tratamiento de agua potable, además de redes de tubería y medidores para facturar el consumo. Esto puede variar según el número de usuarios, del capital económico y del territorio a proveer.

Acueductos con tecnologías alternativas. Funcionan con tanques y conducen el agua por acequias y mangueras. Por la falta de recursos usualmente no utilizan químicos para la potabilización del agua, por lo que el bien llega sin ninguna transformación desde la fuente para el consumo humano. Además, el mantenimiento generalmente corre por cuenta de sus usuarios.

Según su forma de administración

Los acueductos comunitarios son administrados, de hecho y de derecho, por las mismas comunidades, de manera independiente y con débil apoyo por parte del Estado; su autonomía administrativa es debida a la gestión comunitaria y al empoderamiento de los comunales de sus acueductos.

Junta de acción comunal (JAC). Según el literal a) del artículo 6.º de la Ley 743 de 2002: “La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa”.

Junta administradora. Generalmente se deriva de las juntas de acción comunal, y se conforma de comunales que administran el acueducto sin ánimo de lucro.

Asociación de usuarios. Surge de voluntad propia de personas naturales o jurídicas, con el objetivo de mejorar el bienestar de determinado grupo o comunidad. Se conforma para un periodo de tiempo determinado. Puede terminar por: pasados dos años, a partir de la fecha de reconocimiento de la personería jurídica, sin iniciar actividades; según los estatutos; por imposibilidad de cumplir sus fines, o cuando se cancele la personería jurídica.

Fuente: Construcción de los autores con base en Restrepo (2007).

Así, la participación comunitaria en la provisión del servicio público de agua potable es una opción que hay que reconocer y defender. Ella, como se verá, viene desarrollando todas las características para consolidarse como una alternativa distinta al Estado y el mercado para atender las necesidades económicas básicas de poblaciones insatisfechas. Además cumple los atributos de comunidad que le permiten ser analizada como un agente que podría evitar la sobreexplotación del agua como un RUC y asegurar su sostenibilidad (Ostrom, 2005). Esto permite corregir fallas del mercado y del Estado y realizar asignaciones e intercambios que amplían el bienestar social (Betancur y Osorio, 2007, p. 32).

Esto no significa que todo lo que hacen las comunidades organizadas actualmente en el servicio público de agua esté bien hecho, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, hay aún muchas deficiencias. Lo importante es reconocer los avances en la construcción de la tercera alternativa y también las debilidades, a fin de trabajar sobre este particular. Hay factores tanto exógenos como endógenos que pueden impedir su viabilidad a largo plazo. Identificar los factores que afectan la distribución de los participantes y las normas de acción colectiva contenidas dentro del autogobierno, permitirá desarrollar políticas públicas en un futuro, con el objetivo de lograr comportamientos socialmente beneficiosos y cooperativos basados en parte sobre normas sociales. De esta manera, el papel de las comunidades organizadas se convierte en una herramienta fundamental para entender cómo gobernar estos recursos de manera sostenible.

3. Economía política del servicio de agua potable: una mirada desde la teoría de recursos de uso común

La economía, como ciencia, ha mostrado una predilección por estudiar y defender el mercado como la mejor opción para resolver los problemas económicos básicos de la sociedad. El qué, cómo, cuándo, dónde y cuánto producir, distribuir, intercambiar y consumir, debe ser un problema atendido por el mercado. La lógica egoísta individual, según A. Smith en *La riqueza de las naciones* (1996 [1776]), debe ser la que defina la actividad económica. Esta visión, conocida como la ortodoxa, ha sido desarrollada y trabajada ampliamente en los últimos 250 años. La otra alternativa, catalogada como heterodoxa, es la del Estado o sociedades centralmente planificadas. Keynesianos y marxistas, además de otras escuelas económicas como la institucionalista y la de la elección pública, han preferido la intervención del Estado en la economía como forma de corregir fallas de mercado como la redistribución y los desequilibrios macroeconómicos (Ayala, 1996).

La tercera opción de las comunidades organizadas, llamada economía tradicional, ha sido relegada. Smith (1996, p. 28) considera a esta alternativa como constituida por sociedades “rudas y primitivas” y las contrapone a las “civilizadas y prósperas” que ha construido el mercado. Solo hace alusión a estas formas organizativas cuando discute el tema de los bienes comunes, herencia que retomó de su colega D. Hume en su libro *Tratado de la naturaleza humana* (1981 [1739]), pero que no desarrolló en su obra de economía. Tendrían que pasar casi dos siglos para que la economía retomara con profundidad este tema de los bienes comunes. En *La teoría económica de un recurso de*

Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común

JHONNY MONCADA MESA

CAROLINA PÉREZ MUÑOZ

GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO

propiedad común: la pesquería (1954) H. Gordon discute el problema al que se enfrenta la sociedad cuando hay que valorar un bien que es disponible para todos. El problema está en que si se espera un tiempo para su uso, puede que aquel recurso sea tomado por alguien que no permita su utilización por otro.⁵

El anterior fue el problema central que trabajaron M. Olson (1965) y G. Hardin (1968) en la década de los sesenta del pasado siglo. Ellos evidenciaron el gran problema al que se enfrenta la sociedad en la administración de los bienes comunes. Olson mostró cómo dejar actuar la lógica individual, egoísta, propuesta por Smith, en este tipo de bienes, no permite ampliar el bienestar social; es necesario la cooperación y organización. Por su parte, Hardin agregó al modelo la necesidad de asignar derechos de propiedad a estos bienes para evitar ser saqueados y destruidos por los agentes, lo llamado por el autor “tragedia de los comunes”; tragedia que dinamizaría los trabajos académicos para mostrar cómo la falta de derechos de propiedad y la independencia en la forma de actuar de los individuos causa ineficiencias sociales y problemas en el manejo de bienes colectivos.

Sin embargo en la década de 1990, se presenta un giro en las investigaciones. E. Ostrom (1997, 2000a) desarrolla una sugestiva propuesta de cómo los individuos pueden organizarse y de esa manera lograr el bienestar individual por medio de normas compartidas. Esta autora propuso la administración comunitaria de los recursos como tercera alternativa. Muestra que el gobierno de estos recursos por parte de comunidades organizadas puede ser eficiente y sostenible, siempre y cuando se cumplan ciertos criterios institucionales y de acción colectiva. Por tanto, presenta un escenario analítico para estudiar cuáles serían los efectos a la administración del bien común, un fenómeno de gran importancia para el futuro económico, social y político de una comunidad.

Los RUC se caracterizan por tener dificultades para excluir a los agentes del consumo del bien común⁶ y porque su consumo por parte de un individuo aminora las posibilidades que tiene otro de hacerlo (Fernández, 2002), lo que puede llevar a la tragedia de los comunes,

⁵ Otro camino seguido para analizar la tercera opción es la cooperación, pero igualmente, en la economía se ha mantenido marginado el tema. Solo con el trabajo de Axelrod (1986) esta ciencia ha mostrado interés por el asunto (Valencia, 2009).

⁶ Ostrom (2005, p. 97) define los bienes comunes como aquellos recursos naturales o creados por el hombre que son de difícil exclusión o limitados a los usuarios una vez que el recurso es proporcionado por la naturaleza o producido por los humanos.

al desencadenarse la sobreexplotación.⁷ Adicionalmente, Vercelli y Thomas (2008, p. 437) advierten que los RUC se caracterizan por pertenecer y responder al interés de todos y cada uno de los integrantes de una comunidad. Estas características particulares hacen que los RUC puedan estar incluidos en diferentes categorías (ver cuadro 2).

