



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDIOS AMAZÓNICOS  
PROGRAMA DE DOCTORADO EN DESARROLLO  
SOSTENIBLE DEL TRÓPICO HÚMEDO

**MARÍA ERNESTINA GARRETA CHINDOY**

**MANDATOS NACIONALES Y REALIDADES LOCALES: ANÁLISIS DE LA  
POLÍTICA PÚBLICA DEL AGUA EN LA FRONTERA AMAZÓNICA**

Belém  
2016

**MARÍA ERNESTINA GARRETA CHINDOY**

**MANDATOS NACIONALES Y REALIDADES LOCALES: ANÁLISIS DE LA  
POLÍTICA PÚBLICA DEL AGUA EN LA FRONTERA AMAZÓNICA**

Tesis presentada al Núcleo de Altos Estudios Amazónicos de la Universidad Federal de Pará como requisito parcial en la obtención del título de Doctora del Programa de Doctorado en Desarrollo Sostenible del Trópico Húmedo.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Edna Ramos de Castro

Belém  
2016

Datos Internacionales de Catalogación en la Publicação (CIP)  
(Biblioteca del NAEA/UFPa)

---

Chindoy, María Ernestina Garreta

Mandatos nacionales y realidades locales: análisis de la política pública del agua en la frontera amazónica / María Ernestina Garreta Chindoy ; Orientadora, Edna Ramos de Castro. – 2016.

272 f.: il. ; 29 cm  
Incluye bibliografías

Tesis (Doctorado) – Universidad Federal de Pará, Núcleo de Altos Estudios Amazónicos, Programa de Postgrado en Desarrollo Sostenible del Trópico Húmedo, Belém, 2016.

1. Políticas públicas – Amazonia. 2. Agua – Amazonia. 3. Fronteras – Amazonia. I. Castro, Edna Ramos de, orientadora. II. Título.

CDD 22. ed. 338.9811

---

**MARÍA ERNESTINA GARRETA CHINDOY**

**MANDATOS NACIONALES Y REALIDADES LOCALES: ANÁLISIS DE LA  
POLÍTICA PÚBLICA DEL AGUA EN LA FRONTERA AMAZÓNICA**

Tesis presentada al Núcleo de Altos Estudios  
Amazónicos de la Universidad Federal de Pará como  
requisito parcial en la obtención del título de Doctora en  
el Programa de Doctorado en Desarrollo Sostenible del  
Trópico Húmedo.

**Fecha de aprobación:** 16/05/2016

**Banca Examinadora:**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Edna Ramos de Castro  
Orientadora - NAEA/UFPA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Nírvia Ravena  
Examinadora interna - NAEA/UFPA

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Luis Aragón  
Examinador interno - NAEA/UFPA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Violeta Luoreiro  
Examinadora externa - UFPA

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Pedro Rapozo  
Examinador externo - UEA

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Silvio Figueredo Lima  
Examinador (suplente) interno – NAEA/UFPA

## AGRADECIMIENTOS

A la Prof<sup>ta</sup>. Dr<sup>a</sup>. Edna Maria Ramos de Castro, por su orientación, dedicación, enseñanza, con amor y cariño, que brindó a este trabajo. Una orientación con habilidad, seguridad y certeza, además de curiosidad, criterio y habilidad en su manejo de diversos temas que contribuyeron en el desarrollo de la investigación. No tengo palabras que expresen totalmente mi gratitud.

A la CAPES, por el apoyo financiero durante los cuatro años de preparación académica y trabajo investigativo; fue una gran oportunidad.

A la Universidad Federal de Pará y el Núcleo de Altos Estudios Amazónicos, por abrirme las puertas, brindarme la oportunidad y la confianza, de lo cual soy resultado.

A los profesores doctores del Núcleo de Altos Estudios Amazónicos: Nírvia Ravena, Rosa Acevedo Marín, Ana Paula Vidal Bastos, Oriana Trindade de Almeida, Ligia Terezinha Lopes Simonian, Simaia do Socorro Sales das Mercês, Fábio Carlos da Silva, Indio Campos, Luis Eduardo Aragón Vaca, Josep Pont Vidal, Mario Miguel Amín García Herreros, Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior, Juarez Carlos Brito Pezzuti, por la enseñanza y dedicación en cada una de las disciplinas.

A los profesores doctores Nírvia Ravena y Josep Pont Vidal, por sus críticas y nuevos direccionamientos en la construcción teórica, realizados en la cualificación del proyecto de investigación doctoral.

Al profesor Reginaldo Conceição da Silva y al estudiante Jailson Aguiar de la Universidad Estadual de Amazonas, en Tabatinga, por su colaboración y apoyo en la investigación.

A los presidentes de las Juntas de Acción Comunal de la ciudad de Leticia, por su disposición y colaboración en el taller de cartografía social. Así como a los habitantes de esta ciudad por suministrar información.

A los habitantes de Tabatinga por permitirme llegar a sus casas y apoyarme en la recolección de información.

A mi esposo y colega James L. Parra Monsalve, por su motivación y apoyo constante e incondicional en la fase de la producción académica, por el compañerismo y amistad en el diario vivir.

A mis padres y hermanos, por la enseñanza y la orientación constante en el conocimiento tradicional y como guías espirituales.

A mi hija por su comprensión de nuestro distanciamiento temporal.

A los taitas, abuelos, abuelas, payés y sabedores, por el acompañamiento espiritual.

## RESUMEN

El análisis comparado de la política pública de agua en Colombia y Brasil y sus efectos en áreas urbanas fronterizas amazónicas, como Leticia y Tabatinga, ha permitido entender las relaciones de poder que se establecen entre Estado y Sociedad. Por esto, el agua potable se torna un elemento de tensión entre las instancias administrativas y los diferentes agentes que necesitan agua adecuada para su consumo. Un espacio que hereda las desigualdades sociales resultantes de su condición periférica, de su localización en las márgenes del Estado. Por lo anterior, es nuestro propósito analizar la política pública nacional de agua, en Colombia y Brasil, y sus efectos en el contexto municipal en áreas urbanas fronterizas amazónicas (Leticia y Tabatinga). A partir de una perspectiva interdisciplinar, fundamentada principalmente en la sociología reflexiva y la ciencia política, así como en la cartografía social y la realización de entrevistas, se pudo constatar que los efectos de las políticas públicas nacionales del agua en el territorio analizado contradicen su efectividad en estos contextos locales.

**Palabras clave:** Agua. Política pública. Amazonia. Leticia. Tabatinga

## **ABSTRACT**

Comparative analysis of public water policy in Colombia and Brazil and its effects on Amazonian border areas like Leticia and Tabatinga has allowed understanding power relations established between State and Society. Therefore, drinking water becomes a tension element between the administrative authorities and the different actors that need adequate water for consumption. Space that inherited social inequalities resulting from their peripheral status, from its location on the margins of State. So, our purpose is to analyze the national public water policy in Colombia and Brazil, and its effects on municipal context in Amazonian border urban areas (Leticia and Tabatinga). From an interdisciplinary perspective, based mainly on reflexive sociology and political science, as well as social mapping and conducting interviews, it reveals that the effects of national public policies for water in territory analyzed contradict its effectiveness in these local contexts.

**Keywords:** Water. Public policy. The Amazon. Leticia. Tabatinga

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

1)a)

Esquema 1-	Esquema del campo social.....	40
Grafico 1-	Éxito de la implementación vs número de participantes.....	86
Mapa 1-	Cobertura total de acueducto en Colombia.....	119
Gráfico 2-	Cobertura de servicios públicos en la ciudad de Leticia Amazonas a 2005.....	214
Gráfico 3-	Abastecimiento de agua en Brasil, 2010.....	236
Gráfico 4-	Abastecimiento de agua en el Estado de Amazonas, 2010.....	237
Gráfico 5-	Abastecimiento de agua en Tabatinga, 2010.....	237

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Formas del capital cultura.....	32
Figura 2-	El ciclo de las políticas públicas.....	75
Figura 3-	Relación Estado, política pública y sociedad.....	90
Figura 4-	Representación del campo de la política pública de agua.....	124
Figura 5-	Porcentaje de personas con acceso a electricidad en los países en desarrollo (2012).....	155
Figura 6-	Triple frontera Brasil, Colombia y Perú.....	166
Figura 7-	El concepto de ciudades gemelas.....	169
Figura 8-	Concepto de frontera.....	173
Figura 9-	Mapa elaborado en el taller de cartografía social en Leticia.....	197
Figura 10-	Mapa de la problemática de agua en Leticia, Amazonas.....	199
Figura 11-	Dimensión social y capital social en Leticia.....	223
Figura 12-	Dimensión social y capital social en Tabatinga.....	224

## LISTA DE CUADROS

Cuadro 1-	¿Qué es político?.....	71
Cuadro 2-	Porcentaje de personas en pobreza e indigencia oficiales en Brasil y Colombia.....	127
Cuadro 3-	Cuadro comparativo entre la Constitución Federal de 1988 y la Ley 9.433 de 1997.....	135
Cuadro 4-	Prestación y contratación de los servicios públicos de saneamiento básico en Manaus.....	148
Cuadro 5-	Incidencia de la desnutrición a nivel mundial (1990 – 2014).....	154
Cuadro 6-	Extracción anual de agua dulce en Colombia y Brasil para el año 2013.	157
Cuadro 7-	Extracciones de agua e inversión con participación privada.....	157
Cuadro 8-	Indígenas en las ciudades de Tabatinga y Leticia, 2010 y 2005.....	168
Cuadro 9-	Poblaciones de Tabatinga y Leticia.....	175
Cuadro 10-	Equipamiento de la ciudad de Leticia.....	176
Cuadro 11-	Equipamiento de la ciudad de Tabatinga.....	177
Cuadro 12-	Barrios de las ciudades de Leticia y Tabatinga.....	180
Cuadro 13-	Derechos, deberes y reglas de los habitantes de Leticia (Colombia).....	215
Cuadro 14-	Saberes de líderes sociales en Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil)..	220
Cuadro 15-	Tarifas del servicio de agua a 2007 en el Estado de Amazonas, Brasil...	228
Cuadro 16-	Abastecimiento de agua y población en Brasil, Amazonas y Tabatinga, 2010.....	232
Cuadro 17-	Abastecimiento de agua y domicilios en Brasil, Amazonas y Tabatinga, 2010.....	235
Cuadro 18-	Relación de personas entrevistadas durante el trabajo de campo.....	245

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografía 1-	Barrios La Unión y Guadalup.....	182
Fotografía 2-	Barrios Isla de la Fantasía inundada (derecha), Victoria Regia y Muelle (izquierda).....	183
Fotografía 3-	Basuras en el río Amazonas.....	191
Fotografía 4-	Asistencia al taller de Tabatinga.....	195
Fotografía 5-	Elaboración del mapa de cartografía social en Leticia.....	196
Fotografía 6-	Elaboración del mapa de cartografía social en Leticia.....	197
Fotografía 7-	Cogida de agua lluvia en el barrio Isla de la Fantasía.....	200
Fotografía 8-	Exposición de MarIlyn Navarro, taller de Cartografía Social, barrio 11 de noviembre, casa Junta de Acción Comunal.....	202
Fotografía 9-	Tanque reservatorio de agua lluvia en los barrios San Miguel y Porvenir.....	205
Fotografía 10-	Llenado de botellones con agua potable de la empresa de energía en Leticia, Amazonas.....	206
Fotografía 11-	Puentes de tabla en sectores inundados Barrio Victoria Regia e Isla de la Fantasía.....	211
Fotografía 12-	José Jitoma sin su mano izquierda – Comunidad Indígena Km 7.....	218
Fotografía 13-	Suministro de agua potable por la empresa de energía en Leticia, 2015.....	233
Fotografía 14-	Tanque comunitario barrio Vila Verde, Tabatinga, 2015.....	234

## LISTA DE SIGLAS

ABAR	Asociación Brasileña de Agencias de Regulación
ANA	Agencia Nacional de Aguas
ANAPO	Alianza Nacional Popular
ANEEL	Agencia Nacional de Energía Eléctrica
ARSAM	Agencia Reguladora de Servicios Públicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPEP	Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior
CAR	Corporación Autónoma Regional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAMA	Compañía de Desarrollo del Estado de Amazonas
CNA	Consejo Nacional Ambiental
CNRH	Consejo Nacional de Recursos Hídricos
CNUMAD	Conferencia de la ONU para el Medio Ambiente y el Desarrollo
COMARA	Comisión de Aeropuertos de la Región Amazónica
COSAMA	Compañía de Saneamiento del Amazonas
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIMAR	Dirección General de la Marina
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EMBRATEL	Empresa Brasileña de Telecomunicaciones
ENAM	Empresa de Energía de Amazonas
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATS	Acuerdo General de Comercio y Servicios
GPS	Sistema de Posicionamiento Global
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIRSA	Iniciativa de Integración de la Infraestructura Suramericana
JAC	Junta de Acción Comunal
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional de Migración
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de Salud
ONG	Organización no Gubernamental
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPIAC	Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana
PAC	Programa de Aceleración del Crecimiento
PERH	Política Estadual de Recursos Hídricos del Estado de Amazonas
ND	Plan Nacional de Desarrollo
NGIRH	Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico
NRH	Plan Nacional de Recursos Hídricos
NRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
ODERAM	Proyecto de Desarrollo Sostenible de Servicios Básicos del Alto Solimoes
ORTOBRAS	Empresa Brasileña de Puertos S.A.
IG	Sistema de Información Geográfica
INA	Sistema Nacional Ambiental
INCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
SNGRH	Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNICEF	Organización de las Naciones Unidas para la Infancia

## SUMARIO

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	16
<b>1.1</b>	<b>Problema de investigación</b> .....	21
<b>1.2</b>	<b>Hipótesis</b> .....	22
<b>1.3</b>	<b>Objetivos</b> .....	22
1.3.1	Objetivo general.....	22
1.3.2	Objetivos específicos.....	22
<b>1.4</b>	<b>Teoría y metodología</b> .....	23
1.4.1	Sobre la metodología.....	23
1.4.2	La metodología propuesta y sus etapas.....	23
<b>2</b>	<b>RELACIONES SOCIALES, CAMPO POLÍTICO Y FORMAS DE CAPITAL</b> .....	25
<b>2.1</b>	<b>¿Qué son las relaciones sociales?</b> .....	25
2.1.1	Objetivación participante y razón.....	27
<b>2.2</b>	<b>Una reflexión espacial de la sociedad</b> .....	28
2.2.1	Diversas formas de capital en el mundo social.....	30
<b>2.3</b>	<b>Anotaciones sobre el concepto de campo e investigación</b> .....	34
2.3.1	Una breve exploración sobre el campo como modelo de investigación.....	35
<b>2.4</b>	<b>Habitus versus hábito</b> .....	40
2.4.1	Concepto de habitus y su relación con las prácticas.....	41
<b>2.5</b>	<b>Campo político como elemento comparativo</b> .....	45
<b>2.6</b>	<b>A manera de conclusión</b> .....	48
<b>3</b>	<b>CONSIDERACIONES SOBRE LO PÚBLICO Y EL ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	50
<b>3.1</b>	<b>¿Qué diferencia hay entre lo público y lo privado?</b> .....	50
<b>3.2</b>	<b>Origen e influencia de la política pública</b> .....	55
3.2.1	Definiendo la política pública.....	60
3.2.2	Análisis de política pública.....	68
3.2.2.1	¿Qué son problemas públicos y cómo determinarlos?.....	71
3.2.2.2	<i>Trayectoria del análisis de la política pública</i> .....	74
3.2.2.3	Análisis de política pública e interdisciplinariedad.....	79
3.2.2.4	¿Comparación y análisis de la política pública?.....	78
3.2.2.5	<i>Aspectos de la implementación de políticas públicas</i> .....	83