Cuadro 2.

Categorización de los bienes

	<i>Calidad:</i> características particulares del bien, que principalmente ayudan a determinar su valor.	<i>Carácter.</i> Trata del conjunto de signos (señales, marcas o sellos) que se le dan a un bien para diferenciarlo de los demás, esta característica determina quiénes son los que producen el bien y, por tanto, también define cómo se administra este bien.
		<i>Privado.</i> Indica que solo lo posee un dueño.
		<i>Público.</i> Muestra que este está bajo la titularidad del Estado, y como organismo de representación política afirma que pertenece a todos.
Bienes	<i>Bienes materiales:</i> indican que los bienes pertenecen al mundo físico y pueden ser percibidos con los sentidos.	<p><i>Común.</i> Indica que un bien tiene connotación común cuando surge de una situación de comunidad.</p> <p><i>Por defecto (apropiable).</i> Se refiere a que surge desde la legislación, por lo cual se aplica a todos los casos y su situación en comunidad es indeterminada.</p> <p><i>Por contrato (no apropiable).</i> Surge cuando hay un acuerdo de voluntades en una comunidad establecida y se aplica a casos precisos, admitidos por la legislación.</p>

⁷ Su argumento tiene que ver con la distinción entre bienes comunes de libre acceso o de acceso limitado. En el primer caso no se le puede impedir a nadie su uso, lo que imposibilita la creación de incentivos que impidan el deterioro del mismo; así, aunque el grupo inicial cree reglas para proteger el recurso, estas pueden ser rotas por agentes externos al grupo. Además, frente a esta situación existen pocos incentivos a la inversión que requiere el recurso para su cuidado, es decir, al saber los individuos que sus inversiones pueden ser usufructuadas por los demás, no encuentran deseos de hacerlo. En el segundo caso, existe la posibilidad de excluir a personas por fuera de la comunidad para consumir el bien. Sin embargo, aunque existe esta posibilidad, aún hay incentivos para la sobreexplotación, dado que no se puede realizar un estricto control sobre los individuos que sí tienen el derecho a disponer del bien común. Así, los incentivos para la sobreexplotación se derivan de que los esfuerzos hechos por un individuo son repartidos entre todos los integrantes de la comunidad, lo que genera una inversión, ya sea de tiempo, recursos y demás, inferior a la óptima (Fernández, 2002, pp. 383-384).

Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común

JHONNY MONCADA MESA

CAROLINA PÉREZ MUÑOZ

GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO

<p>Bienes</p> <p><i>Bienes intelectuales (y obras):</i> se refieren a las ideas, costumbres, saberes, que inicialmente pueden concebirse como inmateriales y conde-sarse en la llamada cultura.</p>	<p><i>Privativo.</i> Se da cuando el creador/titular de derechos tenga una forma de administración que impida el acceso, utilización y reproducción de la obra.</p> <p><i>Público.</i> Cuando es producido por el Estado o sus dependientes en desempeño de su deber.</p> <p><i>Común.</i> Es cuando cualquier integrante de la comunidad tiene acceso directo.</p> <p><i>Abierto.</i> Se da cuando existe la posibilidad de acceder, usar, reproducir, ejecutar, distribuir, estudiar y transportar la obra hacia diferentes soportes de acuerdo con las formas y condiciones establecidas.</p> <p><i>Libre.</i> Se permite usar la obra con cualquier finalidad, adaptarla y derivarla y, sobre todo, cuando la comunidad indica que sus obras derivadas deben regularse bajo las mismas condiciones.</p>
---	---

Fuente: construcción de los autores con base en Vercelli y Thomas (2008).

Para Ostrom (2000b, p. 66) la expresión RUC se refiere a un sistema de recursos naturales o hechos por el hombre tan grande que puede derivar un costo muy alto excluir a destinatarios potenciales de los beneficios de su uso. Para la comprensión de los procesos de organización y gobierno de estos recursos es fundamental distinguir entre el sistema de recursos y el flujo de unidades del recurso producidas por el sistema, al mismo tiempo que se reconoce su mutua dependencia. A la sustracción del flujo de unidades del recurso se llama *apropiación* –una óptica diferente a la expuesta por Vercelli y Thomas (2008, p. 430)– y quienes sustraen esas unidades se llaman *apropiadores*; estos pueden sustraer el recurso para usar o consumir las unidades, utilizar las unidades como entrada a procesos de producción y transferir de manera inmediata la propiedad de las unidades de recurso a otros usuarios a su vez de esas unidades.⁸

Cuando los apropiadores actúan de manera independiente en relación con un RUC, los beneficios netos totales que se obtienen por lo general son menores a los que habrían alcanzado si hubieran coordinado sus estrategias. Así, cuando las decisiones se toman de manera independiente, en el peor de los casos pueden destruir el RUC. De ahí que

⁸ Puesto que se pretende conocer si las comunidades organizadas pueden prestar el servicio público de este recurso natural, la última definición de transferencia y provisión es fundamental para desarrollar el objetivo de este artículo.

el problema que enfrentan los apropiadores de este recurso sea la organización: “cómo cambiar la situación en la que los apropiadores actúan de manera independiente a otra en que adoptan estrategias coordinadas para obtener mejores beneficios comunes o para reducir sus daños” (Ostrom, 2000b, p. 78).

La posibilidad de que los usuarios encuentren modalidades propias de autoorganización solo ha sido considerada recientemente en la literatura económica. Por un lado, Axelrod (1986) identificó mecanismos cooperativistas que podrían ser eficaces para que la conducta de los individuos permita un beneficio colectivo por medio del aprendizaje y la reciprocidad. También Fernández (2002) explica, mediante un modelo de juegos repetidos infinitos, cómo aun con individuos egoístas es posible lograr una explotación responsable del recurso común, identificando además qué aspectos posibilitan este resultado. De igual manera, Cárdenas (2009) afirma que existen sustentos teóricos (teoría de juegos, por ejemplo) que permitirían un resultado óptimo social en el gobierno de estos recursos. Según la información disponible en los escenarios, el comportamiento estratégico de los agentes y la evolución estática o dinámica del juego, el resultado puede ser el dilema del prisionero o un óptimo social.

Ahora, siguiendo a Ostrom (2000b, pp. 99-100), la forma de solucionar el dilema de los RUC es una estrategia que consiste en identificar aquellos aspectos del contexto físico, cultural e institucional que con cierta probabilidad influyen en la determinación de quienes participan en una situación. Las acciones que se pueden llevar a cabo y sus costos, los resultados que pueden alcanzarse, cómo se vinculan las acciones con los resultados, qué información estará disponible, cuánto control pueden ejercer los individuos y qué ganancias se le asignarán a combinaciones particulares de acciones y resultados, son fundamentales para lograr el objetivo socialmente deseado.

Para resolver los problemas de apropiación y provisión, la autora propone:

[...] los individuos deben conocer la estructura del sistema físico del que dependen de manera conjunta sus propios patrones de apropiación y uso, las normas de comportamiento que se siguen en una comunidad, los incentivos que promoverán o no a medida que cambian las reglas y cómo todos estos factores afectarán de manera acumulativa sus beneficios y costos netos a lo largo del tiempo. Los individuos deben calcular los costos de transacción que implicará la adopción de diversas estrategias en un conjunto de reglas, o bien, su modificación (Ostrom, 2000b, p. 100).

Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común

JHONNY MONCADA MESA

CAROLINA PÉREZ MUÑOZ

GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO

Ostrom (2000b, pp. 147-150) plantea los llamados “Principios de diseño característicos de instituciones de larga duración de los RUC”, un conjunto de siete principios que caracterizan instituciones sólidas;⁹ adicionalmente hay un octavo principio, utilizado en los casos más amplios y complejos. El concepto *principio de diseño* se refiere a una condición fundamental que explica cómo estas instituciones mantienen el recurso. Sin embargo, aunque estos principios constituyen una explicación plausible de la persistencia de estos bienes, la autora explica la importancia de continuar con más trabajos teóricos y empíricos para defenderlos.¹⁰ Cárdenas, Maya y López (2003, p. 69) resumen los principios planteados por Ostrom (ver cuadro 3). En este sentido, se explican las instituciones que rigen los RUC en los que los apropiadores han diseñado normas de administración que han sobrevivido durante largos periodos. Así es como la autora muestra cómo los bienes comunes pueden perdurar en el tiempo gobernados por las comunidades.

Para finalizar, Ostrom (1997, pp. 5-7) caracteriza los bienes como RUC, identifica los atributos del recurso y del usuario y explica cómo estos atributos aumentan la probabilidad de una mejor acción autogestionada. Es por ello que, con estos atributos, se sabrá identificar las características del servicio público domiciliario de agua potable, que será desarrollado en la siguiente sección (ver cuadro 4).¹¹

4. Servicio público domiciliario de agua potable como recurso de uso común

En América Latina existen muchas sociedades campesinas o rurales responsables del uso y manejo de recursos comunitarios, como bosques, manglares, recursos pesqueros

⁹ Para Ostrom (2000b, p. 94) las instituciones son un conjunto de reglas de uso o trabajo que sirven a la sociedad para definir quién tiene derecho a tomar decisiones en cierta área, qué acciones están permitidas o prohibidas, cuáles son las reglas de afiliación y los procedimientos a seguir, qué información debe o no facilitarse y cómo se retribuirá a los individuos según sus acciones. En una obra posterior junto a Crawford, la autora define instituciones como “un amplio conjunto de restricciones y oportunidades compartidas a través del lenguaje que prescriben, permiten o recomiendan acciones o resultados a los participantes en una *action situation*” (2005, p. 138).

¹⁰ Estos principios de diseño serán la base para el desarrollo de este estudio, que busca establecer cuáles son los mecanismos institucionales y los arreglos de elección colectiva necesarios para que las comunidades organizadas en Colombia gobiernen los RUC de manera sostenible. Para este trabajo, el RUC será el agua y más específicamente la prestación del servicio público de agua potable por parte de las comunidades organizadas en Colombia.

¹¹ Los atributos expuestos por Ostrom (1997) fueron referenciados textualmente a partir de su trabajo “Esquemas institucionales para el manejo de recursos comunes”, en la conferencia sobre instituciones locales y manejo de los bosques realizada en Bogor, Indonesia.

Cuadro 3.

Principios de diseño característicos de instituciones de larga duración de los RUC

Límites claramente definidos. Los usuarios de los recursos comunitarios y los límites de estos son conocidos por la comunidad.

Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión, y las condiciones locales. Existen unas reglas para el uso y manejo de los recursos comunitarios que restringen el tiempo, el lugar, la tecnología o la cantidad de unidades que pueden ser extraídas.

Arreglos de elección colectiva. Las reglas pueden ser modificadas por los usuarios según las situaciones.

Supervisión. Algunos usuarios tienen que estar encargados de vigilar el cumplimiento diario de las reglas de uso de los recursos comunitarios.

Sanciones graduales. A los usuarios que violen las reglas se les imponen sanciones que puedan ser pagadas por ellos, adicionalmente la reputación de quien violó la regla se ve afectada.

Mecanismos de resolución de conflictos. Los usuarios de los recursos comunitarios tienen unas instituciones capaces de manejar los conflictos que puedan aparecer en el uso diario de estos recursos.

Reconocimiento mínimo de derechos de organización. Las autoridades locales deben reconocer las reglas impuestas por los usuarios de los recursos comunitarios.

Actividades complementarias. En los sistemas más grandes puede haber una diferenciación de reglas de acuerdo con las características de los usuarios.

Fuente: construcción de los autores con base en Cárdenas (2003, p. 69) y Ostrom (1997, 2011).

y las microcuencas (Cárdenas y López, 2003, p. 68). También es común encontrar en esta región comunidades que de manera autogestionada administran servicios públicos domiciliarios como el de agua potable o el de saneamiento básico. Como se advirtió, en Colombia históricamente han coexistido comunidades organizadas con el Estado y privados prestando el servicio público de agua potable (Cadavid, 2008, p. 14), lo que ha generado en la comunidad una capacidad de organizarse y gestionar este servicio y a su vez crear un número grande de acueductos rurales en el país.

Ejemplos de proceso autogestionarios de acueductos comunitarios están dispersos por todo el territorio. Según Correa (2007, p. 86), los acueductos comunitarios alcanzan en el sector rural colombiano una cobertura del 40%, con más de 10.000 acueductos de este tipo. Incluso hay presencia de sistemas de acueductos comunitarios que complementan de manera creciente el servicio prestado por las grandes empresas, en ciudades capitales de Colombia como Pereira, Ibagué o Villavicencio, donde cerca del

Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común

JHONNY MONCADA MESA
CAROLINA PÉREZ MUÑOZ
GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO

Cuadro 4.

Atributos del recurso y de los usuarios¹

Atributos del recurso	Atributos de los usuarios
<p><i>R1. Factibilidad de mejoramiento.</i> El recurso no se encuentra en un estado de deterioro que hace inútil la organización o en una situación de subutilización que hace mínimas las ventajas de organizarse.</p>	<p><i>A1. Prominencia.</i> Los usuarios dependen del sistema de recursos para obtener la mayor parte de su sustento.</p> <p><i>A2. Entendimiento común.</i> Los usuarios comparten una imagen de la manera en que el sistema de recursos opera (atributos del R1 al R4 enunciados en la parte izquierda de este cuadro) y cómo sus acciones afectan a los otros y al sistema de recursos.</p>
<p><i>R2. Indicadores.</i> Se cuenta con indicadores confiables sobre la condición del recurso con suficiente frecuencia y a bajo costo.</p>	<p><i>A3. Tasa de descuento.</i> Los usuarios utilizan una tasa de descuento suficientemente baja en relación con los beneficios futuros que obtendrán del recurso.</p>
<p><i>R3. Predictibilidad.</i> El flujo de unidades del recurso es relativamente predecible.</p>	<p><i>A4. Distribución de intereses.</i> Los usuarios con mayores activos económicos y políticos se ven afectados de manera similar por la ausencia de esquemas coordinados de apropiación y uso.</p>
<p><i>R4. Extensión espacial.</i> El sistema de recursos es lo suficientemente pequeño y la tecnología de transporte y comunicación en uso, para que los usuarios desarrollen un conocimiento preciso sobre los límites externos y los microambientes internos.</p>	<p><i>A5. Normas de confianza, reciprocidad y penalización.</i> Los usuarios tienen confianza mutua para mantener sus promesas y se relacionan entre ellos con reciprocidad.</p>
	<p><i>A6. Autonomía.</i> Los usuarios son capaces de determinar las reglas de acceso y extracción sin la obstaculización de autoridades externas.</p> <p><i>A7. Experiencia organizacional previa.</i> Los usuarios han aprendido por lo menos los rudimentos básicos de la organización a través de la participación en otras asociaciones locales o conocen la manera como se han organizado otros grupos vecinos.</p>

Fuente: construcción de los autores con base en Ostrom (1997, pp. 5-6).

¹ El concepto *atributos* fue retomado posteriormente por Crawford y Ostrom (2005, p. 141) y lo definen como “un conjunto de atributos que establece el subconjunto de los participantes afectados por un enunciado institucional concreto”.

20% del servicio es cubierto por acueductos comunitarios, lo cual evidencia que comunidades organizadas son capaces de gobernar el agua como un recurso de uso común y, a su vez, asegurar su sostenibilidad.

Una contrastación entre teoría y realidad muestra que en Colombia las comunidades organizadas están avanzando en la construcción de formas organizativas autogobernadas, viables y sostenibles, tal y como lo propone Ostrom. En lo que sigue se mostrarán algunos ejemplos de cómo los diversos acueductos comunitarios seleccionados trabajan en el cumplimiento de los ocho principios que Ostrom propone desde la teoría de los RUC, actuaciones que se dan sin intervención del sector privado o del Estado y que muestran cómo estos prestan de manera sostenible el servicio, convirtiéndose el servicio público domiciliario de agua potable en un claro ejemplo de recurso de larga duración, autoorganizado y de autogestión.

4.1 Límites claramente definidos

Este es tal vez el principio más importante a la luz de la teoría de los RUC. Con él se trata de saber si los integrantes de la comunidad se encuentran plenamente identificados entre ellos, además de conocer los alcances que pueden tener con el recurso. En los acueductos comunitarios se da la necesidad de identificarse como comunidad para organizarse y principalmente para proveer el servicio de agua. Esta necesidad puede surgir de la asociación de pequeñas o grandes familias, un ejemplo de esto es el acueducto Agua Pura en el corregimiento de Altavista, en Antioquia, que busca encontrar mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida.

Otro ejemplo importante es la Asociación de Acueductos Comunitarios del Municipio de Dosquebradas (AMAC)¹². La constitución de la AMAC tiene todo un sistema de organización y reglas internas, donde se hace claro tanto el nivel de recursos para prestar el servicio (tanto técnicos, financieros y del recurso natural) como los integrantes de dicha organización (ya sean usuarios o prestadores del servicio). En la AMAC se ve la capacidad que tiene la comunidad de crear comités para la administración del servicio; ini-

¹² Un modelo que contrasta con la AMAC se puede encontrar en el Acueducto de El Hormiguero, en el Valle, donde, a diferencia del caso de Dosquebradas, en el que la creación del acueducto se da por la unión de los habitantes del lugar. Si bien inicialmente se construyó con recursos de la Secretaría de Salud municipal, más tarde la comunidad hizo parte activa de él y asumió una nueva inversión y la administración del servicio (Smits y Urrea, 2003, p. 13).

cialmente estos estaban adscritos a las juntas de acción comunal, sin embargo, debido al poco apoyo encontrado en ellas, se optó por independizarse y tomar una figura asociativa aparte. Además, la creación de convites para el mantenimiento y mejoramiento del servicio da cuenta del nivel de pertinencia de los usuarios, ya que tal y como dice la teoría, si estos sintieran que su trabajo se viera usufructuado por personas externas, no tendrían ningún incentivo para hacerlo¹³.

4.2 Congruencia entre las reglas de apropiación y de provisión y las condiciones locales

Este principio es similar al anterior en lo referente a la capacidad de la comunidad de organizarse y crear instituciones y reglas acorde a las condiciones locales, teniendo en cuenta el modo como se usará el recurso y cuál será su manejo. La forma mediante la cual se cumple este principio depende de las condiciones locales de cada comunidad, es decir, las reglas reflejan los atributos del recurso en particular. Por ejemplo, para el caso del Acueducto Agua Pura, la manera en que los miembros de la comunidad se apropian del recurso necesario para cada hogar fue acordar un aporte mensual para el sostenimiento de este.¹⁴

Tal vez la dificultad más importante con respecto a este principio se encuentre en los problemas de incentivos que genera la implementación de una tarifa baja y constante del servicio. Al encontrarse en esta situación, las personas pueden tener la tendencia a derrochar el agua, y esto se refleja en primer lugar en una afectación de la calidad del servicio para los demás usuarios¹⁵ y, en segundo lugar, en un desperdicio del re-

¹³ “El convite es una práctica de trabajo voluntario en la que grupos de personas se reúnen para la realización de labores en obras de beneficio colectivo. Ninguna persona recibe un pago o compensación monetaria por su trabajo en el convite, porque su ayuda se retribuirá posteriormente con el servicio que le preste el sistema de abastecimiento de agua. En las asociaciones de acueductos comunitarios de Dosquebradas, mediante convites se construyen tanques de almacenamiento, casetas de cloración y bocatomas, se instalan redes, se realizan labores de reforestación como siembra y mantenimiento de árboles en la cuenca, limpieza de tanques y arreglo de fugas en las redes de distribución. Además del acueducto, mediante convites, la población también pavimenta vías, instala alcantarillados, construye casetas comunales, entre otros” (Quintana, 2010, p.169).

¹⁴ Los primeros recaudos fueron de \$60 y la contabilidad era llevada por la junta de acción comunal, y se fue llevando de esa manera hasta la Ley 142 de 1994, sin embargo, en la actualidad las tarifas por hogar siguen siendo viables y sostenibles.

¹⁵ Esto es muy factible si se tiene en cuenta que en la mayoría de los acueductos el servicio se da por medio de mangueras y demás, que al encontrarse sobreutilizadas pueden generar que el agua no llegue con el nivel y la presión necesaria para prestar un buen servicio a los demás usuarios.

curso. Sin embargo, es de rescatar que las comunidades estudiadas muestran un alto grado de voluntad para el logro de los objetivos que se plantean, es decir, al encontrar dificultades para lograr prestar el servicio, lo que se busca es implementar acciones, ya sea mediante reglas o, aun mejor, de forma voluntaria, que ayuden a cumplir con el objetivo.

4.3 Acuerdos de elección colectiva

En este principio se evalúa la capacidad de las comunidades organizadas de adecuarse a las situaciones que se presentan. En la mayoría de los casos es analizar qué tan flexible es la forma de organización para modificar las reglas bajo las cuales se rigen, ya sea a cambios tanto internos como externos que puedan afectar la capacidad de prestar el servicio. A nivel interno, la Asociación de Amigos Usuarios del Acueducto Independiente de Ocaña –Adamiuain– es un ejemplo de cómo se efectúan estos cambios en los acueductos (1998). En ella, todos los miembros de la comunidad participan en la gestión del acueducto. En el ámbito administrativo los recursos son manejados por medio de una junta directiva constituida por diez miembros. La responsabilidad central de esta junta es la de elaborar un conjunto de sugerencias que posteriormente serán discutidas en la asamblea general. Además, la mano de obra proviene de los miembros de la comunidad. Por lo tanto, las reglas impuestas siempre se han llevado a cabo por la comunidad y los demás implicados en el servicio, tanto para la prestación, como para el mantenimiento, reparación y cuidado de la fuente de agua. Así, su capacidad de cambiar sus reglas ha variado, de acuerdo con las situaciones previstas.