3.2.2.6	<i>Aspectos de la evaluación de políticas públicas</i> .....	87
<b>3.3</b>	<b>Estructura urbana en la Amazonia</b> .....	91
<b>3.4</b>	<b>¿Qué se entiende por Bienes Comunes?</b> .....	96
3.4.1	Definiendo los bienes comunes.....	96
3.4.2	¿Cómo administrar los bienes comunes?.....	98
<b>4</b>	<b>ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DEL AGUA EN COLOMBIA</b> .....	100
<b>4.1</b>	<b>Política pública para la gestión del agua en Colombia</b> .....	101
<b>4.2</b>	<b>¿Cómo interviene la política en la región Amazónica?</b> .....	108
<b>4.3</b>	<b>Constitución Política de 1991, política de agua y ambiente</b> .....	111
<b>4.4</b>	<b>Neoliberalismo e involución ambiental</b> .....	113
<b>4.5</b>	<b>La privatización del abastecimiento de agua potable en Colombia</b> .....	115
<b>5</b>	<b>ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE AGUA EN BRASIL Y EL ESTADO DE AMAZONAS</b> .....	123
<b>5.1</b>	<b>El agua en la Constitución de la República Federativa de Brasil (1988)</b> .....	125
<b>5.2</b>	<b>Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)</b> .....	128
5.2.1	Fundamentos legales considerados en la Ley 9.433 de 1997.....	128
5.2.2	El agua es un recurso natural limitado, dotado de valor económico.....	129
5.2.3	Objetivos de la Política Nacional de Recursos Hídricos.....	130
5.2.4	Directrices generales de acción.....	131
5.2.5	Instrumentos de la Política Nacional de Recursos Hídricos.....	132
5.2.6	Múltiples usos del agua.....	137
5.2.7	El Plan Nacional de Recursos Hídricos de Brasil (PNRH).....	139
<b>5.3</b>	<b>Relaciones bilaterales entre Colombia – Brasil</b> .....	141
<b>5.4</b>	<b>Política Estadual de Recursos Hídricos del Estado de Amazonas (PERH)</b> ...	143
<b>5.5</b>	<b>Agencias reguladoras de saneamiento básico y agua potable</b> .....	146
<b>5.6</b>	<b>Política Nacional de Saneamiento Básico</b> .....	148
<b>5.7</b>	<b>Abastecimiento de agua y saneamiento en los Objetivos de Desarrollo del Milenio</b> .....	150
<b>5.8</b>	<b>Efectos de la crisis mundial de abastecimiento de agua potable</b> .....	152
<b>6</b>	<b>POLÍTICA COMPARADA Y FRONTERA AMAZÓNICA</b> .....	159
<b>6.1</b>	<b>Disposiciones de los agentes, dificultades y limitaciones en el trabajo de campo</b> .....	160
<b>6.2</b>	<b>Mapeamiento de las ciudades de Leticia y Tabatinga</b> .....	165

6.2.1	Características del área de estudio.....	165
6.2.2	Constitución de las ciudades de Tabatinga y Leticia.....	167
6.2.3	Tabatinga y Leticia: ciudades gemelas.....	169
6.2.4	La noción de frontera.....	173
6.2.5	Barrios de las ciudades gemelas fronterizas de Leticia y Tabatinga.....	180
6.2.6	Características ambientales, dinámicas ecológicas del río Amazonas y su relación con las ciudades gemelas.....	189
<b>7</b>	<b>REALIDADES LOCALES DEL AGUA: ANÁLISIS DE SU PROBLEMÁTICA EN LA FRONTERA AMAZÓNICA.....</b>	<b>193</b>
<b>7.1</b>	<b>Cartografía Social y problemática del agua potable.....</b>	<b>193</b>
7.1.1	Problemática del acceso al agua potable.....	200
7.1.1.1	<i>Diversas formas de ver el problema de acceso al agua.....</i>	<i>200</i>
7.1.1.2	<i>Efectos del agua no apta para el consumo humano.....</i>	<i>203</i>
7.1.1.3	<i>Acciones estratégicas para el consumo de agua potable.....</i>	<i>204</i>
7.1.1.4	<i>Conflictos internos de Leticia y Tabatinga.....</i>	<i>207</i>
7.1.1.5	<i>Visión sobre la política de agua potable.....</i>	<i>207</i>
7.1.2	Otros problemas en la ciudad de Leticia.....	208
7.1.2.1	<i>Inundación en barrios de las riberas del río Amazonas.....</i>	<i>208</i>
7.1.3	Análisis de la relatoría de la cartografía social hecha en Leticia.....	211
<b>7.2</b>	<b>Capital social y dimensión social en Leticia y Tabatinga.....</b>	<b>222</b>
<b>7.3</b>	<b>Capital político y social en Leticia y Tabatinga.....</b>	<b>225</b>
<b>7.4</b>	<b>Agua potable en Tabatinga.....</b>	<b>228</b>
<b>7.5</b>	<b>Análisis comparativo de las entrevistas aplicadas en Tabatinga y Leticia....</b>	<b>240</b>
<b>8</b>	<b>CONSIDERACIONES FINALES.....</b>	<b>248</b>
	<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>254</b>
	<b>APÉNDICE.....</b>	<b>267</b>

## 1 INTRODUCCIÓN

Antes de entrar en las cuestiones más formales de esta tesis quisiera compartir un poco de la historia de mi vida. Nací en una tierra indígena ubicada al suroeste de Colombia, en el actual departamento de Putumayo. Recuerdo que cuando tenía trece años muchos de los jóvenes de esa edad tuvimos que salir del lugar en que vivíamos para no ser reclutados por las guerrillas que aparecieron en la región. Entre los grupos guerrilleros que existían en esa época estaba el llamado M-19, el cual se conformó en respuesta al fraude electoral de las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970. De ahí la denominación que se dieron en adelante como Movimiento 19 de Abril o M-19. En esa noche de elecciones iba ganando el candidato Gustavo Rojas Pinilla (exmilitar del ejército) y líder de la Alianza Nacional Popular (ANAPO), movimiento populista que intentó contrarrestar la repartición del poder presidencial que, en ese tiempo, hacía el bipartidismo colombiano, en lo que se conoció históricamente como el Frente Nacional. No obstante, el conteo fue interrumpido aquella noche de abril y al día siguiente, por un estrecho margen, fue anunciado oficialmente que el candidato del Frente Nacional, Misael Pastrana Borrero, integrante del Partido Conservador, era el nuevo presidente de Colombia.

Años después, ese movimiento comenzó a extenderse por el país y tuvo tanta acogida que llegó a mi comunidad Inga de Condagua, ubicada al norte del Municipio de Mocoa, en Putumayo. De esa manera, muchos jóvenes tuvimos que salir del lugar, huyendo de la guerra que comenzaba a agudizarse en la región. La solución que tenía más a la mano, entonces, era trasladarme hasta la ciudad de Mocoa, distante unos 20 kilómetros desde nuestra comunidad.

En la comunidad existe un cabildo indígena de lengua inga, integrado por habitantes asentados en territorios ancestrales. Fue reconocido como resguardo indígena por el Estado colombiano en 1993. Cuenta actualmente con 219 familias y unas 700 personas. Es una comunidad pequeña, que ha sufrido todas las aculturaciones, tanto de parte del gobierno nacional, así como de los grupos ilegales que hacen presencia en el lugar. Aculturación que tuve que vivir más intensamente luego de mi partida de la comunidad, comenzando por el idioma. Este proceso de aprendizaje de una nueva lengua (el español) representó para mí la incorporación de nuevas culturas que nada tenían que ver con mi cultura indígena.

Tenía que ser así; no había otra manera de interrelacionarme con los no indígenas. Mi padre Miguel, el cacique de la comunidad, había informado a todos los jóvenes que íbamos a ser reclutados, pero había una salvedad si él aceptaba ir en canje. Pues tuvo que aceptar porque en casa éramos tres que estábamos en la lista. El cacique negoció que iría por un año a

cambio de sus tres hijos y diez jóvenes más de la comunidad. Fue una época muy dura. Había mucho miedo, tensión y tristeza por la partida de mi padre. En esa época solo tenía doce años. Cuando volvió a casa mi padre, o sea, el cacique de la comunidad, informó que no era nada bueno estar en la selva incomunicado y que a ellos los perseguía el ejército y no quiso dar más detalles. Pero recomendó buscar nuevos territorios bien aislados de los caminos, o sea, bien adentro de la montaña. Ahí la comunidad se dividió en tres. Muchas familias se fueron y quienes se quedaron murieron, en su mayoría jóvenes.

Fue ese el motivo de la salida de mi comunidad en busca de protección. Sin embargo, mis padres nos visitaban cada mes en la ciudad de Mocoa. Allí estudiábamos en la escuela y, luego, en el colegio. En el colegio estudiaba en la noche y durante el día tomaba un curso de mecanografía y técnicas de oficina. Cuando terminé el curso, una jueza me buscó, pero yo no sabía quién era la señora. Y la señora sabía quién era yo. Fue algo sorprendente, pero también me dio mucha alegría que alguien se preocupara por mí y me ayudara, ubicándome para laborar en el juzgado del municipio. Allí trabajé mucho tiempo hasta que terminé el colegio. Al otro día de mi grado del colegio la jueza me manifestó: “usted debe renunciar a este trabajo”; me sorprendí mucho y quedé pálida porque no sabía qué iba pasar con mi vida. Lo que no sabía era que la jueza ya me tenía programada la salida de Mocoa a Bogotá. Una ciudad muy grande que para mi adaptación sería muy difícil. En esa proyección todo salió bien, como la señora juez Daira Elvira Erazo Erazo había planeado para mí. Ella quería que estudiara derecho y fuera abogada de la Universidad Nacional de Colombia. A ella agradezco por ese papel de mentora. No obstante, no me alcanzó el puntaje para estudiar derecho sino para ingeniería agrícola. Continué estudiando la ingeniería mientras conocía la ciudad de Bogotá y me adaptaba a un nuevo cambio cultural.

Toda esa caminata fue una lucha constante. Sobre todo de adaptación, de conocimiento de nuevas culturas, tanto tradicionales como académicas. Mientras tanto, en la región estaban pasando una situación tensa y llena de preocupaciones por la llegada del grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. Un grupo más fuerte. Fue otra gran oleada de reclutamiento. Hubo desplazamientos de muchos campesinos a la ciudad de Mocoa, las comunidades indígenas abandonaron sus territorios y otros llegaron hasta la ciudad de Bogotá.

Tuvimos que huir de la pequeña ciudad de Mocoa y olvidarnos de nuestra comunidad por un largo tiempo. Mi hermano, Miguel Constaín, el menor de la casa, fue muerto por varias balas que atravesaron su espalda. Mi hermano se encontraba en la cancha de fútbol jugando con sus amigos y fue ahí donde le dispararon. Nadie podía decir nada, ni presentar una queja o

denuncia; nadie podía contra ellos. Después de un tiempo enviaron disculpas a mis padres por la muerte de mi hermano e informaron: “fue una equivocación, no estamos en contra de la población civil sino contra la política del gobierno”.

A pesar de esas tensiones y preocupaciones durante muchos años, sucedió algo importante para mi vida: me formé en derecho en la Universidad INCCA de Colombia. Solo que no podía ejercer esta profesión en mi región por los motivos narrados anteriormente. Tuve que continuar en Bogotá. Continué estudiando, con todo el esfuerzo que requería estar en la ciudad, lo que, por supuesto, fue bastante difícil, mas sobreviví. Continué apoyando a mi comunidad desde la distancia. Me autorizaron para que los representara en todo evento o encuentro de líderes indígenas. Más tarde, hice parte de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), donde fui la Coordinadora del Área de Hidrocarburos, Recursos Naturales y Medio Ambiente por cuatro años. Ejerciendo este cargo fui convocada como abogada al acompañamiento del proceso de consulta previa con los pueblos indígenas Uwa en Saravena, Arauca. Consulta previa solicitada a la empresa Ecopetrol a través del Ministerio del Interior y Justicia, Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, entidad que representa a los pueblos indígenas de Colombia en temas políticos y administrativos.

Dicho acompañamiento significó toda una tragedia porque fuimos secuestrados por las FARC. Este grupo ilegal tenía información que por ese territorio cruzaría la carretera y no permitiría que eso ocurriera. Era una información equivocada, ya que la consulta que se iniciaba se trataba de la exploración de petróleo en áreas indígenas. Sin embargo fuimos retenidos y llevados hacia la montaña boscosa de ese departamento por una semana. Semana que se convirtió en una tormenta e infierno, por cuanto nos encontrábamos amarrados a un árbol, sin movimiento y no había forma de escapar, porque éramos vigilados por hombres de las FARC, fuertemente armados, y su presencia era atemorizante. Fueron pasando los días cuando, al finalizar la semana, fui llamada a una averiguación de mi procedencia y familia. Esto me preocupaba más por cuanto había huido de mi región. Sin embargo, busqué la forma de no dar detalles de mi procedencia e informé más sobre mi comisión de trabajo y los objetivos de encontrarme en la comunidad indígena Uwa de Saravena, Arauca.

Di información detallada del proyecto de exploración petrolera en áreas indígenas y sobre los derechos de los indígenas a ser consultados, conforme el Convenio 169 de la OIT. Al recibir esta información las FARC decidieron liberarme, con la condición de allegarles los acuerdos suscritos entre los indígenas y la empresa estatal petrolera. Mas no deja de ser un

trauma psicológico y de inseguridad para la vida de un ser humano. Fue difícil recuperarme y continué luchando en pro de los pueblos indígenas.

Algunos años después tuve la oportunidad de volver a mi región y fui elegida como Gobernadora del Cabildo Inga de Condagua, entidad que direcciona la vida comunitaria. Actualmente hago parte del Consejo de Autoridades Indígenas de esta comunidad. Trabajo siempre desde la distancia para apoyarlos y no necesariamente debo estar en la región.

Hoy debo decir que estoy bastante agradecida por la oportunidad y todo el apoyo recibidos en el Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA) de la Universidad Federal de Pará (UFPA). Esto me da mucho ánimo para continuar apoyando a mi comunidad porque, de esa forma, me caracterizo y es mi pasión el estar luchando en el fortalecimiento de mi pueblo INGA.

Pero es hora ya de entrar en lo referente a la tesis.

Me gustaría comenzar desarrollando lo que es la estructura del documento:

El capítulo dos, llamado *Relaciones sociales, campo político y formas de capital*, desarrolla los principales conceptos que fundamentan el análisis de la problemática estudiada. Entre tales conceptos se destacan los de campo, relaciones sociales, campo político y formas del capital. El campo político fue elemento básico en el análisis comparado del campo de la política pública de agua en la frontera amazónica, en donde se encontraron diversas relaciones sociales que comparten los diferentes agentes sociales. De ahí, al comparar el campo de las políticas públicas y las normas legislativas determinadas, se observaron los límites y las formas del capital que están involucradas y las relaciones de fuerza entre los agentes involucrados en la política pública, además de determinar la estructura del campo, según el volumen global de capital.

Entre las formas de capital Bourdieu, a partir de las consideraciones sobre el valor y el capital, propuso el capital económico, referido a la producción material reconocida socialmente con el objeto de ejercitar el poder sobre las personas o recursos, por medio de apropiaciones de bienes y servicios. En cuanto que el capital cultural lo distinguió entre las formas de capital incorporado, objetivado e institucionalizado. Además, fue necesario comprender el capital social y el capital simbólico; el primero se determina a través de contactos estables o sobre la base de intercambios, en cuanto el segundo es una propiedad de cualquier tipo de capital, sea físico, cultural, social o económico, percibida por los agentes sociales.

Respecto al capítulo tres, *Consideraciones sobre lo público y el análisis de política pública*, se trata de una reflexión sobre los conceptos de la política pública, el análisis de la

política y la interdisciplinariedad, algunos aspectos sobre la implementación de la política y la comparación del análisis de la política pública. Con estas reflexiones se sopesa la problemática de la política pública. Política instituida a través del campo de poder, en el cual entraron diversos agentes sociales en un juego de lucha de fuerzas, distribuidos entre los agentes sociales que están definidos en su estructura por el estado de la relación de fuerza entre las formas de poder o las diferentes especies de capital (BOURDIEU, 2000). Se pudo apreciar que en el campo de poder se concentra la imposición, o sea, la dominación y el monopolio de la violencia y la violencia simbólica, que fundamenta el ejercicio de autoridad en este campo.

La interdisciplinariedad se hizo necesaria en el desarrollo de la investigación con el objeto de obtener explicaciones de diversas disciplinas que ponen en evidencia los procesos de diseño y ejecución de las políticas. Así pues, la implementación y la comparación del análisis de la política permitió evaluar diversas perspectivas y conflictos entre los diferentes agentes con poder desigual en los procesos de toma de decisiones.

Ya el cuarto capítulo, *Análisis de la política pública nacional del agua en Colombia*, orienta dos formas de análisis. De un lado, lo empírico, donde se analizan las acciones con el objeto de mejorar una política. Y, de otro, lo teórico, que procura entender mejor lo que indican las políticas públicas sobre el Estado y la Sociedad. Se partió de la idea de que el hecho social es una realidad construida, o sea, son los agentes que construyen la realidad social (BOURDIEU, 1996). En este sentido, la Política Pública Nacional para la Gestión Integral del Agua en Colombia, determinó unos objetivos, metas, acciones y estrategias para la participación de agentes sociales e institucionales. Política que tiene como meta principal el diseño de una política hídrica en el país y como objetivo general la “gestión integral del recurso hídrico”. De otro lado, se fundamenta la política de agua en Colombia en los principios de bien de uso público, uso privado, factor de desarrollo, ahorro y uso eficiente, diversidad e integridad, y unidad de gestión. Todo en el marco de la Constitución Política de 1991 y el Decreto Ley 2811 de 1974 y sus normas reglamentarias. Con respecto a la privatización del abastecimiento del agua en Colombia, surge a través de la Ley 142 de 1994, siguiendo las directrices determinadas por la Constitución Política. Es una ley que amplía la participación de empresas privadas como prioridad de economías de escala comprobables y establece un régimen tarifario, en donde los ciudadanos pasan a ser imaginados como consumidores.

El quinto capítulo, *Análisis de la política de agua en Brasil y el Estado de Amazonas*, tuvo en cuenta la Constitución de la República Federativa de Brasil (1988), el campo de la

política de agua (Ley 9.433 de 1997), sus objetivos, instrumentos y directrices, así como la política de saneamiento básico y agua potable, la Política Estadual de Agua en el Amazonas (Ley 2.712 de 2001), sus efectos y las relaciones allí implicadas entre Estado y Sociedad. Los anteriores instrumentos son normas que articulan las acciones públicas sobre el agua en Brasil y determinan las posiciones de los agentes participantes en el campo de la política pública del agua. Lo que contribuyó en su análisis.

Referente al capítulo seis, *Política comparada y frontera amazónica*, se pudo destacar en qué medida es legítimo considerar las semejanzas y diferencias de las políticas públicas de agua, sobre problemas o conflictos sociales, así como descubrir diversos fenómenos de la acción pública en la frontera binacional. En esa medida, la teoría de campos constituyó un instrumento de gran importancia en la investigación. Las ciudades gemelas se encuentran en un territorio determinado de la Amazonia, son ciudades que están en proceso de urbanización. Por tanto, que tienen asuntos simétricos y asimétricos, derivados de la territorialización que comparten históricamente.

El capítulo siete, *Realidades locales del agua: análisis de su problemática en la frontera amazónica*, procura diversas formas de ver el problema de acceso al agua, los efectos del agua no apta para el consumo humano, las acciones estratégicas para el consumo de agua potable, los conflictos internos de Leticia y Tabatinga, el capital social y la dimensión social, implicados en una problemática que contrasta la abundancia de agua en estos territorios con una gestión que parece no avanzar, a pesar de los innumerables instrumentos normativos.

## **1.1 Problema de investigación**

Esta tesis se focaliza en las siguientes cuestiones relativas a las políticas públicas ligadas con el abastecimiento del agua potable en la frontera amazónica y su relación con la sociedad: ¿Cuáles son los efectos de las políticas públicas de agua en el abastecimiento de agua potable en la frontera amazónica de Colombia y Brasil? ¿De qué manera las políticas públicas nacionales de agua contribuyen o no a la disminución de las desigualdades sociales en áreas marginales? ¿Qué acciones estratégicas realizan los usuarios para garantizar el consumo de agua potable en las ciudades de Leticia, Colombia, y Tabatinga, Brasil? ¿Existen organizaciones políticas para la defensa del consumo del agua y la exigencia de un servicio adecuado a sus necesidades? Preguntas a resolver a partir del recorte teórico y metodológico propuesto, además de las informaciones y datos recogidos durante el trabajo de campo y la cartografía social.

## 1.2 Hipótesis

La cuestión del agua potable se tornó un elemento de tensión entre las instancias administrativas (políticas) y los diferentes grupos que viven en las ciudades de Leticia y Tabatinga. Allí la **estructura urbana** es diversa, así como el acceso a los ingresos y a los **derechos**, en un contexto de gran **desigualdad social**, a pesar de que los pobladores ambicionen una política igualitaria. De manera que el **estado** establece políticas parciales, sin tener en cuenta los derechos sociales y humanitarios, actuando de modo autoritario. Lo que actualmente muestra una violencia sobre los derechos ligados a un bien fundamental como lo es el agua potable y, por tanto, la **violencia simbólica** del Estado, frena el éxito que podría tener una política descentralizada y equitativa, en el caso de las dos ciudades fronterizas.

A pesar de la existencia de políticas públicas para el abastecimiento de agua potable, por medio de las cuales se establecen planes, programas y proyectos para mejorar el consumo de agua de manera adecuada, los gobiernos involucran a las empresas privadas, con una visión económica empresarial, conllevando a algunos usuarios resolver el acceso al agua de manera individual, asumiendo riesgos diversos, fundamentalmente de salubridad.

Una percepción que puede ser diferenciada en términos de estratos sociales o clases, quienes desconocen la política administrativa del estado. Por todo ello, el desempeño de los servidores públicos no responde a las expectativas sociales en un ambiente democrático y eficiente de cumplimiento de las normas y de las mismas políticas públicas.

## 1.3 Objetivos

### 1.3.1 Objetivo general

a) Analizar la política pública nacional de agua, en Colombia y Brasil, y sus efectos en el contexto municipal de áreas urbanas fronterizas amazónicas (Leticia e Tabatinga).

### 1.3.2 Objetivos específicos

a) Evaluar la implementación de la política pública nacional de agua potable en Tabatinga - Brasil y Leticia - Colombia.

b) Interpretar las acciones de políticas de agua potable en Tabatinga y Leticia.

- c) Identificar la existencia de conflictos internos municipales por el acceso al agua.
- d) Entender la visión del usuario sobre la política de agua.
- e) Identificar acciones estratégicas de los usuarios para garantizar el consumo de agua.
- f) Averiguar la existencia de organizaciones de usuarios para la defensa del consumo del agua y sus demandas.
- g) Entender las relaciones de poder que se establecen entre el Estado y la sociedad.

## 1.4 Teoría y metodología

Se tuvo como base fundamental el esquema conceptual de campo y *hábitus* con el objeto de explicar las acciones del conjunto de los agentes sociales involucrados en el análisis de la política pública del agua. Los procesos de construcción del hecho social son entendidos bajo la óptica de que son los **agentes sociales quienes construyen la realidad** social que determina los diferentes campos. Campos en que son estructurados las relaciones de poder, el poder simbólico y la violencia simbólica. De esta manera se efectuó el abordaje de análisis de la política pública, incluyendo un referencial teórico que lleva en cuenta los conceptos señalados, los cuales embasan nuevas posibilidades de interpretación de la acción pública.

### 1.4.1 Sobre la metodología

Para comprender la metodología se tuvo en cuenta los presupuestos lógicos, epistemológicos y ontológicos del cuadro propuesto por Bourdieu y otros autores. Además, la investigación desarrolló una perspectiva interdisciplinar, tomada como elemento principal de la pesquisa, con el objeto de ir más allá de la investigación tradicional. Se buscó un lenguaje común que facilite la construcción de parámetros de complementariedad entre varias áreas del conocimiento. De esta manera, abordamos el conocimiento de la política pública en su complejidad y su relación con los diversos agentes sociales.

### 1.4.2 La metodología propuesta y sus etapas

**Primera:** recolección de material secundario como tesis, libros, revistas, periódicos, anales, etc., con el objeto de la construcción teórica y el entendimiento de la misma, así como de las diferentes fases de análisis de la política pública nacional y municipal, y la evaluación de su implementación, coordinación y competencia.

**Segunda:** se efectuó una pesquisa exploratoria de campo en las fronteras amazónicas de Bolivia (Santa Cruz), Perú (Iquitos), Ecuador (Lago Agrio), Venezuela (Puerto Ayacucho), Colombia (Leticia) y Brasil (Tabatinga). Esta exploración contribuyó para definir, finalmente, el trabajo de investigación en dos países: Colombia y Brasil, en los municipios de Tabatinga y Leticia. Allí se realizó un taller de cartografía social, con la participación de Juntas de Acción Comunal, presidentes de barrio y/o asociaciones de habitantes, en donde conjuntamente identificamos las problemáticas espaciales y sociales. Con ellos analizamos las dificultades de acceso al agua potable actuales en estas dos ciudades y se produjo una síntesis sobre las demandas y problemas de acceso al agua.

Con la realización del taller de cartografía social se tuvo a disposición una importante herramienta de conocimientos, saberes y derechos de los habitantes de Leticia, en Colombia. Además, llegamos a la comprensión de la administración del agua potable en el sector urbano de cada ciudad. De otro lado, se efectuaron entrevistas a diversos usuarios del comercio y algunos usuarios domiciliarios en torno al acceso al agua potable y la percepción sobre el servicio.

De ese modo, nos aproximamos a una problemática interesante, urgente y actual, y su respectivo análisis, que son desarrollados a continuación.

## 2 RELACIONES SOCIALES, CAMPO POLÍTICO Y FORMAS DE CAPITAL

Con el objeto de explicar la dinámica de las políticas públicas del agua en las fronteras amazónicas de Brasil y Colombia, se toman aquí como categorías fundamentales para el análisis los conceptos de campo y *habitus*. Si se piensa que son los agentes sociales los que construyen la realidad social, se debe decir que esta constitución es particularmente estructural.

Más específicamente, el campo político, entendido como un microcosmos autónomo dentro del mundo social, espacio de fuerzas y de lucha, permitirá elaborar un marco teórico acorde con la temática de investigación. Con esto se pretende abrir nuevas posibilidades de interpretación sobre las políticas públicas, un área de gran interés en los estudios sociales contemporáneos. Una tarea a realizarse siguiendo los avances teóricos y metodológicos desarrollados en las décadas pasadas por el sociólogo Pierre Bourdieu.

Pero antes de profundizar en los conceptos de campo y *habitus* es bueno dar una mirada en torno de las relaciones y formas sociales y la objetivación participante. Lo que auxiliará la comprensión del recorte teórico-metodológico a desenvolver.

### 2.1 ¿Qué son las relaciones sociales?

Se parte aquí de que las relaciones sociales son vividas y percibidas por los agentes sociales. No son sólo una elaboración metodológica, pues ellas son naturalizadas por agentes que olvidan su evolución y complejidad (GROSSETTI, 2009, p. 6). Además,

[...] las relaciones no constituyen sino un elemento dentro de un vasto conjunto que él llama a veces “los contextos” (y que a menudo no nombra explícitamente), y que yo nombraré las “formas sociales”. Estas formas (“netdoms”, “disciplinas”, “estilos”, “regímenes”, “instituciones”, etc.) son construcciones teóricas originales que se sustituyen a los colectivos, espacios sociales o a otros campos de la literatura sociológica.

Las relaciones en díaada son construcciones analíticas extraídas por el investigador de un conjunto de narraciones producidas constantemente por los agentes, por ejemplo: cada vínculo es un equilibrio que busca estabilizar entre los rivales el control o vigilancia. La relación describe también las conexiones, que no son interconexiones perpetuas entre órganos estables. Los vínculos expresan siempre la actividad de acuerdo como es percibida por los participantes y los observadores que están involucrados en una actividad. En otras relaciones

se da la acumulación de las descripciones, su evocación, las estructuras, en paradigmas que tienden a ser manifestadas como relatos (GROSSETTI, 2009). No obstante, la dilucidación de las relaciones es demasiado indeterminada cuando se deja de lado la composición de la estructura social como las organizaciones, las familias, las comunidades, etc.

Bourdieu afirma que lo real es relacional, lo que existe en el mundo social son relaciones, no apenas interacciones entre agentes o vínculos intersubjetivos entre individuos, mas relaciones objetivas que existen independientemente de la conciencia y de la voluntad individuales. En las relaciones obtiene un papel importante el lenguaje, de donde surge lo que él denomina “la maldición de las ciencias humanas” sobre el “hecho de abordar un objeto que habla” (BOURDIEU, 2004a, p. 50). Lo que señala la necesidad de construcción de un sistema de relaciones objetivas a partir de ciertas prácticas, porque el mundo social tiene un historial determinado.

Entonces la relación social se concreta en la familia, la escuela, la universidad, la institución, el trabajo, la organización, etc. Relación que va más allá de lo subjetivo. En esta perspectiva Bourdieu explica que los sujetos son agentes actuantes y conscientes, dotados de un sentido práctico, pensado como un sistema adquirido de preferencias, de principios de visión y de división, de estructuras cognitivas duraderas y de esquemas de acción, que orientan la percepción de la situación y la respuesta adaptada. En síntesis, esa especie de sentido práctico de lo que hay que hacer en una situación determinada (BOURDIEU, 1996). De ahí que sea importante considerar ese carácter objetivo de la acción, buscando ir más allá de lo que estamos acostumbrados a observar en el sentido común.

En ese modelo teórico las relaciones sociales se dan en un espacio social que es a su vez simbólico. Allí un agente social es históricamente situado en una sociedad, ocupa un conjunto de posiciones sociales y está vinculado por una relación de semejanza a un conjunto de actividades o de bienes, también definidos de modo relacional. Este modelo es la condición para comprender mejor las relaciones entre las posiciones sociales, las disposiciones (*habitus*) y las tomadas de posición efectuadas en los diferentes dominios de la práctica.

Esas posiciones sociales de los agentes son marcados en el espacio por medio de una “distinción”, una cualidad, que en realidad es una “diferencia, una separación, un trazo distintivo, resumiendo, una propiedad relacional que solo existe en relación a otras propiedades.” (BOURDIEU, 1996, p. 18). Se trata del dinamismo propio de lo social, donde la diferencia marca trazos que pueden ser analizados por los científicos sociales, gracias al modo objetivo en que se manifiestan.

### 2.1.1 Objetivación participante y razón

Los efectos de objetivar son inevitables en la utilización de técnicas de objetivación. Esto obliga a usar herramientas de comprobación que ayuden a profundizar la investigación, juntamente con lo observado. De esta manera se puede hacer ciencia social con una participación del investigador que no se queda solamente en el nivel de la observación.

Debe el investigador, pues, poner en duda la posibilidad de participar verdaderamente en las prácticas ajenas, inscritas en la costumbre de otra sociedad, posicionándose meramente como observador. Es importante, por tanto, acceder a una objetivación más refinada para que dé lugar a una pesquisa más rigurosa, puesto que la experiencia de los agentes sociales está basada en la situación en que viven y habitan, en su propia lógica. Ellos pueden conocer parte de la realidad, mas no en su totalidad.

A este tipo de reflexividad Bourdieu la llama objetivación participante, que refiere el punto de vista de la objetivación del sujeto analizador, o sea, del investigador mismo. Es una crítica de la práctica puesta de moda hace varios años por algunos antropólogos americanos, que consistió en “observarse observando, en observar al observador en su trabajo de observación o de transcripción de sus observaciones” (BOURDIEU, 2003b, p. 43), la ya conocida observación participante. Debe decirse que el investigador se encuentra envuelto en la experiencia de pesquisa espacial y temporalmente. Su relación con los informantes y la escucha de los relatos de todas sus experiencias deben conducir a una atención detallada de las cosas más simples, de detalles que a menudo se dejan de lado pero que podrían ser transcendentales. Lo significativo aquí sería considerar las condiciones del mundo social:

[...] una vez más que el tipo de ciencia social que podemos hacer depende de la relación que mantenemos con el mundo social, y por tanto de la posición que ocupamos en ese mundo. Prácticamente, esta relación con el mundo se traduce en la función que el investigador atribuye consciente o inconscientemente a su práctica y que gobierna sus estrategias de investigación: objetos escogidos, métodos usados, etc. se puede tener por fin la comprensión del mundo social. (BOURDIEU, 2003a, p. 30, traducción nuestra).