No obstante, hay algo importante que mencionar con respecto a este principio y la situación de los acueductos en Colombia. A partir de la implementación de la Ley 142 de 1994 los acueductos comunitarios se han visto en peligro de acabarse dadas las condiciones que implementa esta ley para la prestación. Así, lo que en principio era una serie de acueductos separados ha tendido a ser una organización, con la que se busca lograr en primer lugar un reconocimiento del Estado a la labor que han llevado durante varios años y, finalmente, adecuarse a los requerimientos que actualmente se efectúan. Un ejemplo claro es la AMAC, que constantemente se encuentra en búsqueda de estos dos aspectos, además de una mejora continua para mantener un servicio de calidad¹⁶.

¹⁶ Esta es una de las características principales del municipio de Dosquebradas. La capacidad de adaptarse a los cambios en la legislación, específicamente en este caso, a la formulación del Plan Maestro

4.4 Supervisión

La supervisión tiene que ver con la forma como se vigila el cumplimiento de las reglas que la comunidad se autoimpone; para esto debe existir una institución dentro de la organización o personas encargadas que hagan las veces de fiscalizadores. Sin embargo, también existe la supervisión externa para la prestación y calidad del servicio, la cual tiene que ver con las instituciones constituidas legalmente que vigilan la forma como las organizaciones están llevando a cabo su servicio. Las instituciones que cumplen este objetivo se presentan en la figura 1. Si bien existe esta estructura organizativa, en ocasiones es difícil para los organismos de control llevar un seguimiento de los acueductos y su funcionamiento; la razón principal son los altos costos, por eso en la mayoría de las veces lo que se hace es una supervisión de los usuarios, poniéndose al corriente de la situación y la calidad del servicio según unos parámetros básicos, por medio de instituciones forjadas por ellos.¹⁷

No obstante, se pueden identificar algunas debilidades: en primer lugar, el uso del agua se hace sin medición o control, lo que puede generar incentivos para derrochar el recurso y por tanto, afectar el servicio a los demás usuarios. Y en segundo lugar, hay carencia de reglamentos y libros contables, lo que puede disminuir la capacidad de fiscalización en la administración del RUC (Vargas, 2001, p. 6).¹⁸

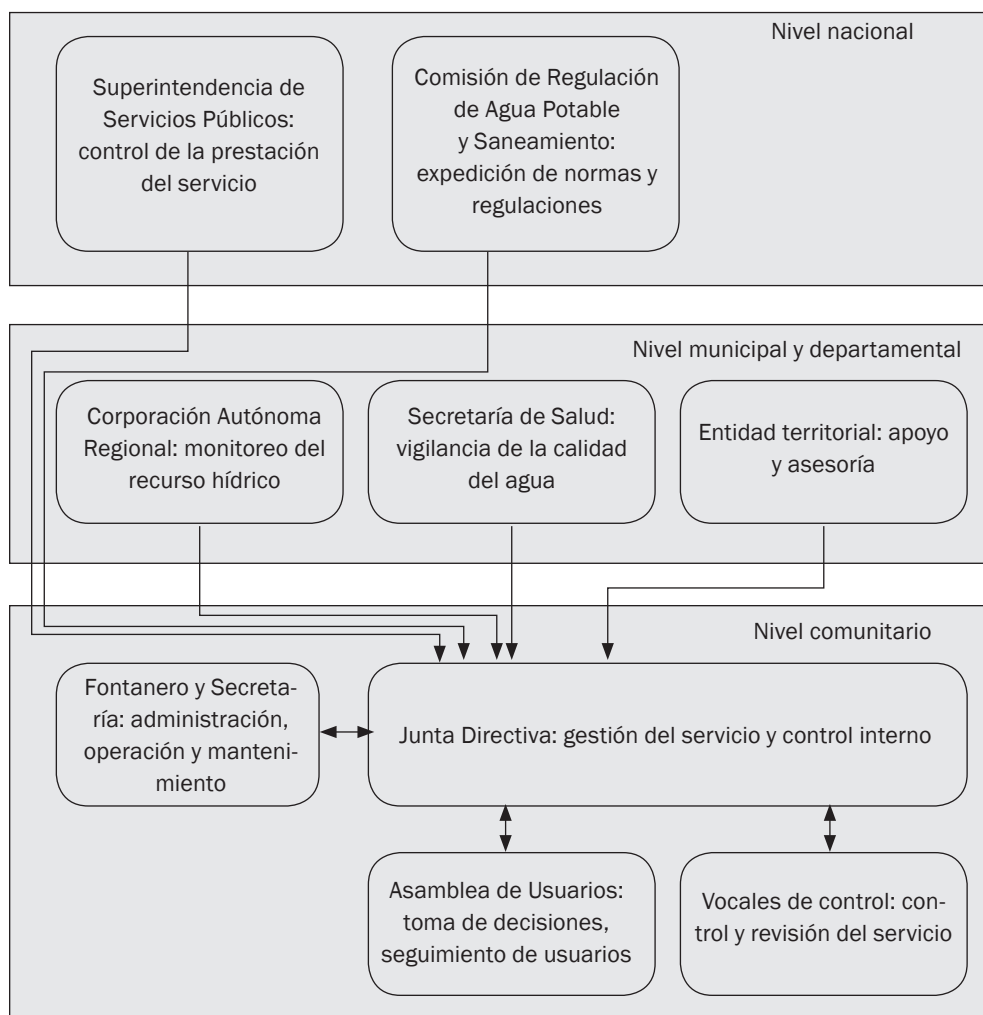
de Acueducto y Alcantarillado en 1986, lo cual muestra cómo la sociedad civil se puede organizar para mejorar su calidad de vida y defender sus posiciones. La primera modificación importante que se dio fue el nacimiento, en 1986, de la Asociación Prodefensa de los Acueductos Comunitarios; para esta organización el Plan Maestro no era pertinente, debido al alto valor que podrían llegar a tener las tarifas y la mala cantidad y continuidad del servicio, que sería comprado a los acueductos de Santa Rosa y Pereira (Vargas, 2001, p. 6).

¹⁷ En la AMAC, por ejemplo, estas toman la forma de juntas de acción comunal, juntas administradoras y asociaciones de usuarios. Al interior de cada una de ellas se vela por el buen manejo del servicio, la administración y el sostenimiento. En la AMAC también existe el fiscal como figura de supervisión, quien "es el encargado de realizar la fiscalización y vigilancia del buen uso de los recursos y el desarrollo de la gestión de los miembros directivos de la AMAC" (Vargas, 2001, p. 7). Asimismo, esta tiene entre sus funciones hacer seguimiento y veeduría a la gestión de recursos y al desarrollo de las obras en los acueductos, al igual que hacer seguimiento a las microcuencas de los acueductos asociados.

¹⁸ No siempre se da, pero hay acueductos comunitarios bien estructurados, como el de Agua Pura, que lleva la contabilidad contratada con un contador público y se encuentra inscrito a la CRA (Mosquera, Restrepo y Gómez, 2006, p. 11).

Figura 1.

Monitoreo del servicio de abastecimiento de agua en los acueductos comunitarios



Fuente: Smits y Urrea (2003, p. 9); versión propia a partir de texto.

4.5 Sanciones graduales

Dado que la supervisión por sí sola no da incentivos suficientes para el buen manejo del recurso, es necesario imponer sanciones cuando se incumplan las reglas. Con respecto

a ello, la literatura de los acueductos comunitarios en el país no suministra suficiente información sobre cómo se lleva a cabo esta tarea. Algunos piensan que, en el caso de no pago de la tarifa, es indispensable cortar el servicio con la finalidad de que se generen los estímulos pertinentes para el pago oportuno y, por consiguiente, el sostenimiento del servicio. Empero, otros se sienten incapaces de hacerlo, ya que el acceso al agua es un derecho fundamental. Según una encuesta sobre la desconexión, realizada en el Acueducto El Hormiguero, en 2008, se obtuvo como resultado que 69% de los encuestados ven con buenos ojos cortar el agua si se presenta el no pago. A pesar de esto, y aunque los acueductos de este territorio tienen contemplado hacerlo, solo uno lo aplica con rigor. Lo anterior crea inconformidades entre los usuarios, y además no genera sostenimiento del servicio.¹⁹ Sin embargo, lo que se puede resaltar es la capacidad que tiene la comunidad y en especial la organización de tener en cuenta los problemas financieros que puedan tener ciertos usuarios, lo que hace que la revisión de los casos sea más fácil, con el fin de tomar las medidas correspondientes, según la situación.

4.6 Mecanismos de solución de conflictos

La comunicación en las comunidades organizadas es fundamental para resolver los problemas asociados al RUC, por ello es importante disponer de un espacio donde tanto usuarios como administradores puedan plasmar sus posiciones frente a temas del servicio. Así, el objetivo del principio es establecer reglas capaces de mediar en situaciones complejas. En el acueducto Agua Pura, por ejemplo, cuentan con una oficina de quejas, reclamos y peticiones sobre la prestación del servicio a los usuarios. Algo parecido se muestra en la AMAC, en la cual, aunque estas peticiones se hacen de forma informal en la mayoría de casos, ya sea con el presidente u otros funcionarios del acueducto, se concede especial atención a los problemas, implementando varios mecanismos para buscar una solución²⁰.

¹⁹ “El sistema con mayores problemas de cartera es La Pavita, y paradójicamente, es el que tiene las tarifas más económicas; el porcentaje de morosidad es tan alto que el actual recaudo mensual proviene de 20 de los 89 usuarios del acueducto” (Cadavid, 2008, pp. 76-79). No obstante, esta no es una constante para todos los acueductos comunitarios en Colombia; en algunos, como es el caso del Acueducto Agua Pura, la tasa de morosidad solo es del 11% (Mosquera, Restrepo y Gómez, 2006, p. 10).

²⁰ “Comunicación: La AMAC mantiene una comunicación continua con sus asociados (representantes de 25 acueductos). La Asamblea General anual agrupa por lo menos a 100 personas, de las cuales el personal femenino es de aproximadamente el 20% siendo esta la principal forma de comunicación formal. Periódicamente la AMAC envía comunicación escrita a las diferentes juntas administradoras (cartas, circulares) sobre aspectos relacionados con el funcionamiento de la asociación, cambios en los decretos o leyes sobre la prestación del servicio de agua, vigilancia, control y estado de las microcuencas. Para

4.7 Reconocimiento mínimo de los derechos de la organización

Varios debates se han generado después de la creación de la Ley 142 de 1994, especialmente con respecto a la legitimidad de los acueductos comunitarios; en dicho sentido, este principio evalúa si las autoridades reconocen a la organización y las reglas implementadas por ellos. Debido a la política de privatización impuesta a partir de esa ley, a los acueductos comunitarios se les imponen condiciones que muchas veces no pueden cumplir plenamente. Su justificación radica en que estos pequeños proveedores no se encuentran en capacidad de prestar el servicio con la calidad, cantidad y continuidad suficiente. Por este motivo, algunos acueductos han optado por fortalecerse mediante asociaciones para ser más sólidos institucionalmente, y otros hacen caso omiso de aquellas, dada la alta dificultad de formalizarse ante la ley. La Adamiuain de Ocaña, por ejemplo, buscó registrarse formalmente como prestadora de servicios públicos y la AMAC en Dosquebradas procura estar al tanto de la reglamentación, con especial énfasis en la búsqueda del reconocimiento. Actualmente estos acueductos han encontrado apoyo de instituciones locales, que muchas veces ayudan mediante aportes monetarios y demás, a la consecución y mantenimiento de los acueductos.

4.8 Actividades complementarias

Finalmente, este principio busca acoplar las reglas según las particularidades del territorio, es decir, en sistemas grandes, hacer una diferenciación a partir de las características de los usuarios. El ejemplo más representativo de este principio se encuentra en el municipio de Dosquebradas; la razón obedece a que, si bien la fuente principal es la quebrada Dosquebradas, existen 15 fuentes afluentes que atraviesan el municipio, y es de donde se proveen los 55 acueductos comunitarios (número de acueductos hasta el 2001). Así, aunque gran parte de estos son partícipes de la AMAC (asociación a la que se encuentran afiliados la mayoría de los acueductos de la región), cada uno tiene sus propias reglas y manejo interno, claro está, teniendo en cuenta los lineamientos que exige la AMAC para funcionar (Vargas, 2001, p. 3).

información de carácter urgente utiliza la emisora local, el teléfono y, si en un barrio se requiere una citación específica, se utiliza el megáfono" (Vargas, 2001, p. 9).

5. Conclusiones

El panorama descrito sobre la participación de las comunidades organizadas en la prestación del servicio público de agua potable en Colombia muestra que el gobierno de los bienes comunes propuestos por Ostrom se convierte en una teoría relevante para resolver los problemas asociados a los recursos naturales. Esta alternativa muestra cómo las comunidades organizadas pueden administrar un recurso de manera sostenible forjando reglas impuestas por ellas. Así se convierte esta en una opción diferente al Estado o la privatización que permite tener en cuenta las decisiones y necesidades de cada comunidad en particular, de la cual depende la supervivencia de estos recursos.

Por lo tanto, esta propuesta permite evaluar la pertinencia de la prestación del servicio público domiciliario de agua potable prestado por las comunidades organizadas y mostrar si estas pueden administrarlo como un RUC. De esa manera, los principios de diseño son una herramienta que facilita identificar la sostenibilidad de estos acueductos y la forma como ha sido prestado el servicio en el tiempo; además, puede ser una respuesta al dilema sobre si estas comunidades pueden mantenerse o no (ver cuadro 5).

Cuadro 5.

Principios de diseño aplicados a acueductos comunitarios

Principio	Institución con mayor responsabilidad para su cumplimiento
<i>Límites claramente definidos</i>	Su peso cae sobre la misma comunidad y, en especial, en su forma de organización, ya que este es el requerimiento mínimo para la consecución inicial del acueducto.
<i>Congruencia entre las reglas de apropiación y de provisión, y las condiciones locales</i>	Desde la creación del acueducto se debe tener clara la situación inicial y las potencialidades que puedan ser explotadas para un resultado eficiente. Es por ello que este principio recae sobre varios actores dentro de la comunidad: en primer lugar los actores implicados en la elección de la junta encargada de vigilar, administrar y velar por el servicio, y en segundo lugar, los miembros de la junta que deben velar porque las decisiones que se tomen encuentren un equilibrio entre consumo y disponibilidad del recurso para asegurar la continua prestación.