Se trata de buscar teorías que permitan comprender el mundo social, colocando así la sociología al servicio de la implementación de un orden establecido. De hecho la sociología tiene más probabilidades de frustrar o contrariar los poderes cuando mejor ejerce su función propiamente científica (BOURDIEU, 2003a). De esta forma, la “ciencia debe dar razón de

aquello que es, precisamente postula por eso mismo que nada es sin razón de ser. El sociólogo aumenta, agrega lo social sin razón de ser propiamente social.” (BOURDIEU, 2003a, p. 48).

Y la razón, vista como una construcción histórica y social, no es absoluta. Lo que nos lleva a considerar que la razón adquiere su estatus de racionalidad en el tiempo y el espacio. Lo que Bourdieu nos ayudó a comprender mejor al elaborar una historia social de la razón, intentando descubrir y desmitificar las múltiples condiciones de instauración de los esquemas de clasificación y los criterios de verdad que los diversos intelectuales o eclesiásticos van construyendo en el tiempo.

Si se piensa en el “capital cultural objetivado en los objetos técnicos” (BOURDIEU, 1998, p. 395), es allí donde son establecidas las relaciones bajo la autoridad de una razón científica. O como en el caso de lo jurídico donde, por ejemplo, una persona es llevada a pagar su castigo en una cárcel porque la ley así lo establece, es razonable porque así está estipulado en los códigos. Y, sin embargo, una decisión discutible porque está sujeta a controversia. La razón, entonces, es una construcción, no habiendo una razón en sí misma. Si así fuera habría castigo por decisión unánime de los jueces y no habría diversidad de propuestas para dar una sanción. Por tanto, se puede decir que la razón es social, histórica y relativa. De hecho hay una historia social de la razón que se extiende con la historia de esos microcosmos, los cuales, poco a poco, son instituidos bajo unas condiciones sociales de articulación de lo que es o no racional. Como afirma Bourdieu (1996, p. 212) la razón es historia desde el comienzo.

## **2.2 Una reflexión espacial de la sociedad**

En *La distinción* Bourdieu (1998) relaciona los estratos sociales con las disposiciones concretas del gusto en cada clase y diferentes modos de vida que se presentan como estrategias de distinción simbólica. Allí se destacan valores como el reconocimiento, la importancia, el honor y la influencia. Bourdieu apuntaba con estas relaciones y valores su intención de crear una teoría sociológica sobre los distintos modos de las prácticas culturales.

Lo importante es entender aquí que toda la sociedad funciona de acuerdo a los principios del “intercambio económico”. Siguiendo ese orden de ideas, Bourdieu situó múltiples estrategias de explotación (entre ellos el poder) que se presentan constantemente en la forma de prácticas culturales. Le llamó la atención evidenciar los efectos de la dominación. Este propósito llevó a Bourdieu a desarrollar un esquema de categorías, tomando como base

el modelo de análisis del capital económico y el capital cultural que se desenvuelven en un espacio social.

Dicho espacio social puede ser pensado a través de ideas de diferencia, de desviación, del conjunto de posiciones distintas y coexistentes externamente unas de otras, definidas en relación unas de otras por su exterioridad mutua y por relaciones de proximidad, de vecindad o de alejamiento y por relaciones de orden, de manera vertical y horizontal (BOURDIEU, 1996, p. 18-19). De esta manera, el espacio social se constituye de tal modo que los agentes o los grupos se distribuyen en él en función de su posición, en las distribuciones estadísticas según los dos principios de diferenciación que, en las sociedades más desarrolladas, son, sin duda, los más eficientes: el capital económico y el capital cultural. Las distancias espaciales sobre el papel equivalen a distancias sociales (BOURDIEU, 1996, p. 19).

Se afirma también que el espacio social

[...] no es solamente un objeto de percepción en el que los agentes sociales o las instituciones son caracterizados de forma fija por la combinación de un cierto número de propiedades y por la ocupación de una posición determinada dentro de un sistema de clasificación; es también un objeto de luchas entre los agentes para imponer su construcción y su representación del mundo social, sus categorías de percepción y de clasificación, y por esta vía actuar sobre el mundo social. (BOURDIEU, 2001a, p. 61).

Así, las percepciones del mundo social o incluso la producción de clasificaciones legisladoras son objeto de una lucha entre agentes, de acuerdo con su posición en la distribución de los diversos tipos de capital (económico, cultural y social), en el espacio de las clasificaciones, y que están distribuidos de manera desigual. Allí se observa la manera de ejercer específicamente la dominación. Por esto Bourdieu afirma que la primera dimensión está dada según el volumen global de capital (cultural o económico) que poseen y la segunda según la estructura de capital de acuerdo con el peso relativo de los diferentes tipos de capital. Lo que equivale a pensar que los que poseen más capital económico son los más desarrollados y los que están en proceso de desarrollo tendrían un capital cultural más dinámico.

Esa distribución de los diferentes tipos de capital se da en diversos espacios del mundo social, en el cual los agentes sociales existen de algún modo en estado virtual, incrustados, no como entes ya determinados, mas ahí articulándose (BOURDIEU, 1996, p. 27). Siendo así, las diferencias son las que llevan a construir ese espacio, tanto individual como colectivamente. Espacio en el que, ciertamente, existen complejidades:

[...] entre las estructuras objetivas y las construcciones subjetivas, que se sitúan más allá de las alternativas habituales del objetivismo y del subjetivismo, del estructuralismo y del constructivismo y hasta del materialismo y del idealismo, suelo citar, deformándola ligeramente, una célebre frase de Pascal: “El mundo me comprende y me engulle como un punto, pero yo lo comprendo.” El espacio social me engulle como un punto. Pero este punto es un punto de vista, el principio de una visión tomada a partir de un punto situado en el espacio social, de una perspectiva definida en su forma y en su contenido por la posición objetiva a partir de la cual ha sido tomada. El espacio social es en efecto la realidad primera y última, puesto que sigue ordenando las representaciones que los agentes sociales puedan tener de él. (BOURDIEU, 1996, p. 27).

Son distintas las formas de comprender la posición social de los agentes y el modelo de explicación creado ayuda para conocer su tendencia y establecer el orden por sus modos de actuar (BOURDIEU, 1996). De esta manera, el espacio social puede ser analizado como consecuencia de su estructuración, la cual es determinada por la distribución desigual de los varios modos del capital. Es de lo que se tratará ahora.

### 2.2.1 Diversas formas de capital en el mundo social

El mundo social, entendido como historia acumulada, no puede ser reducido a un encadenamiento de equilibrios instantáneos y mecanizados, en los que los hombres juegan el papel de partículas intercambiables (BOURDIEU, 2001a, p. 131). Este dinamismo está en la base de su concepción del capital como trabajo acumulado, en forma de materia, en forma interiorizada o de manera “incorporada”. La acumulación requiere tiempo, ya sea de manera interiorizada u objetiva, y puede producir beneficios o introducirse así mismo e incluso crecer. Además, el capital es una fuerza inscrita en la objetividad de las cosas que determina que no todo sea igual (BOURDIEU, 2001a, p. 132).

Se trata de dar cuenta del funcionamiento y de la estructura del mundo social, introduciendo para ello el concepto de capital en todas sus manifestaciones y no solo en la forma reconocida por la teoría económica. Esta teoría define implícitamente todas las demás formas de intercambio social como relaciones no económicas y sin ningún beneficio (BOURDIEU, 2001a, p. 133). Sin embargo, el capital de los “agentes sociales”<sup>1</sup> depende del principio de la acumulación, tal como se establece en las estructuras económicas reales, donde el capital puede tomarse como equivalente a “poder” (BOURDIEU, 1996).

---

<sup>1</sup> Estos “construyen el mundo social a través de estructuras cognitivas (“formas simbólicas”, como dice Cassirer; formas de clasificación, como dice Durkheim; principios de visión y de división; varias maneras de decir la misma cosa en tradiciones teóricas más o menos distanciadas), susceptibles de ser aplicadas a todas las cosas del mundo y, en particular, a las estructuras sociales.” (BOURDIEU, 1996, p. 115).

No se debe confundir el capital con algo meramente material o relativo solamente a la fuerza de trabajo, los cuales han sido representados por el equivalente general “dinero”. Al contrario, el capital se refiere a todo aquello que pueda entenderse como valor. Valor que proviene de la afirmación o del reconocimiento de las cosas beneficiosas y que se fundamenta en la naturaleza de los seres humanos; valor que no es reducible directamente a dinero (BOURDIEU, 1996, p. 167).

A partir de esas consideraciones sobre el valor y el capital, Bourdieu va a proponer su clasificación según las siguientes formas: capital económico, capital social, capital cultural y capital simbólico. Formas que se detallan a seguir.

**2.2.1.1 Capital económico:** referido a la reproducción material reconocida socialmente para ejercer el poder sobre personas o recursos a través de apropiaciones de bienes y servicios.

**2.2.1.2 Capital cultural:** puede darse de tres maneras: (a) incorporado en disposiciones mentales y corporales; (b) objetivado en forma de bienes culturales; y (c) institucionalizado, al estar reconocido por instituciones, tal y como ocurre con los títulos académicos. Cuanto más objetivada esté la forma del capital, más fácil es su conversión en capital económico y, por tanto, habrá más oportunidad de acumulación según el interés.

**2.2.1.2.1 Capital cultural incorporado:** se constituye en forma de disposiciones duraderas del organismo por las cualidades cognitivas como las llamadas “buenas maneras”, por ejemplo, la forma de caminar, de expresarse, de saber comportarse en diferentes sitios, etc. Es una forma de capital que tiene las limitaciones del cuerpo físico, de su usufructuario. Esta forma de capital es propia, no se puede vender o ponerla al mercado, aunque sea una posibilidad para obtener dinero. La mayoría de las características del capital cultural incorporado puede ser inferida del hecho de que éste se encuentra principalmente ligado al cuerpo y presupone la interiorización (BOURDIEU, 2001a, p. 139). Esa interiorización es una posesión que se convierte en parte integrante de la persona.

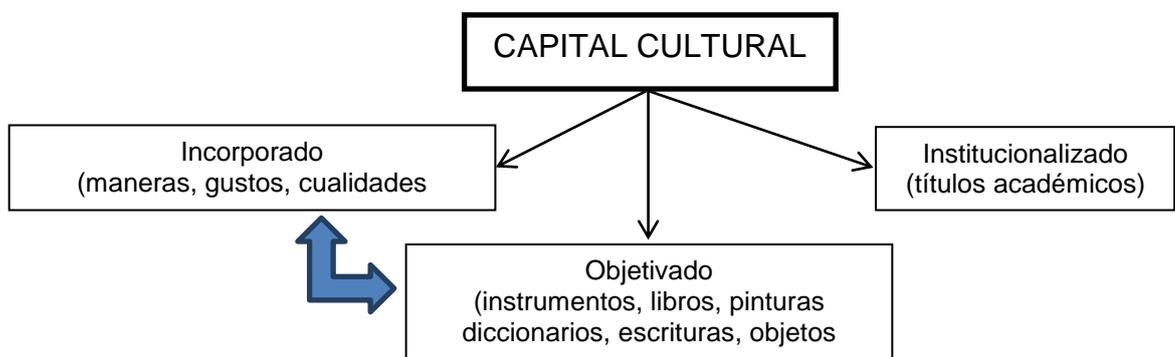
**2.2.1.2.2 Capital cultural objetivado:** se presenta en forma de bienes culturales y de “medios de consumo” como libros, cuadros, diccionarios, instrumentos, máquinas, colecciones de pinturas; son resultado y muestran disputas intelectuales de teorías y sus críticas (BOURDIEU, 2001a, p.136). Y los bienes de la cultura como escrituras son materialmente transferibles como objetos culturales, disposiciones y conocimientos que permiten valorarlos de forma legítima<sup>2</sup> (BOURDIEU, 2001a, p. 144).

---

<sup>2</sup> “De hecho el capital cultural se manifiesta en estado objetivado como un todo autónomo y coherente que, con ser producto de la acción histórica, obedece leyes propias que escapan a la voluntad individual, por consiguiente

**2.2.1.2.3 Capital cultural institucionalizado:** según Bourdieu (1996) es el sancionado por las instituciones como títulos académicos. El título académico es un certificado de competencia cultural que le confiere al portador un valor convencional duradero y legalmente garantizado, mientras que el autodidacta siempre está sujeto a la demostración. Lo cual indica que se trata de una propiedad intransferible, aunque puede fácilmente llegar a convertirse en capital económico (BOURDIEU, 2001a, p. 146). El siguiente diagrama sintetiza las tres formas del capital cultural:

**Figura 1-** Formas del capital cultural



**Fuente:** Elaboración propia

Los capitales objetivados e incorporados son importantes para ser usados y disfrutarlos, mientras que el institucionalizado encierra los tres tipos de capital cultural.

**2.2.1.3 Capital social:** es determinado por una red de contactos estables y útiles de pertenencia de los agentes sociales; puede ser institucionalizado o puede ser implícito, puede ser de amigos o de miembros de un club regido por normas de acceso, etc. En la práctica, las relaciones de capital social solo pueden existir sobre la base de relaciones de intercambio materiales y/o simbólicas, contribuyendo además a su permanencia. Relaciones que pueden ser institucionalizadas y garantizadas socialmente (BOURDIEU, 2001a, p. 149).

**2.2.1.4 Capital simbólico:** es una propiedad de cualquier tipo de capital, sea física, económica, cultural, social, percibida por los agentes sociales, cuyas categorías de percepción pueden entenderlas, percibir las, reconocerlas y atribuirles valor (BOURDIEU, 1996, p. 107).

---

no puede reducirse al capital incorporado de un agente aislado ni siquiera al de la totalidad de agentes. Por otro lado, tampoco ha de olvidarse que el capital cultural objetivado subsiste como capital simbólico y materialmente activo y efectivo sólo en la medida en que el agente se haya apropiado de él y lo utilice como arma y aparejo en las disputas que tienen lugar en el campo de la producción cultural (arte, ciencia etc.) y, más allá de éste, en el campo de las clases sociales. Allí, los agentes ponen sus fuerzas en juego, y obtienen beneficios en proporción al nivel de su capacidad para el dominio del capital cultural objetivado. (BOURDIEU, 2001a, p.145-146).

En el mismo sentido, el capital simbólico es un capital con base cognitiva, apoyado sobre el conocimiento y el reconocimiento (BOURDIEU, 1996, p. 150). Un ejemplo de capital simbólico es el de un anciano que es tratado con respeto porque tiene más conocimiento, sea en términos teóricos o prácticos. Sin embargo, el capital simbólico se extingue con la persona por tratarse de una propiedad que no puede ser transferible.

Bourdieu (2002, p. 16) consideró el concepto de capital simbólico “para dar razón de la lógica de la economía del honor y la “buena fe”, y que pude precisar y afinar en, por y para el análisis de la economía de los bienes simbólicos”, en especial de las obras de arte. Economía que distingue este autor de aquella versión más común en dos aspectos esenciales:

[...] el conjunto de los saberes disponibles sobre las diferentes dimensiones del orden social y los menciono desordenadamente, la familia, el estado, la escuela, los sindicatos, las asociaciones etc. y no solo la banca, la empresa y el mercado; y se dotan de un sistema de conceptos que, forjado con vistas a explicar los datos de la observación, podría presentarse como una teoría alternativa para comprender la acción económica: el concepto de habitus, originado en el esfuerzo por dar razón de las prácticas de hombres y mujeres que se ven en medio de un cosmos económico extraño y extranjero, importado e impuesto por la colonización con una preparación cultural y disposiciones en especial económicas adquiridas en un universo capitalista. (BOURDIEU, 2002, p.15-16)

Argumentos que parten de la convicción de que todo el universo social está presente en cada “acción económica”, sin dejar pasar por alto la idea del trabajo que ha servido milenariamente en el entendimiento de las prácticas económicas. Lo que se puede percibir es que hay condiciones económicas y culturales de la transformación de la visión del mundo que se exige de aquellos que, dotados de disposiciones modeladas por el universo pre capitalista, se ven arrojados al cosmos económico importado e impuesto por la colonización (BOURDIEU, 2002, p. 18). Esas condiciones económicas y culturales han sido universalizadas por los distintos agentes, buscando una forma de comportamiento económico racional a fin de suprimir el acceso a esa competitividad a través de normas. La economía se torna así cada vez más una ciencia de Estado y menos de la sociedad: continuamente habitada por las preocupaciones normativas de una ciencia aplicada, dedicada a responder políticamente a demandas políticas (BOURDIEU, 2002, p. 23).

Esta nueva visión de lo económico rechaza el reduccionismo que considera que las prácticas sociales de los actores derivan mecánicamente de sus posiciones sociales. Por tanto, a la hora de pensar la economía en lo social, se debe tener claro que el objeto de una verdadera economía de las condiciones de producción y reproducción de los agentes lleva en cuenta las instituciones de producción y reproducción económicas, culturales y sociales. Es el

camino a que nos lleva el objeto mismo de la sociología en su definición completa y general (BOURDIEU, 2002, p. 26).

### 2.3 Anotaciones sobre el concepto de campo e investigación

De acuerdo con Bourdieu el campo es un espacio social de dominio y de acciones en el que concurren relaciones sociales establecidas; relaciones que son definidas por la producción o la posesión. Y es en la evolución de las sociedades donde surgen diversos campos con reglas adecuadas para cada uno de ellos. De esta forma, los universos sociales instituyen reglas esenciales que les otorgan un carácter autónomo, con principios de visión y división, de distinción, con propiedades y características propias de cada campo, cada uno de ellos construido a través de un proceso de diferenciación (BOURDIEU, 1996, p.147-148). Principio que resulta en la construcción de universos con “leyes fundamentales”.

El campo, entonces, produce una autonomía para ejercer o desenvolverse conforme a regularidades establecidas. Además, incluye un conglomerado de estructuras que envuelve sus dominios mutuos y las relaciones de dominación, los cuales definen la estructura social<sup>3</sup>. Por esto se puede decir que la “estructura de un campo es un estado de la relación de fuerza entre los agentes”; los campos son lugares que no ponen en cuestión los fundamentos del propio juego, son campos de luchas (BOURDIEU, 1996).

El campo puede ser comprendido por intermedio de las categorías de capital y *habitus*, de sus esquemas de disposición, de las acciones, de la apreciación y percepción de los agentes sociales dotados de razones distintas. Más aún, la noción de campo es, de cierta manera, una estenografía conceptual de un modo de construcción del objeto que va a comandar u orientar todas las acciones prácticas de la investigación (BOURDIEU, 1989, p. 27). Así como los objetos comunes de la indagación llaman la atención del investigador por tratarse de realidades evidentes, el campo puede orientar en el análisis de tales problemáticas de conocimiento.

De esta manera,

[...] comprender el origen social de un campo, y aprender aquello que hace la necesidad específica de la creencia que él sustenta, del juego de lenguaje que en ella se juega, de las cosas materiales y simbólicas en juego que en él se genera, es

---

<sup>3</sup> “El término estructura es, algunas veces, utilizado de acuerdo con el sentido común, como cuando hablamos de estructura de una danza. Su significado enfatiza a veces la forma, o la organización. Como ocurre con la expresión “estructura social” que tiende a sustituir “organización social” aparentemente sin incrementar nuevos contenidos o énfasis de diferentes significados.” (BOURDIEU, 2007, p. 3).

explicar, tornar necesario, sustraer el absurdo de lo arbitrario y del no motivado los actos de los productores y las obras por ellos producidas y no como generalmente se juega, reducir o destruir. (BOURDIEU, 1989, p. 69).

De ahí la importancia de estar alerta con los conocimientos que se puedan generar dentro de la investigación en un campo determinado.

### 2.3.1 Una breve exploración sobre el campo como modelo de investigación

La importancia que Bourdieu le dio al uso sincrónico de sus símbolos espaciales permitió convertirlos en elementos esenciales para ser usados en la teoría y la investigación sociológicas. Esta teoría ayudó a generar y definir conceptos y categorías de análisis social. Y todo partió del rechazo a lo que llamó de “modo de pensamiento sustancialista”. Se trató de una crítica fundamentada contra quienes consideraban que las prácticas de los agentes provienen automáticamente de las posiciones sociales ocupantes.

Lo anterior motivó a Bourdieu a definir su trabajo como constructivista y estructuralista. Estructuralista pues defendía la existencia de estructuras objetivas no dependientes de la voluntad de los individuos, las cuales orientan y determinan sus representaciones y prácticas. Constructivista al considerar que existe un origen de los esquemas de percepción y de acción articulado en *habitus*. Así siendo, a las estructuras les corresponden los campos y a la percepción-acción los *habitus*.

En consecuencia, de las estructuras sociales objetivas resultan efectos sobre las prácticas de los agentes. Efectos que son mediados por su acción. De ese modo, se desligaba de la concepción de los actores sociales como máquinas vacías que adquieren su actividad a través de las estructuras. Y de aquella que postulaba la práctica humana como mero producto de decisiones racionales que no tomaban en cuenta la realidad objetiva, espacio en el que se constituyen los diversos campos.

Con esas precisiones en mente, se debe aclarar que el campo solo obtiene su significado a través de las categorías complementarias de capital y *habitus*. La existencia de un capital global y la lucha por su apropiación determinan un campo; lugar de conflictos entre agentes sociales por acceder a los recursos específicos que en él están disponibles. El campo también conserva una estructura determinada por las relaciones que tienen entre sí los agentes participantes. Se fundamenta en un sistema estructurado de relaciones de fuerza entre posiciones.

De esa manera cada campo está compuesto por una red de relaciones sociales objetivas de distintas posiciones. Posiciones atribuibles a instituciones, agentes sociales, etc. Por esto cada campo puede ser analizado de manera independiente. Campos como el filosófico, el religioso o el político tienen así sus leyes de funcionamiento invariablemente (BOURDIEU, 2003a, p. 119). Esas reglas o leyes son las que permiten diferenciar, interpretar e interrogar uno u otro campo y que se adquiera sensatez. Al mismo tiempo nos ayuda a descubrir propiedades específicas y avanzar en el conocimiento de sus mecanismos universales, los cuales se concretan en función de variables secundarias (BOURDIEU, 2003a, p. 119) y deben ser investigados en cada caso.

Además, todo campo tiene agentes<sup>4</sup> distribuidos desigualmente en dominantes y dominados, estando los primeros en mejores condiciones que los segundos para vencer en la lucha que lo estructuró. El campo tiene también pretendientes o agentes<sup>5</sup> que están fuera y quieren entrar al juego. Esos pretendientes deben someterse a las normas de ingreso.

A cada campo le corresponde, además, una forma específica y particular de capital, el cual está también desigualmente distribuido. Capital que, como se señaló anteriormente, adquiere formas sociales, culturales, simbólicas, que tornan la realidad más compleja y conflictiva en las distintas posiciones que definen un espacio social y los diversos campos (político, económico, científico, etc.). No todos pueden acceder al capital científico o artístico; quienes acceden son los que poseen recursos económicos o simbólicos. Los agentes sociales no se diferencian entre sí exclusivamente por su capital económico sino que lo hacen igualmente por las otras formas del capital.

La reproducción del capital y sus prácticas distintivas se da a través de los individuos que continuamente, tanto consciente como inconscientemente, lo conservan o aumentan a fin de mantener su posición en la estructura social o en sus relaciones con los distintos agentes sociales o instituciones. Este proceso se articula a partir del principio “generador o

---

<sup>4</sup> Bourdieu llama agentes a los participantes del juego en donde se establecen estrategias, reglas, mecanismos, dinámicas, rupturas, alianzas, etc. No son sujetos estáticos dominados por una estructura global y allí la acción más importante es luchar por unos intereses. Esos intereses animan la lucha por un capital simbólico a fin de obtener legitimidad, prestigio y autoridad. Dentro del campo, cualquiera que fuere, siempre va ver conflictos de interés entre los participantes.

<sup>5</sup> “[...] los agentes sociales que tienen el sentido del juego, que incorporan una cadena de esquemas prácticos de percepción y de apreciación que funcionan, sea como instrumentos de construcción de la realidad, sea como principios de visión o de división del universo en el cual ellos se mueven, no tienen necesidad de colocar como fines los objetivos de su práctica. Ellos no son como sujetos delante de un objeto (o menos aún, delante de un problema) que será constituido como tal por un acto intelectual de conocimiento; ellos están, como se dice, envueltos en sus negocios; ellos están presentes en lo por venir, al hacerlo, en-do (prograg grego), inmediato correlaciona en la práctica (praxis) que no es puesto como objeto del pensar, como posible buscando un proyecto, mas inscritos en el presente del juego.” (BOURDIEU, 1996, p. 143).

unificador” que funciona como un sistema, establecido a su vez por las oportunidades objetivas de reproducción de los agentes sociales.

A esta reproducción corresponden estrategias determinadas en primera instancia por el volumen y la estructura del capital. Lo cual implica considerar el volumen actual y potencial del capital económico, cultural y social que poseen los agentes sociales y de su peso relativo en la estructura total. En segunda instancia, tales estrategias dependen del estado del sistema de instrumentos de reproducción, institucionalizados o no, con arreglo al estado de la relación de fuerzas entre los agentes sociales (BOURDIEU, 2012, p. 148).

Estas dos dimensiones están jerarquizadas por el volumen global del capital, desde el más al menos significativo, así como por la del capital dominante y la del dominado, lo cual conduce a formas de desplazamiento, vertical y horizontal, ascendiente y descendiente, que van transformando la estructura patrimonial de diferentes modos:

[...] por consiguiente un desplazamiento en la estructura de la distribución del volumen global del capital que toma la forma de un desplazamiento en los límites de un campo específico (campo empresarial, campo escolar, campo administrativo, campo médico etc.). Por el contrario los desplazamientos transversales suponen en un campo distinto, y en consecuencia la reconversión de una subespecie de capital o de capital cultural en otra distinta (por ejemplo, de propiedad agrícola en capital industrial, o de una cultura literaria o histórica en una cultura económica), y por tanto, una transformación de estructura patrimonial que es la condición de la salvaguarda del volumen global de capital y del mantenimiento de la posición en la dimensión vertical del espacio social. (BOURDIEU, 2012, 149-150).

Son varias las posibilidades de reproducción del capital y, en consecuencia, de sus transformaciones según las estructuras sociales en el ámbito espacial y los distintos campos. Reproducción que está limitada por reglas de ingreso y de las condiciones adecuadas al desarrollo del juego. Para que funcione un campo es necesario, así, que haya interrupciones y personas dispuestas a jugarlo, dotadas de *habitus*<sup>6</sup>, lo cual implica el conocimiento y el reconocimiento de las reglas establecidas (BOURDIEU, 2003a, p. 120).

Dentro del campo de juego encontramos instituciones, personas, agentes, pretendientes, los cuales actúan dinámicamente produciendo efectos. Se evidencia allí que un campo es un campo de fuerzas y de luchas para transformar las relaciones de fuerzas (BOURDIEU, 2001a, p. 35). De esta manera Bourdieu reconoció la presencia o la existencia

---

<sup>6</sup> *Habitus* que “es al mismo tiempo un “oficio”, un capital de técnicas, de referencias, un conjunto de “creencias”, como propensión a conceder tanta importancia a las notas como al texto, propiedades que se unen a la historia (nacional e internacional) de la disciplina, a su posición (intermedia) en la jerarquía de las disciplinas, y que son al mismo tiempo condiciones de funcionamiento del campo y producto de este funcionamiento (mas no integralmente: un campo puede contentarse con acoger y consagrar un cierto tipo de habitus ya más o menos completamente constituido).” (BOURDIEU, 2003a, p. 120).

de agentes dentro de un campo, los cuales transforman su estado, en una lucha entre dominantes y dominados que toma diferentes cursos según poderes desiguales.

En ese sentido, el capital debe pensarse como una fuerza inscrita en la objetividad de las cosas, la que determina que no todo sea igual, que pueda ser posible o imposible (BOURDIEU, 2001a, p. 132). Teniendo en cuenta que el capital está desigualmente distribuido en la estructura total de un campo, estará en mejores condiciones quien tenga la “capacidad de apropiarse de los beneficios y de imponer reglas de juego tan favorables para el capital y para su reproducción como sea posible” (BOURDIEU, 2001a, p. 142).

De ahí que lo social, científico, artístico, burocrático o político, tengan una relación con lo que Bourdieu llamó *illusio*<sup>7</sup>:

De hecho, en un primer sentido la palabra interés tenía el significado que atribuyó Bourdieu a la noción *illusio*, lo que significa dar importancia a un juego social, percibir que lo que se pasa ahí es importante para los involucrados, para los que están en él. Interés es “estar en”, participar, admitir, por tanto que el juego merece ser jugado y que los objetivos engendrados en él y por el hecho de jugar merecen ser perseguidos; es reconocer el juego y reconocer los objetivos. (BOURDIEU, 1996, p. 139, traducción propia).

Reconocimiento e interés necesarios para la transformación de las relaciones de fuerza dentro de un campo (BOURDIEU, 1996, p. 140). De esta forma se puede entender la lógica del funcionamiento del capital así como su variación y reproducción. Es la puesta en juego del interés, del desinterés o, inclusive, de la indiferencia:

Lo que significa que podemos interesarnos en el juego o ser indiferentes sin tener interés. Por cuanto el indiferente “no ve lo que está en juego” o sea no es importante para él. Es alguien que no teniendo los principios de visión y de división necesarios para establecer las diferencias, considera todo igual, ofrece todo en la misma. Lo que los “estoicos” llamaban de *ataraxia* (serenidad) es indiferencia o serenidad del alma, desprendimiento, no interés. Así la *illusio* es puesto de la *ataraxia*, es estar envuelto, es invertir en las metas que existen en cierto juego, por efecto de concurrencia, y que apenas existen para las personas que, unido al juego, y teniendo las disposiciones para reconocer los objetivos que están en juego, están dispuestos a morir por esos objetivos que inversamente parecen estar carentes de interés del punto de vista de aquel que no se une a este juego y eso lo deja indiferente. (BOURDIEU, 1996, p. 140, traducción nuestra).

---

<sup>7</sup> “De otra manera los juegos sociales se hacen olvidar como juegos y la *illusio* es esa relación encantada con un juego que es producto de una relación de complicidad ontológica entre las estructuras mentales y las estructuras objetivas del espacio social. Esto es el que quiere decir o hablar de interés, usted considera importante, interesante los juegos que tiene importancia para usted, porque ellos fueron impuestos y puestos en sus mentes, en sus cuerpos, sobre la forma de aquello que llamamos el sentido del juego.” (BOURDIEU, 1996, p. 140).

Especialmente cuando el campo sea sujeto de análisis se debe relacionar con el campo del poder, por cuanto éste constituye la fuente de las relaciones jerárquicas actuantes en otros campos; localizar espacialmente el campo estudiado con el objeto de direccionar la estructura objetiva de posiciones de acuerdo a su relación con los recursos que estén en disputa en dicho campo y analizar el *habitus* de los agentes que se encuentren en el campo. Perspectiva que permite pensar detalladamente en construir un modelo de análisis con el propósito de explorar las dinámicas de cada campo en particular, así como los esquemas comunes, categorías, técnicas, conceptos, diferenciando cada uno según convenga a la investigación.

Con relación al campo social se debe entender, en primera instancia, la dinámica social que se desenvuelve en su interior. Esa dinámica social que está dentro de cada campo es administrada por las luchas de cada agente, buscando alterar o mantener la relación de fuerza y la distribución de un capital determinado.

De modo que en el campo social nacen y se multiplican los agentes que, por su lógica, se constituyen en los vectores de una estructura estructurada (campo) que se transforma en una estructura estructurante (*habitus*). Lo cual contiene ciertamente reglas de juego puestas en conocimiento y reconocimiento en un campo determinado (BOURDIEU, 1996).

Lo social es organizado en campos, según Bourdieu, microcosmos o espacios de relaciones objetivas, que poseen una lógica propia, no representada e independiente a la lógica que rige en otros campos. Aquí es importante comprender que los campos se interpenetran y se interrelacionan, o sea, el campo social es diferente al campo escolar mas no son independientes. En el campo social los agentes tienen sus orientaciones particulares, mientras que en el campo escolar atienden una orientación y una reproducción específicas.

Las consideraciones anteriormente expuestas se resumen en el siguiente diagrama.