<p><i>Acuerdos de elección colectiva</i></p>	<p>Bajo la situación actual, una parte de esta responsabilidad está en manos de la comunidad, desde el momento de la creación del acueducto, y por otra parte, en manos de las entidades encargadas de vigilar la prestación, como la Superintendencia de Servicios Públicos, especialmente a partir de la Ley 142. La forma como se fijan estos acuerdos es fundamental, ya que permite conocer cómo las comunidades organizadas pueden adaptarse a los cambios y nuevas situaciones que se presenten en torno a la prestación. No obstante, es posible que se llegue a un punto en el que las leyes existentes excluyan completamente las comunidades, y ninguna modificación al interior de la comunidad permita llevar a cabo la prestación del servicio.</p>
<p><i>Supervisión</i></p>	<p>Como se mostró en la figura 1, hay varios agentes que vigilan por la buena prestación del servicio. Inicialmente, las comunidades organizadas vigilaban la continua prestación, y dentro de ella se fueron creando diversas figuras encargadas de supervisar el cumplimiento adecuado. Sin embargo, a partir de 1994, la Superintendencia de Servicios Públicos es un actor que hace parte de la supervisión de la prestación. Una conclusión importante sobre este aspecto indica que la supervisión es un proceso constante y de retroalimentación, en la cual todos los agentes involucrados tienen parte, ya sea externa o interna.</p>
<p><i>Sanciones graduales</i></p>	<p>La institución con mayor responsabilidad sobre este principio es la comunidad, bien sea bajo la forma de junta de acción comunal u otra. Esto se debe a que se encarga de que el servicio sea de buena calidad para los usuarios, y prácticas como el derroche del recurso y otras deben ser penalizadas para no generar externalidades negativas que dificulten la cooperación.</p>
<p><i>Mecanismos de solución de conflictos</i></p>	<p>Estos adquieren mayor importancia en la división interna que tenga una organización y como puedan aprovechar los espacios para crear estos mecanismos. Su interés se da en la medida en que sean respetados tanto por los usuarios como por los administradores; sean estos mecanismos formales o informales (como se expuso anteriormente), los agentes deben hacerlos respetar.</p>
<p><i>Reconocimiento mínimo de los derechos de la organización</i></p>	<p>Su responsabilidad recae tanto en el Estado como en las comunidades organizadas. Por el lado del Estado, se debe facilitar la consecución de este principio, ya que tal y como se expuso en el trabajo, es una alternativa plausible para prestar el servicio de acueducto, lo que indica su aprovechamiento para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Por el lado de las comunidades, estas deben seguir bajo la misma dirección, es decir, continuando con su política de discusión de los problemas que aquejan los servicios públicos del país, y por tanto, obteniendo el reconocimiento que se merecen.</p>

Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común

JHONNY MONCADA MESA

CAROLINA PÉREZ MUÑOZ

GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO

Actividades complementarias

La complementariedad y la reciprocidad entre los acueductos es una forma de enriquecer y mejorar. Es por ello que este principio recae sobre los acueductos, los que podrían compartir sus experiencias y fortalecerse, claro está, sin perder su independencia como ente aparte, que representa a una comunidad en particular.

Fuente: elaboración propia.

La revisión de los casos seleccionados y citados sirve para mostrar que si bien las comunidades organizadas cumplen con los principios institucionales propuestos por Ostrom, el principio de “reconocimiento mínimo de derechos de organización” es un problema constante que las comunidades deben enfrentar día a día. Además, situaciones como la intromisión de las empresas metropolitanas de agua, las exigencias de la Ley 142 de 1994, la intrusión en los territorios sociales de megaproyectos viales o de equipamientos urbanos dentro de los planes de ordenamiento territorial de las entidades territoriales, son inconvenientes que no desaparecen (Correa, 2007, p. 98).

Adicionalmente, debe asumirse que las condiciones históricas para el desarrollo de una política alternativa del agua están dadas en el país, en cuanto al conocimiento del ciclo del agua, aspectos institucionales, las disposiciones sobre participación social y comunitaria, etc. Pero a ella se opone en primera instancia la política dominante de privatización de lo público, y la ausencia de una adecuada ley orgánica de reordenamiento territorial; y en segundo término, la ausencia de estos problemas en las agendas y preocupaciones de las organizaciones políticas (Correa, 2007, p. 100).

Es importante tener presente el apoyo del Estado en esta forma alternativa de prestación ya que, en la mayoría de los casos, es prestada en las zonas rurales y más pobres del país. Además, se debe concientizar sobre la importancia de fortalecer el tema de los RUC y su cuidado, al ser responsabilidad de todos los individuos por representar enriquecimiento del país en capital social y democratización. Sin embargo, vale la pena aclarar que, si bien se ha avanzado en el estudio de las comunidades organizadas, los vacíos empíricos con relación a la literatura del servicio público como RUC no permite mostrar el cumplimiento de los principios, sino en algunos casos. Es por ello que se invita a seguir trabajando la problemática social de los acueductos comunitarios desde

esta óptica, pues permite observar aspectos que antes no se habían tenido en cuenta, en especial la autogestión de un servicio público.²¹

Referencias

- ASOCIACIÓN DE AMIGOS USUARIOS ACUEDUCTO INDEPENDIENTE (1998). Proyecto comunitario de la Asociación de amigos Usuarios Acueducto Independiente. En Departamento Nacional de Planeación - DNP y Fescol (Eds.), *El agua y las organizaciones sociales. Cinco estudios de caso* (pp. 135-164). Bogotá, Colombia: Prisma.
- AXELROD, R. (1986). *La evolución de la cooperación*. Madrid, España: Alianza.
- AYALA, J. (1986). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: UNAM, Facultad de Economía / Porrúa.
- BETANCUR, I. Y OSORIO, J. (julio-diciembre de 2007). Diseño de un juego económico experimental sobre estrategias de manejo sostenible de recursos de uso común. *Semestre Económico*, 10(20), 29-48.
- CADAVID, N. (2008). *Criterios de sostenibilidad para acueductos comunitarios. Caso periferia urbana del municipio de Envigado*. (Tesis de Maestría). , Medellín, Colombia. Obtenido el 30 de agosto de 2010, de http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:xw8FxKI08_QJ:www.minas.medellin.unal.edu.co/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D1031%26Itemid%3D99999999+acueducto+comunitarios+envigado&hl=es&gl=co&pid=bl&srcid=ADGEEsJGi7dc6j6zEuserLS9wnEtqJ4_fUWQMV1cTEtqNp0cDW2hbsw5Lk1lgNYN-f3jWfkyVyvd7Ihk2MDEDy6uVK3a47SvFsMpj6BJmGF9tPSnuFe6OXf4zsOEAm_tPMdygXQvI4AmJ&sig=AHIEtbSDWEpWX4NQ6bn033pQNBSW23rd9A
- CÁRDENAS, J. (julio 26-27 de 1989). Servicios públicos y la modernización del Estado. *Foro Nacional sobre Servicios Públicos*. Bogotá, Colombia: Asociación Colombiana para la Modernización del Estado.

²¹ Una opción para llevar a cabo esto puede desprenderse del trabajo de Cárdenas (2009), en el que se utilizan metodologías de medición como la valoración contingente por medio del método de conjoint, que con encuestas y métodos estadísticos y econométricos llega a resultados más robustos de los expuestos en este trabajo.

Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común

JHONNY MONCADA MESA

CAROLINA PÉREZ MUÑOZ

GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO

- CÁRDENAS, J.; MAYA, D. Y LÓPEZ, M. (2003). Métodos experimentales y participativos para el análisis de la acción colectiva y la cooperación en el uso de recursos naturales por parte de comunidades rurales. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 50, 63-96.
- CÁRDENAS, J. (2009). *Dilemas de lo colectivo. Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. Bogotá, Colombia: Kimpres.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*, Bogotá.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA (julio 11 de 1994). *Ley 142, por medio de la cual se reglamenta la prestación de servicios públicos domiciliarios*, Bogotá.
- CORREA, H. (2007). Acueductos comunitarios. Ensayo de caracterización social y política. Ecofondo y H. Correa (Eds.), *Colombia: ¿un futuro sin agua?* (pp. 85-103). Bogotá, Colombia: Foro Nacional Ambiental / Ediciones Desde Abajo.
- COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ACUEDUCTO Y SANEAMIENTO BÁSICO (CRA) (2001). *Estado del arte de la regulación en el sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia*. Bogotá: Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento básico.
- CRAWFORD, S. Y OSTROM, E. (2005). *A grammar of Institutions. Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- CUÉLLAR, M. (julio 26-27 de 1989). La modernización de los servicios públicos. *Foro Nacional sobre Servicios Públicos*. Bogotá, Colombia: Asociación Colombiana para la Modernización del Estado.
- CUERVO, J. (1987). Conflicto social y servicios públicos en Colombia. *Controversia*, julio 1987, 139 pp.
- CUERVO, J. (julio de 2004). Significado político e implicaciones sociales del actual modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 28. Obtenido el 23 de febrero de 2005, de <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/co/>
- FERNÁNDEZ, J. (mayo-agosto de 2002). El problema de los recursos de uso común. Un enfoque de teoría de juegos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 50, 381-409.
- GALÁN, F. (1998). Observaciones generales acerca de la planificación en Colombia. En Departamento Nacional de Planeación - DNP y Fescol (Eds.), *El agua y las organizaciones sociales. Cinco estudios de caso* (pp. 21-78). Bogotá, Colombia: Prisma.

- GORDON, H. (1954). The economic theory of a common-property resource: the fishery. *Journal of Political Economy*, 62, 124-142.
- HARDIN, G. (1968). The tragedy of de commons. *Science*, 162, 1243-1248.
- HUME, D. (1981 [1739]). *Tratado de la naturaleza humana*. Madrid, España: Editora Nacional.
- HURTADO, H.; SUESCÚN, S.; TORO, R.; VALENCIA, N.; MONROY, J.; HENAO, O.; BEDOYA, I. et al. (2006). *Servicios públicos domiciliarios: Seis aplicaciones en el caso del departamento de Antioquia*. (Trabajo de Investigación), Universidad de Buenaventura, Medellín, Colombia. Obtenido el 20 de octubre de 2010, de http://www2.epm.com.co/bibliotecaepm/biblioteca_virtual/documents/sspp_6_aplicaciones.pdf
- MOSQUERA, M.; RESTREPO, J. Y GÓMEZ, V. (2006). *Acueducto Comunitario Agua Pura, vereda San José de Manzanillo, corregimiento de Altavista, en Medellín*. (Trabajo de Investigación), Medellín, Colombia. Obtenido el 20 de agosto de 2010, de <http://www.diplomadospd.com/trabajos.html>.
- OCHOA, F. (julio 26-27 de 1989). Problemática de tarifas: distorsiones en su percepción y falsas alternativas de solución. *Foro Nacional sobre Servicios Públicos*. Bogotá, Colombia: Asociación Colombiana para la Modernización del Estado.
- OCHOA, F.; VALENCIA, D. Y AYALA, U. (1990). Servicios públicos e intervención del Estado colombiano. *Seminario sobre la Intervención del Estado en la Economía*. Bogotá, Colombia: Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- OLSON, M. (1965). *The logic collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- OSTROM, E. Y SCHLAGER, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, 68(3), 249-262.
- OSTROM, E. (1997). Esquemas institucionales para el manejo de los recursos comunes. *Instituto Nacional de Ecología*. Obtenido en enero de 1998, de <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/gacetas/273/elinor.html> (julio 22 de 2010).
- OSTROM, E. (2000a). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *The Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 137-158.

Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común

JHONNY MONCADA MESA

CAROLINA PÉREZ MUÑOZ

GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO

- OSTROM, E. (2000b). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OSTROM, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- OSTROM, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. (2.ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- QUINTANA, A. (enero-julio de 2010). La gestión del acueducto en Dosquebradas, Risaralda, una historia de autogestión y privatización. *Luna Azul*, 30, 164-173.
- RESTREPO, E. (2007). *Hacia la gestión comunitaria del agua*. (Trabajo de investigación), Medellín, Colombia. Obtenido el 10 de agosto de 2010, de <http://www.diplomados-pd.com/trabajos.html>.
- ROJAS, F. Y GONZÁLEZ, J. (1988). Introducción al problema de los servicios públicos. En L. M. Cuervo et al. (*Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*). Bogotá, Colombia: Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep.
- SALAZAR, B. (2010). *Las comunidades organizadas como prestadoras de SPD. Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila*. Obtenido el 10 de septiembre de 2010, de <http://www.corpenca.org/images/stories/documentos/La%20comunidad%20organizada%20prestadora%20de%20SPD.pdf>
- SMITS, S. Y URREA, A. (2003). Monitoreo del servicio de abastecimiento de agua en El Hormiguero. *Gestión comunitaria Cinara - Universidad de Antioquia*. Obtenido el 10 de septiembre de 2010, de <http://ebookpedia.net/Monitoreo-del-servicio-de-abastecimiento-de-agua-en-El-Hormiguero.html>
- SMITH, A. (1996 [1776]). *La riqueza de las naciones*. Madrid, España: Alianza.
- TOBÓN, D. Y VALENCIA, G. (2006). *La participación privada en la provisión del servicio público de agua potable: el caso de cinco municipios*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia, Centro de Investigaciones Económicas.
- VALENCIA, G. (2006). Economía política del servicio público de agua potable en Colombia. En Á. Sánchez. *Agua: un recurso escaso*. Sevilla, España: ArCiBel / Universidad de Sevilla.

- VALENCIA, G. (2008). La irrazonable lucha del Estado contra los pequeños proveedores del servicio de agua en Colombia. *Debates*, 50, 83-86.
- VALENCIA, G. (septiembre-diciembre de 2009). Claves para la cooperación: una visión desde la economía política. *Diálogos de derecho y política*, revista electrónica de la Facultad de Derecho y Ciencia Políticas de la Universidad de Antioquia, 2, 1-9. Obtenido el 12 de octubre de 2010, de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/.../3043>
- VALENCIA, G. (julio-diciembre de 2010). Cinco hitos institucionales que configuraron la historia de los servicios públicos domiciliarios en Medellín, 1890-2010. *Estudios de Derecho*, LXVII(150), 135-156.
- VARGAS, S. (2001). Proyecto El rol de las comunidades en la gestión de sistemas en el abastecimiento de agua en países en desarrollo. Estudio de caso, Asociación Municipal de Acueductos Comunitarios - AMAC, del municipio de Dosquebradas, Colombia. *Gestión comunitaria Cinara - Universidad del Valle*. Obtenido el 12 de julio de 2010, de http://objetos.univalle.edu.co/files/Estudio_de_caso_Asociaci%C3%B3n_Municipal_de_Acueductos_Comunitarios_AMAC_del_municipio_de_Dosquebradas_Risaralda_Colombia.pdf (12 de julio de 2010).
- VERCELLI, A.; THOMAS, H. (2008). "Repensando los bienes comunes: análisis sociotécnico sobre la construcción y regulación de los bienes comunes". *Scientiæ Zudia*, 6(3), 427-442.