**Esquema 1-** Esquema del campo social



**Fuente:** elaboración propia

## 2.4 *Habitus* versus hábito

La noción de *habitus* exponía sobre todo la negación de toda una serie de alternativas en las cuales las ciencias sociales se encerraron respecto al sujeto, o sea, la conciencia y el inconsciente y la finalidad mecánica. Bourdieu introdujo esta noción a título de concepto “nativo”, a fin de dar una explicación del efecto del pensamiento escolástico en el área de la arquitectura. Noción que le permitió romper con el paradigma estructuralista sin caer en la vieja filosofía del sujeto, de la conciencia o en el individualismo metodológico, tan reverenciado en la economía clásica (BOURDIEU, 1989, p. 60).

Bourdieu reaccionó contra el estructuralismo y la extraña filosofía de la acción que se encontraba implícita en la noción levistraussiana de inconsciente, expresado con mucha claridad entre los althusserianos y Panosky, y destruyó a la filosofía neokantiana de las “formas simbólicas”, corriendo el riesgo de usar el término estructura. Si bien sus posiciones eran próximas a las de la “gramática generativa” elaborada por Chomsky, Bourdieu buscaba poner en evidencia las capacidades “creadoras”, activas, inventivas, del *habitus* y del agente, lo que la palabra hábito no implicaba; consideraba también que este poder generador no era de un espíritu universal, de una razón humana o de una naturaleza, como en Chomsky, siendo que para el sociólogo francés el *habitus* era adquirido por un conocimiento, un haber, un capital (BOURDIEU, 1989, p. 61).

El *habitus*, vocablo ligado a la noción aristotélica de *hexis*, le sirvió para señalar la disposición incorporada, casi postural, que había inspirado a distintas corrientes de pensamiento, buscando salir de la filosofía de la conciencia, sin abolir el agente que actúa en la construcción del objeto. Lo importante era posicionar la noción de *habitus* de manera estratégica y práctica en un concepto científico social.

Hegel había buscado también romper con el dualismo kantiano, reintroduciendo las disposiciones duraderas que se formaban de la “moral realizada” en oposición al moralismo abstracto de la moral pura e informal del deber, a partir del mismo concepto y nociones vecinas como la de “habitualitat”. Por su lado, Mauss reconocía la dimensión corporal de la *hexis* como porte o postura, noción utilizada para referirse al funcionamiento sistemático del cuerpo socializado (BOURDIEU, 1989, p. 63). Por el contrario, Bourdieu buscaba que la noción de *habitus* le permitiese evocar la idea de hábitos, mas diferenciándose en un punto crucial. De ahí que la palabra *habitus* en su modelo teórico exprese algo que se adquirió, que se incorporó, de forma duradera, en el cuerpo, y a manera de disposiciones permanentes, como una propiedad, un capital, que se manifiesta, por tanto, en la forma de apariencias exteriores (BOURDIEU, 2003a, p. 140).

Bourdieu critica al hábito como una disposición mecánica, repetitiva, automática, más reproductiva que productiva. Mientras que el *habitus* es exclusivamente productor, tiende a reproducir la lógica objetiva transformándola y reproduciendo las condiciones sociales de nuestra producción. Por ello Bourdieu (2003a, p. 125) busca encontrar nuevas posibilidades respecto de una ciencia de las prácticas, aislándose de las alternativas de la finalidad y del mecanicismo.

#### 2.4.1 Concepto de *habitus* y su relación con las prácticas

El *habitus* es un sistema de esquemas generadores y esquemas de percepción de las prácticas, así como de disposiciones adquiridas por aprendizaje, implícito o explícito, que funcionan como esquemas generadores; es productor de estrategias que pueden estar objetivamente en conformidad con los intereses objetivos de sus autores, sin haber sido expresamente concebidas para ese fin (BOURDIEU, 2003a, p. 125). Mas puede permanecer dentro de ciertos límites, teniendo en cuenta que el *habitus* especifica la percepción del contexto que lo define, diferenciando y clasificando. Lo que permitiría distinguir sus propias prácticas respecto de las de los otros, así como aprender a diferenciar los principios generadores de todo juicio sobre sus propiedades y las de los demás.

Ese principio generador y unificador traduce las características intrínsecas y relacionales en una posición o en un estilo de vida (BOURDIEU, 1996, p. 22, traducción propia). De hecho las

[...] condiciones de existencia producen *habitus* diferentes, sistemas generadores susceptibles de ser aplicados, por simple transferencia, a los dominios más diferentes de la práctica, las prácticas que engendran los distintos *habitus* se presentan como unas configuraciones sistemáticas de propiedades que expresan las diferencias objetivamente escritas en las condiciones de existencia bajo la forma de sistemas de variaciones diferenciales que, percibidas por unos agentes dotados de los necesarios esquemas de percepción y de apreciación para descubrir, interpretar y evaluar en ellos las características, funcionan como estilos de vida. (BOURDIEU, 2012, p. 200-201).

Al ser percibidos a través de esas categorías sociales de percepción y de apreciación, esos principios de visión y de división, en las opiniones manifestadas, las diferencias en las prácticas, en los bienes adquiridos, se convierten en diferencias simbólicas, constituyendo un lenguaje (BOURDIEU, 1996, p. 22, traducción nuestra). Al final de cuentas, la identidad social se especifica y se afirma en la diferencia.

Los estilos de vida representan la capacidad de producir unas prácticas y unas actividades que se conciben de manera clasificatoria, como posibilidades de diferenciar y de apreciar esas mismas prácticas y los productos de ellas resultantes. A eso Bourdieu lo llamó el gusto. Aquí hay una relación de características que se presenta de acuerdo con las condiciones económicas, según el volumen y estructura del capital, aprehendidas a través del tiempo y en tiempos diferentes. El gusto se presenta en todas las características asociadas con cada persona y convierte algo en otra cosa, o sea, en “signos distintos y distintivos” de las distribuciones continuas en objeciones de manera intermitente o no continua (BOURDIEU, 2012, p. 200). Lo cual hace que se diferencien esos gustos en cada cosa y conduce a una expresión simbólica de la posición de los agentes en sus relaciones recíprocas.

Entonces el *habitus* se convierte en una búsqueda continua de prácticas ajustadas a una posición social y a unos principios de transformación constante de los gustos. Esto hace que las fracciones dominadas, económicamente menos dotadas y consagradas en la apropiación simbólica, tengan en cada momento unas posesiones exclusivas (BOURDIEU, 2012, p. 331). El *habitus* tiene funciones importantes en la unidad de estilos de vida que vincula las prácticas y los bienes de un agente específico o de agentes sociales. Además de ser generador y unificador, lo que se traduce en las características internas y relacionales, en una posición, un estilo de vida unívoco. Los *habitus* también son diferenciados y diferenciadores, por cuanto

son distintos y distinguidos, además de ser operadores de distinciones también son esquemas clasificatorios del principio de clasificación, principios de visión y división que diferencian los gustos; establecen las diferencias entre lo que es bueno y malo, entre el bien y el mal, entre lo que es distinto y lo que es vulgar (BOURDIEU, 1996, p. 21-22).

El *habitus* incorporado representa los esquemas de pensamiento, percepción y juicio que son incorporados inconscientemente, se estabilizan, y además parte de una estrategia sutil de reproducción de las estructuras sociales. Lo cual indica que el *habitus*, que evidencia las diferencias socioculturales, no se trata únicamente de juicios interesantes excluidos de los reflejos habituales. Se encuentra exteriorizado en el gesto, el modo de hablar y las posturas. Al respecto se señala que

[...] los principios prácticos de clasificación que son constitutivos del *habitus* son indisolublemente lógicos y axiológicos, teóricos y prácticos (a partir del momento en que decimos blanco o negro, decimos bien o mal). Se orienta hacia la práctica, la lógica práctica moviliza inevitablemente valores. [...] aumenta todos los principios de elección que están incorporados, se tornan posturas, disposiciones del cuerpo: los valores son gestos, maneras de estar de pie, de caminar, de hablar. La fuerza del *ethos* es haberse tornado una moral que se tornó *hexis*, gesto, postura. (BOURDIEU, 2003a, p. 139).

De ahí que se diga que el *habitus* se incorporó, interiorizó, prolongadamente en el cuerpo sobre la forma de disposiciones permanentes que se van estableciendo históricamente y se unen a la historia individual. De este modo, podríamos pensar que esa incorporación del *habitus* se concreta en el individuo biológico, por cuanto el cuerpo individual es su lugar, teniendo en cuenta que se trata siempre de cuerpos que se van socializando. En este sentido, no se pueden dejar de lado a las instituciones, puesto que la historia concebida como naturaleza es historia instaurada en el cuerpo por la formación. Debe decirse, igualmente, que su transmisión se hace a través de lo práctico, lo que significa que aprehender no es aquí comprender sino incorporar, introducir en el cuerpo mediante experiencias acumuladas. Así se van conformando las diversas disposiciones del *habitus*.

Eso es manifestado, de la misma forma, en el espacio social, pues al ocupar una determinada posición se habilitan determinadas disposiciones e imposibilitan otras. Asimismo, ellas se inscriben en un modo de pensamiento genético. De otro modo, la incorporación del *habitus* como interiorización de la exterioridad, supone la incorporación en los cuerpos de las relaciones de poder constitutivas de la sociedad. Esas disposiciones de interiorización de la exteriorización permiten ejercerse de acuerdo con la lógica específica de

los organismos en los que se encuentren incorporados, o sea, de forma no mecánica, mas si duradera y sistemática.

Referente a los esquemas clasificatorios (estructuras estructurantes) son principalmente producto de la incorporación de estructuras de las distribuciones fundamentales que organizan el orden social (estructuras estructuradas)<sup>8</sup>. Además, la estructura estructurante organiza las prácticas y las percepciones de las prácticas, y el *habitus* es también estructura estructurada, entendida como el principio de división en clases lógicas que organiza la percepción del mundo social y que es, a su vez, producto de la incorporación de la división de los agentes sociales (BOURDIEU, 2012, p. 201).

De esta manera se logra entender la pertinencia sociológica del estilo de vida en el mundo social. Estilos que se apropian de forma espontánea a partir de un sentido práctico de las simetrías entre órdenes de diferencias que se expresan en las clases sociales. Además se logra la continuidad sociológica histórica, no solo por la comprensión de sus manifestaciones, sino también por la dependencia entre estructura, *habitus* y práctica, que explica, en general, la relación entre la acción cotidiana y la estructura social. En consecuencia, el vínculo entre la práctica y la estructura es el que conforma *habitus*.

La estructura social influye, así, en la acción concreta de los individuos, pronunciada supuestamente de forma propia e individualmente como las referencias culturales en los diferentes estilos de vida, unidos al origen social. El *habitus* se presenta en los esquemas de pensamiento, juicios y percepciones que se van articulando inconscientemente a lo largo del tiempo en el marco de la estructura de poder.

En síntesis, este concepto aparece como un punto de referencia para dar explicación a la continuidad de las disposiciones. Sin embargo, puede presentarse al mismo tiempo como un concepto insuficiente o contradictorio para absorber el proceso de transformación de las diversas facetas de la particularidad. Pero si lo analizamos con detenimiento encontraremos la inclusión de aportes actuales del campo de la formación educativa, lo que ayudaría a complementar la discusión teórica. El *habitus*, además de ser adaptado, actúa sin detenerse y organiza el mundo social que solo ocasionalmente aparece de forma radical.

---

<sup>8</sup> “Siendo derivados del conjunto de los agentes introducidos en ese orden, quienes viabilizan acuerdos en medio de desacuerdos de agentes situados en posiciones opuestas (altas/bajas, visibles/oscuras, raras/comunes, ricas/pobres etc.) y caracterizadas por propiedades distintivas, ellas mismas diferentes u opuestas en el espacio social. En otras palabras, son ellas que hacen con que todos puedan referirse a las mismas oposiciones (por ejemplo, alto/bajo, elevado/bajo, raro/común, leve/pesado, rico/pobre, etc.) para pensar el mundo y su posición en este campo, a veces atribuidos signos y valores opuestos a los términos con que ellas se oponen, la misma libertad de maneras pudiendo entonces ser percibida por unos como “sin medida”, deseducada, grosera y por otros como “sin modos”, simple, sin frescura, en buena.” (BOURDIEU, 2001b, p. 119).

## 2.5 Campo político como elemento comparativo

Bourdieu, en una de sus entrevistas, dio importancia a la noción de campo político, señalando varias ventajas: “permite construir de manera rigurosa esta realidad que es la política o el juego político”, “permite enseguida comparar esta realidad construida con otras realidades como el campo religioso, el campo artístico, [...] y como cada cual sabe la comparación, dentro de las ciencias sociales.” (BOURDIEU, 2001a, p. 10). Elemento eficaz, a su vez, de análisis y de construcción. Bourdieu recuerda a Durkheim, quien señaló que “la sociología, es el método comparativo”. Esta propuesta repercutió en grandes historiadores que tuvieron en el método comparativo un instrumento de conocimiento, de mucha importancia en el ámbito de la investigación social.

Según Bourdieu existía un silencio y una abstención de la “ciencia política” por la ciencia económica. Por lo que recomendó que “todo análisis de lucha política debe tener como fundamento las determinantes económicas y sociales de la división del trabajo político.” (BOURDIEU, 1989, p. 163). El campo político es para él un campo de fuerzas, campo de lucha y al mismo tiempo un espacio donde se busca transformar la relación de fuerzas que le da a este campo su estructura en cualquier momento:

Un campo es un campo de fuerzas y un campo de luchas para transformar las relaciones de fuerzas. En un campo como el campo político o el campo religioso o cualquier otro campo, las conductas de los agentes están determinadas por su posición en la estructura de la relación de fuerzas características de ese campo en el momento considerado. (BOURDIEU, 2001a, p. 17).

Lo que lleva a formular las siguientes cuestiones: ¿cuáles son los límites del campo político? ¿En qué consiste la fuerza? ¿Es posible transformar las relaciones de fuerza? Bourdieu dio respuesta a la primera pregunta afirmando la autonomía del campo político, pensándolo como un microcosmos separado dentro del mundo social. Respecto de las posibilidades de transformación en este campo están unidas “[...] al hecho de que agentes que podían considerarse o ser considerados como espectadores del campo político, se volvieron agentes en primera persona.” (BOURDIEU, 2001a, p. 17). Aquí lo esencial es pensar que la existencia de un agente dentro de un campo contribuye en la transformación de su estado.

Más aún, pensar en los límites del campo equivale a considerar lo perteneciente o no perteneciente a dicho campo. Puede ser que exista una autonomía por sí misma evidente o suceder lo contrario al estar oculta, olvidada, puede darse una asonada científica (BOURDIEU, 2001a, p. 18), que llevaría a nuevas situaciones. En el campo político se

presentan también luchas simbólicas, tanto interna como externamente, que se manifiestan por la distribución desigual de capitales, además de la disposición asimétrica de poderes simbólicos. El capital político se presenta como una especie de popularidad, un capital simbólico unido a una forma de ser observado.

De modo que el campo político evoluciona históricamente y se va institucionalizando (las responsabilidades políticas, las funciones, la distribución del trabajo político, etc.), a partir de actividades de organismos estatales y no estatales. Para Bourdieu (2001a, p. 22) el campo político puede “ser descrito como un juego en el cual el objeto (en jeu) es la imposición legítima de los principios de visión y de división del mundo social.”

Dentro del campo político se encuentran también principios, como el principio de clasificación, en donde, por ejemplo, las luchas de clases representan luchas de clasificación de visión y de división. Y a esto no escapa al trabajo del científico: “porque la división del trabajo los pone en condición de hacerlo, los intelectuales y los investigadores, sean economistas, sociólogos, historiadores, tienen, un poco más que el promedio, acceso a verdades sobre el mundo social.” (BOURDIEU, 2001a, p. 22). Toda vez que se realice un trabajo de investigación serio que no trataría de meras abstracciones sino, especialmente, de un trabajo empírico. Los investigadores deben interpretar el estado de los esquemas de visión y división, observando la situación real del mundo social, a fin de producir conocimiento. Este asunto de visión y división puede que no sea interesante para algunas personas, pero es un principio a partir del cual se entiende el esfuerzo “por imponer en especial en materia de economía, las apariencias de un sello, de una garantía científica.” (BOURDIEU, 2001a, p. 23).

Bourdieu da transcendencia a la noción de campo político según tres razones primordiales: en primer lugar, el campo político es un microcosmos, o sea, un mundo social pequeño, donde se encuentra un conjunto de propiedades, procesos, acciones y relaciones que se desenvuelven en el mundo social, cada una de forma distinta. Por ejemplo, el campo político se diferencia del literario, del de la matemática, por cuanto, en él los políticos reciben apoyo o no por sus electores, debiendo estar en contacto, tener relaciones amigables, conocimiento de lo público, porque las acciones están orientadas hacia ello. En el campo político hay una acumulación de fuerzas, ya que las relaciones de fuerza envuelven varias formas propias en cada campo. Aquí también es importante aclarar que las relaciones de fuerza están unidas a la distribución desigual de la fuerza individual utilizada en el mundo social y son a su vez determinantes del estado actual de un campo y del cambio de las relaciones de fuerza.

En segundo lugar, el campo político es el lugar donde se genera competencia entre los agentes que en ella se consideran incluidos, así como los productos políticos, programas, problemas, análisis, comentarios, conceptos, mientras que los ciudadanos comunes estarán reducidos a un estatuto de consumidores (BOURDIEU, 1989, p. 164). Esos productos proveídos por el campo político son instrumentos de percepción y de expresión del mundo social. Este campo es también el lugar de una competencia por el poder a través de una competencia por los profanos (electores), por el monopolio del derecho de hablar y actuar en nombre de una parte o de la totalidad de los profanos. Quien representa a los profanos en la mayoría de los casos actúa apropiándose no solamente de este grupo, sino también de su fuerza, para cuya producción contribuye al presentarle una palabra reconocida como legítima en el campo político (BOURDIEU, 1989, p. 185). Además, se mide la fuerza de las ideas a través del valor de la verdad, lo que no es igual que en el campo científico, pues así se tenga la plena capacidad para convencer que se tiene la verdad ese reconocimiento debe darlo la fuerza del grupo.

El campo político permite buscar una instancia capaz de fundamentar las instancias de legitimidad con base en la competencia diferente del interés de clase entre dos criterios de validación: el plebiscito y la ciencia. Siendo la primera la voluntad democrática, reemplazando las cuestiones que invitan al juicio de experto o del deseo de militante, mientras que la ciencia es una ciencia tecnocrática. Tal situación nos lleva a comprender que la propia lógica que identifica el aislamiento o la impotencia exige tomar decisiones concretas de representatividad y legitimidad en las diferentes dinámicas de este campo en específico. No se puede pensar que en política todo vale, todo se dice y todo se puede hacer, pues el hecho de dar a conocer, hacer y reconocer los principios de visión y los de división del mundo social es una tarea que puede ser controvertible.

En tercer lugar, dentro del campo político, uno de los factores determinantes es el reconocimiento de los medios masivos de comunicación: “[...] si incluyo a los periodistas dentro del campo político, es porque son, como dicen los anglosajones, los *gatekeepers*, los guardianes de meta, que controlan de manera importante la entrada al campo político.” (BOURDIEU, 2001a, p. 36). Por eso Bourdieu anota que este campo debería llamarse campo periodístico por sus respectivas competencias en cuanto monopolio de la información, las luchas, las jerarquías, etc., que son determinantes de la importancia política.

La palabra política es lo que la define de forma propia, dedicada plenamente a su autor, porque ella constituye una entrega en hacer que solo es verdaderamente político si estuviese en la manera de ser de un agente o de un grupo de agentes responsables

políticamente (BOURDIEU, 1989, p. 186). Y de tal modo conseguir un grupo comprometido capaz de transmitir las ideas, convencer y hacer creer.

Las promesas en los discursos son expresiones políticas, programas, previsiones, etc., que no son verificables o falsificables por cuanto no son verdaderas en sí mismas. Ellas son presentadas al grupo o al público como probabilidades de éxito en la acción destinada a ponerlas en suceso para inspirar confianza y con ello encontrar posibilidades de éxito (BOURDIEU, 1989, p. 186-187). A lo que contribuye el acto simbólico, de representación, de actos de fuerza, de esperanza. Sin embargo, imaginar que estas actitudes aparecen como garantía última de la representación del mundo social sería exagerado, ya que solamente se esfuerzan por exponer ideas que tienen como fin ser aceptadas.

## **2.6 A manera de conclusión**

Los diversos conceptos abordados en este capítulo tienen por objetivo comprender el sistema de relaciones objetivas en que se encuentran involucrados los agentes sociales relacionados con las políticas públicas de agua en la frontera amazónica de Brasil y Colombia. Ese referencial teórico, proveniente en su gran parte del trabajo sociológico de Bourdieu, representa los presupuestos teórico-metodológicos de los análisis a desarrollarse en los posteriores capítulos. Una perspectiva en la que las relaciones entre los agentes sociales y su mundo adquieren un carácter de “complicidad ontológica” y no simplemente son tomadas como acciones racionales egocéntricas según el modo de ver del “individualismo metodológico”.

Es importante considerar que las relaciones sociales condicionan pero no determinan la producción del mundo social, toda vez que los individuos que conviven en sociedad no son objetos o cosas separadas en cuerpo y mente, razón y acción o emociones. Esto representa el rechazo de la visión sustancialista que trata los objetos como cosas, desconociendo la percepción intuitiva, la sensibilidad, el entendimiento y el pensamiento. Un abordaje que no percibe que el cuerpo no es una simple cosa, que es un establecimiento de una capacidad creativa de entender, de generar, de transportar, de una forma de conocimiento impulsor dotada de una potencia estructurante. En este contexto, Bourdieu aborda la sociología como construccionismo estructuralista y estructuralismo construccionista, teniendo en cuenta la estructura objetiva de la sociedad que permite descubrir las relaciones determinadas que producen la existencia del ser humano. Donde, repitamos, las relaciones sociales condicionan pero no determinan la producción de los agentes sociales.

En su propuesta Bourdieu incorpora los sistemas de disposiciones (*habitus*) manifestando la fuerza de un agente para fortalecer o modificar las estructuras. Instruye la sensibilidad social que guía agentes sociales, antes de colocar objetos, sin perder de vista que los conceptos de campo y espacio social complementan sus categorías de *habitus* y capital. Así como la razón práctica concentra la sensibilidad social y orienta a los agentes sociales, debe existir una coherencia en conceptos que guíen la pesquisa sobre los agentes y su universo social. Y una de las claves es dada en la articulación de las categorías de *habitus* y campo.

De otro lado, el campo solo obtiene su significado a través de las categorías complementarias de *habitus* y capital. La presencia de un capital común y la lucha por su apropiación es la que determina un campo, donde tienen lugar conflictos entre agentes sociales, se conserva una estructura determinada, se presenta como una estructura de posibilidades (premios, ganancias, lucros y sanciones) y fundamenta el sistema estructurado de relaciones de fuerza entre posiciones. Deben pensarse como categorías cooperantes, esto es, que operan una en función de las otras, dinamizando así relaciones, *habitus* e campos.

Se trata de pensar en las líneas de acción objetivamente direccionadas a los agentes sociales que las incorporan a través de la práctica, en el encuentro del *habitus* con la articulación propia del campo que dirige los agentes; de imaginar la estructura y el funcionamiento del campo como producto de un proceso histórico de creación colectiva, progresiva, que no obedece ni a un plano ni a una razón obscura intrínseca. Por todo esto, el establecimiento del Estado y su funcionamiento (cuestiones de suma importancia para la temática abordada en esta investigación) se piensan aquí como un proceso equivalente a la constitución de un campo de poder, interpretado como el espacio de juego en donde hay poseedores de varias formas de capital en lucha por el poder sobre el Estado, o sea, sobre el capital estatal que otorga poder sobre diversos capitales y su reproducción (BOURDIEU; WACQUANT, 2005). Justamente sobre lo que se tratará en el siguiente capítulo.

### 3 CONSIDERACIONES SOBRE LO PÚBLICO Y EL ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo aborda algunos componentes teóricos y metodológicos relativos a la política pública y su análisis desde un horizonte científico social. Se tratará, en primer lugar, de lo público, luego, de lo privado y, finalmente, sobre la política. De esa manera se llegará a una comprensión específica de la política pública y su relación con el estado y la sociedad.

Las categorías anunciadas tendrán como elementos conceptuales destacados: poder, poder simbólico, dominante y dominado, derecho, desigualdad social. Por último, se revisarán algunos argumentos referentes a estructura urbana y ciudad, por cuanto la investigación se desenvuelve en lugares determinados histórica y socialmente.

#### 3.1 ¿Qué diferencia hay entre lo público y lo privado?

Para conocer bien la naturaleza de los pueblos hay que ser príncipe,  
y para conocer la de los príncipes hay que pertenecer al pueblo.  
Tomás Maquiavelo

Para hablar de política pública es necesario precisar el sentido que ella tiene dentro de esta tesis. Según Aguilar (2007, p. 27) “la idea y valor de lo público ha sido central en aquellas sociedades donde la cultura de libertades civiles y políticas individuales acompañó el proceso de formación del estado nacional.” En este sentido, diferenciar lo público y lo privado, es fundamental para una comprensión de la política pública y su desarrollo en países como Brasil y Colombia.

Desde esta perspectiva, el estado nacional tiene el deber de velar por lo público, pues así lo establece la constitución, en donde señala su integración en las diversas acciones emprendidas por el aparato administrativo. Al contrario, lo privado concierne a los diversos intercambios libres de cooperación y competencia entre agentes, para adquirir utilidades exclusivas y acumuladas siguiendo el interés individual o particular.

Lo público limita lo individual y privativo; debe basarse en lo que está disponible, que se puede acceder sin alteración ninguna por todos los agentes sociales: “[...] lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos.” (AGUILAR, 2007, p. 28). Lo que representa un interés de apoyo, de beneficios en el ámbito general, con sus particularidades de extensión y garantía para el bienestar social.

En ese contexto, lo público es el campo de las deliberaciones e interacciones, en donde agentes sociales son portavoces de sus disposiciones u organizaciones. Allí definen sus

políticas, exponen sus problemas, necesidades, presentan soluciones y determinan las normas. Normas direccionadas a la solución de los conflictos de interés que implican, precisamente, una lucha que traspasa el campo político. Lo esencial es comprender que en el estado moderno las normas y las redes de la organización del estado determinan que en el mundo social existe lo consentido y lo indebido.

**Lo público es ordenado en normas o leyes que fundamentan la estructura social republicana en los países latinoamericanos.** Instituciones que indican también la forma en que esas naciones deben ser administradas, siguiendo el mandato popular, entendido como poder constituyente, que define tales limitaciones. Idea de lo público que, sin duda, echa sus raíces en la

[...] tradición política occidental, clásica y moderna (ilustrada), es la memoria del valor de la política ciudadana de individuos libres e informados y la advertencia contra todo tipo de política que se erija y cosifique por encima de las libertades personales, funcionalizándolas como recurso productivo de un proyecto social, globalizador, anónimo y coactivo. (AGUILAR, 2007, p. 29).

En efecto, lo público traduce los anhelos modernos por una organización estatal en que el rey no sea ya el soberano; donde un pacto entre ciudadanos libres e informados (voluntad general, nación, pueblo) articula las acciones del mundo social. Espacio en que es trabada una lucha simbólica por mantener o cambiar ese mundo, a través de la conservación o transformación de la visión y de los principios de división. En otras palabras, por medio de la conservación o transformación de los sistemas de clasificación.

En esa arena de lucha, lo público podría ser caracterizado como “lo de todos”. Noción que opaca otras reflexiones sobre el asunto tales como: la relación entre el amo y el esclavo, si definir lo público es la solución a los problemas de la desigualdad social, la relación entre democracia y lo público, todos podemos acceder a lo público y ¿si alguien queda por fuera de ese “todo”? (LOZANO, 2005). Al respecto pueden suscitarse infinidad de cuestiones y relaciones, por cuanto lo público es una temática que envuelve muchos aspectos de nuestra vida social.

No obstante, lo que se pretende es diferenciar lo público de lo que no lo es. Un debate que toca directamente con las formas en que la administración estatal es definida, ya sea por su intervencionismo o por su ánimo privatizador. Por ejemplo, Aguilar (2007, p. 21) defiende que “privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura no son procesos para dismantelar y extinguir al estado. Son para devolverlo a sus funciones originales, a su razón de ser.” De esta manera, el protagonismo de lo privado en asuntos considerados

tradicionalmente públicos es destacado aún como una solución para el adecuado funcionamiento del estado y sus políticas.

Tales consideraciones sobre lo público son determinadas según nociones dominantes de la política, comenzando por el reduccionismo participativo, confrontado en las luchas históricas de poblaciones étnicas por derechos políticos y participación en los diferentes ámbitos de la política estatal. Así como las luchas de género, de construcción de memorias colectivas, por la participación en la definición de roles, por tener en cuenta los criterios del feminismo, por hacer política lícitamente; luchas constitutivas de lo público político estatal y no estatal (partidos políticos, sindicatos, asociaciones políticas, etc.) (LOZANO, 2005). Trayectorias reivindicativas y de movilización de diversos sectores sociales desconocidas e ilegítimadas, muchas veces, desde el campo burocrático.

Como resultado de esos procesos, la mujer ha ganado una importancia central en las dinámicas de lo público. Esto puede verse en la configuración de algunas prácticas de consumo familiar en donde las mujeres de estratos bajos han buscado la alternativa de entrar en contacto con organizaciones estatales y no estatales, con el objeto de participar y reclamar en y por la gestión de servicios públicos que mejoren sus condiciones de vida. Con estas acciones que reclaman salud, educación, servicios públicos, etc., las mujeres entran a las prácticas de lo público político a través de su capacidad de lucha. Una capacidad que se fortalece también en términos simbólicos al producir una identidad de género que desafía a la sociedad patriarcal y que fundamenta la irrupción de nuevos agentes en la política.

Cabe resaltar aquí que la política

es el lugar, por excelencia, de la eficacia simbólica, acción que se ejerce por señales capaces de producir cosas sociales y, sobre todo, grupos. Por el poder del más antiguo de los efectos metafísicos unidos a la existencia de un simbolismo, a saber, aquel que permite que se tenga por existente todo lo que puede ser significado (Dios o el no-ser), la representación política produce y reproduce a cada instante una forma derivada del argumento del rey calvo de Francia. (BOURDIEU, 1989, p. 159, traducción propia).

Tal eficacia simbólica se manifiesta así en perspectivas que ocupan posiciones dominantes en espacios sociales actuales. Posiciones que buscan la transformación del mundo según los dictados del mercado. De modo que los discursos sobre lo público son reducidos a decisiones gubernamentales de ajuste estructural, basado en la liberalización y desreglamentación de los mercados de bienes, servicios y factores de producción (GOMEZ, 1999, p. 147).

Conviene señalar que el campo político es un campo de fuerzas y de luchas que buscan transformar las relaciones de fuerzas que configuran su estructura en un determinado momento. En este orden de ideas, contemporáneamente,

[...] lo que hace con que la vida política pueda ser descrita en la lógica de la oferta y de la producción y de la demanda es la desigual distribución de los instrumentos de producción de una representación del mundo social explícitamente formulada: el campo político es el lugar en donde se producen, en la competencia entre los agentes que en ellos se consideran incluidos, productos políticos, problemas, programas, análisis, comentarios, conceptos, acontecimientos, entre los cuales los ciudadanos comunes, reducidos a un estatuto de “consumidores”, deben escoger, con probabilidades de malentendido tanto mayores cuanto más alejados están del lugar de la producción. (BOURDIEU, 1989, p. 164, traducción nuestra).

Ese horizonte no tiene en cuenta el análisis del contexto social ni la estructuración de la competencia social necesaria a una participación activa en la política. Debemos recordar que existen diferencias en la formación de la política, porque en diversas unidades administrativas una cantidad de ciudadanos estará en desacuerdo por cualquier forma de gobierno debido a la distribución desigual del capital. Así siendo, la división del trabajo en el campo<sup>9</sup> político varía en función del volumen global del capital económico y cultural acumulado en una formación social determinada y además en función de la estructura (BOURDIEU, 1996). La intención política solo se constituye en la relación con un estado del juego político y más exactamente de la creación de las técnicas de acción y de expresión que ofrece en un tiempo determinado (BOURDIEU, 1989, p. 165).

Las formas de expresión y percepción política constituyen una competencia social para un ejercicio participativo, con instrumentos propios, y no una producción de discursos o actos políticos, como suele ocurrir con miembros de las clases dominantes que llegan a complacer con asociaciones o grupos de presión que pretenden conquistar poder defendiendo los intereses económicos y el desarrollo de algunos; de esta manera se concentra el capital político y comienza la lucha contra la concentración del capital económico (BOURDIEU, 1989, p. 166-167).

Abusando de la política estatal diversos grupos aspiran a universalizar sus intereses en una formación social. Dinámica en que los intereses monopolizados estructuran jerarquías y exclusiones. Sin embargo, una parte de la producción profesional en y sobre lo público puede ir encaminada al tratamiento de asuntos reconocidos socialmente como de interés general.

---

<sup>9</sup> “El campo, en su conjunto, se define como un sistema de desvíos de niveles diferentes y nada, ni las instituciones o los agentes, ni los actos o los discursos que ellos producen, tiene sentido sino relacionamente, por medio del juego de las oposiciones y de las distinciones.” (BOURDIEU, 1989, p. 179, traducción nuestra).

La vida política se puede comparar con un teatro si se pensara realmente la correlación entre partido o clase. O como la relación entre luchas de las organizaciones políticas y luchas de clases. Relaciones que serían propiamente simbólicas, como las relaciones entre un significado y un significante, o entre representantes dando una representación a agentes, acciones y situaciones representadas (BOURDIEU, 1989, p. 175).

La representación del representante político resulta, sin duda, menos aceptable que las necesidades conscientes que se adaptan a las necesidades propias de un Estado. Por cuanto su objetivo es obtener la fuerza del poder, determinado por las posiciones y oposiciones constitutivas de su espacio interno o campo político, tal representación instala una tajante división entre gobernante y gobernado, profesional de la política y profano, representante y representado, de suerte que el monopolio de la acción política pública queda en manos del primero. Se configura así ese teatro de conflictos entre organizaciones políticas representando grupos específicos en disputa por el poder.

Por lo anterior se señala con razón el peligro del fundamentalismo en que cada “decisión política se traduce en políticas del “nosotros” y el “ellos”. “Nosotros” hemos sido tratados injustamente, mientras que “ellos” han obtenido privilegios.” (SHIVA, 2007, p. 11). Sectarismo que afecta profundamente la participación democrática debido a la centralización potencial del control sobre la toma de decisiones y los recursos productivos. De esa forma se crean privilegios gozados por unos pocos grupos, valiéndose del poder y de la autoridad, sobre todo de las posiciones dominantes y de los poderes ejercidos en los diferentes campos (BOURDIEU, 2001, p. 125).

Los mandatarios o representantes nos presentan la política olvidándose de las limitaciones por ella misma instituidas entre el “mundo en que se piensa” y “el mundo en que se vive” (BOURDIEU, 2001, p. 64). La política pública es elaborada así según una visión y una división del mundo impuestas y que aspira a la supremacía a ser articulada desde las posiciones dominantes en el campo burocrático. Esta forma de elaboración de la política por parte de los ministerios responsables impone un modo de construcción metódica sobre la diferencia entre el punto de vista práctico y el punto de vista teórico, pues las conductas de los especialistas dejan de lado las investigaciones en ciencias sociales, incorporando simplemente la descripción de una práctica o una entrevista o una fijación de su origen. En este sentido, Bourdieu advirtió que en las ciencias sociales no era posible autonomizar completamente las teorías de su contexto de aplicación. Ellas se reinventan cada vez más con el objeto de romper el sentido común de agentes e investigadores sobre el poder simbólico dominante, permitiendo una discusión más amplia y compleja de la política en una sociedad determinada.

Desde ese punto de vista teórico es necesario, por lo tanto, extraer todas las consecuencias teóricas y metodológicas más allá de lo habitual. Evidenciar las características históricas y sociales de un espacio dado con el objeto de analizar y observar la posición y los intereses de cada agente en la constitución de una política. Se trata de un camino abierto por los diferentes desarrollos epistemológicos de las ciencias sociales, buscando evitar la falta de precisión y rigurosidad científicas.

En la contemporaneidad, evidentemente, la política tiene configuraciones específicas y diversas de aquellas de la antigüedad o del tiempo del feudalismo. En general, el carácter dominante y absolutista de la figura del rey o del señor feudal ha dado paso a la construcción de los estados nacionales modernos. Estados donde la división de los poderes y las formas democráticas de gobierno han venido incorporándose.

Actualmente se habla de democracia como una organización social que legitima el poder político y organiza la vida colectiva en las sociedades nacionales. Por eso debe ser entendida también como una forma de organización política, donde las disposiciones colectivas son establecidas por mandato popular, por medio de variadas estrategias de participación ciudadana. Participación adoptada de manera directa e indirecta y que busca legitimar o sancionar a sus representantes dentro del campo burocrático.

### **3.2 Origen e influencia de la política pública**

En Estados Unidos se dio inicio al estudio de las políticas públicas con motivo de un conjunto de situaciones particulares. Particularidades referidas a la historia económica, social, política e intelectual de esa nación que permitieron su evolución y progreso. Sin embargo, había una limitante respecto a los países en desarrollo ya que no se variaban los marcos de referencia del sistema gubernamental y político estadounidense. Además, existía allí un bajo nivel de autonomía estatal en el sistema político resultante, en parte, de que esa nación pasó al capitalismo sin atravesar el modo de producción feudal, dando protagonismo inusitado a los empresarios (PINEDA, 2013, p. 67). Esto indica una estrecha relación entre el estado y la formación social estadounidense, siendo pocos los espacios en los que los organismos estatales actuaron de manera independiente de la sociedad o al menos de los grupos sociales dominantes.

Harold Lasswell<sup>10</sup> fue quien impulsó en la segunda mitad del siglo XX la incorporación del conocimiento científico al manejo del gobierno de ese país. Su idea era mejorar el desempeño administrativo, la gestión gubernamental del Estado, mediante una nueva disciplina. Es así como propone una ciencia de las políticas o políticas públicas, a desarrollarse a través de un trabajo transdisciplinario, sobre todo en la elaboración y el proceso de las políticas públicas, con el objeto de explicar y conocer tanto la alineación como la ejecución de las políticas, brindando argumentos para mejorar su contenido concreto a través del conocimiento (VALENCIA ÁLVAREZ, 2008, p. 95).

De otro lado, buscaba convertir la ciencia política en una ciencia tributaria de las políticas públicas, en el mismo sentido que harían las demás ciencias sociales, la cual ofrecería elementos conceptuales y metodológicos necesarios en el estudio de la política y el Estado. Su objetivo principal era que las dos disciplinas compartieran el mismo objeto de estudio pero con pretensiones diferentes. En la década de 1950 Lasswell ya tenía las habilidades metodológicas comunes y formaba parte de un movimiento interdisciplinario que contribuía a los valores democráticos, especialmente a la construcción académica de teorías según las necesidades gubernamentales. Aunque en ese período surgió la investigación interdisciplinaria, existían dudas sobre los beneficios que su aplicación podría traer.

Lasswell pretendía que su análisis científico no se perdiera al momento de dar mayor atención a los problemas públicos y sus posibles soluciones. Su mayor preocupación fue asegurar la autonomía del campo intelectual. En este sentido sostenía que se ha desarrollado una mayor conciencia respecto de un proceso como el de la política que requiere de estudios de los métodos de investigación, con el fin de incrementar la racionalidad de las decisiones y los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar numerosas contribuciones.

En los años sesenta había resistencia por parte de los grupos académicos ante el emergente movimiento interdisciplinario y el análisis de política había llegado a caracterizarse por el importante hallazgo del estudio de Horowitz y Katz, al que llamaron “enfoque ancilar”, y que se trataba de investigaciones teóricas orientadas a las especificaciones federales y más emparentado con el trabajo industrial que con la investigación académica (GARZON, 2007, p. 167). Frente a esta situación los académicos pidieron incrementar la colaboración entre universidad y gobierno mediante conferencias, seminarios conjuntos e intercambio personal.

---

<sup>10</sup> “Harold Lasswell, fue un hombre que tuvo reconocimientos en lo académico y en la investigación, así como en el área de asesoría al gobierno. De 1922 a 1938 se desempeñó como profesor de ciencia política de la Universidad de Chicago. Además de 1947 a 1973 trabajó en la Escuela de Derecho en Yale. Se preocupó por realizar trabajos conjuntos para el surgimiento del estudio de las políticas públicas con profesores e investigadores procedentes de diversas ciencias sociales. Del cual surgió la idea de estudiar las decisiones públicas.” (VALENCIA et al., 2008, p. 95).

En 1980 el estudio de las políticas públicas apareció en la ciencia política y actualmente las políticas públicas se han instituido ya como una subdisciplina en la ciencia política, y comenzó a darse a nivel académico y en los espacios públicos de Francia, España y Estados Unidos. Esta temática de análisis ha sido igualmente observada por las agencias internacionales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) y se ha extendido a las múltiples disciplinas sociales (VALENCIA ÁLVAREZ, 2008, p. 96).

Sin embargo, Lasswell anhelaba que las ciencias de política se interesaran por los problemas fundamentales del hombre en sociedad, puesto que las políticas públicas se relacionan con diversas instituciones en donde son tomadas decisiones para resolver problemas y perturbaciones sociales. Para Lasswell era importante contar con una disciplina que solucionara los problemas de la vida social. Para tanto pedía a sus colegas dirigir las disciplinas a los asuntos sociales y políticos más sustanciales (GARZON, 2007). Al respecto afirmaba Lasswell que,

[...] si como científicos políticos, fuéramos omniscientes, tendríamos a nuestra disposición herramientas analíticas y descriptivas que nos harían capaces de cumplir las siguientes operaciones: elaborar una rápida encuesta de las tendencias mundiales: “Predecir” (retrospectivamente) los factores condicionantes que explican la dirección e intensidad de estas tendencias; predecir la manera en que estas tendencias se expresarían y configurarían bajo el impacto de cualquier constelación concebible de factores condicionantes de futuros; predecir la probabilidad de ocurrencia de las constelaciones futuras; esbozar las estrategias mediante las que se podría modificar (a un costo establecido en términos de valores) la probabilidad de las futuras constelaciones de factores y conectar las secuencias pasadas y esperadas de acontecimientos con metas específicas. (GARZON, 2007, p. 154).

Esta visión lasswelliana tenía por meta avanzar en la dignidad del hombre, en una escala más amplia, con el fin de integrar formas más avanzadas de vida y con el optimismo de encontrar soluciones humanistas.

Siguiendo la clasificación de Wallerstein<sup>11</sup> puede decirse que los estudios sobre políticas públicas comienzan a estructurarse justo después de la segunda fase de globalización (1850-1950), caracterizada por la expansión industrial, imperial y colonialista. Así, con la llegada de una nueva etapa de globalización, datada a partir del colapso soviético y la caída del muro de Berlín (1989), el estudio de las políticas públicas cuenta ya varias décadas de trabajo interdisciplinar.

---

<sup>11</sup> Este autor clasifica las etapas de la globalización así: 1) dominada por la expansión mercantilista de la economía mundo europea (1450-1850); 2) entre 1850 y 1950, caracterizada por la expansión industrial, imperialista y colonialista; y 3) a partir del colapso de la URSS y la caída del muro de Berlín en 1989.

Es interesante resaltar aquí algunos aspectos de ese proceso, por cuanto nos ayuda a comprender en qué medida la expansión de la economía de mercado por el mundo tiene influencia en la manera en que son formuladas las políticas públicas.

Ciertamente el proceso de globalización (o mundialización) no es un asunto nuevo. Tal idea toma fuerza en los albores de la era moderna con la instauración de rutas comerciales entre Europa y América. Europa lideró ese proceso de globalización con el objeto de resolver las disputas y rivalidades (1472-1792) resultantes de la colonización ultramarina. Un panorama que se transformaría con las nuevas técnicas de transporte y navegación, como lo fueron las ferrovías y la navegación a vapor, dando paso a una nueva fase globalizadora.

Tal dinámica contribuyó para que la economía en el mundo capitalista fuese un proceso sin interrupción, el cual tuvo momentos de intensidad, de choque (WALLERSTEIN, 1984), y que se sostuvo hasta las grandes guerras mundiales. La globalización creció cuando adoptaron las macro estrategias militares para perseguir a los enemigos.

No obstante, otros pensadores afirman que la globalización es un mito conveniente a un mundo sin ilusiones, un mito que roba la esperanza (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 20). Ella no contribuye a encontrar un camino para reducir la pobreza y mejorar las economías más pobres. De acuerdo con esta concepción, la globalización partió de una estrategia política para el control de la economía nacional e internacional, con la preocupación de implementar un modelo que permitiera medir las tendencias económicas y los mercados financieros, las industrias, las tecnologías y los servicios. El sueño de integrar el mundo como una sola economía controlada por organismos internacionales.

A mediados de los años ochenta el término globalización comenzó a difundirse en las escuelas norteamericanas de administración de empresas. Más adelante se fue extendiendo al mundo empresarial, corporativo y financiero, pasando a ser utilizado principalmente en el discurso neoliberal. De ese modo, las corporaciones multinacionales de Estados Unidos, Japón y Europa Occidental tuvieron un fundamento ideológico para la expansión de sus negocios por el planeta entero. Estos países se convirtieron en adalides de una economía mundial en la cual buscaron obtener una posición dominante de las fuerzas del mercado, en especial del mercado financiero internacional (GOMEZ, 1999, p. 130).

Las grandes corporaciones internacionales utilizan las políticas comerciales nacionales para su beneficio. Y a través de ese proceso globalizador realizan grandes transformaciones por todas partes del mundo, llámese políticas, económicas, jurídicas, institucionales, sociales, culturales, ambientales, geográficas, demográficas, militares o geopolíticas. Por esto se puede afirmar como Gonçalves (2003, p. 19, traducción propia) que la “globalización es una

división mundial cada vez más elaborada y compleja de trabajo; una red cada vez mayor de flujos e intercambios que ligan todas las partes de la economía mundial al sistema global.” Globalización que ha venido fortaleciéndose también en el siglo XXI y que se acentúa gracias al poder del estado nacional (poder militar) y al poder empresarial transnacional (acumulación del poder económico) (GONÇALVES, 2003).

Es importante señalar aquí que el Consenso de Washington<sup>12</sup> constituye otro de los instrumentos internacionales que direccionan la mundialización de la economía a partir de la década de 1990. La omisión de los aspectos sociales de la política estatal en América Latina se configuró en un obstáculo para que el único espacio remanente para la formulación de políticas públicas en América Latina se hiciera realidad (BATISTA, 1994, p. 15). Al seguir las recomendaciones expuestas en Washington, las economías latinoamericanas deberían continuar dependientes de los dictados de las economías más desarrolladas.

La ilusión de combatir la pobreza en América Latina ha sido así sostenida y reorganizada bajo la eficacia simbólica de los discursos sobre el estado mínimo y la supremacía del mercado; y con la intervención creciente de recursos financieros provenientes en su mayoría de organizaciones internacionales como el BM, el FMI y el BID. De suerte que las políticas nacionales terminan siendo direccionadas por estrategias que quedan fuera del control de, por ejemplo, agentes nacionales, regionales, municipales y locales. Así, recursos como la tierra, el agua o los bosques, o servicios como la salud y la educación, llegan a ser transformados según intereses que pueden no corresponder a las expectativas de quienes los representantes (nacionales, regionales, municipales y locales) dicen representar.

Por el contrario, las mudanzas orientadas por el Consenso de Washington y ejecutadas por las potencias mundiales, buscaban primordialmente el fin de un modelo de desarrollo conocido históricamente como “del Estado de bienestar o Estado social de derecho” (CALDERA, 2012, p. 214). En consecuencia, la mayoría de las naciones latinoamericanas vieron frustrados nuevamente sus intentos de mejoramiento de la calidad de vida y aseguramiento del bienestar social por cuenta de las nuevas responsabilidades, especialmente en lo relativo a condicionamientos financieros.

Observando, entonces, tales relaciones sociales e históricas ligadas al funcionamiento del campo político, podemos darnos cuenta de que en realidad la implementación de políticas

---

<sup>12</sup> “En noviembre de 1989 se reunieron en la capital de Estados Unidos funcionarios de ese gobierno y de los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial y BID) cuyo objetivo era realizar una evaluación de las reformas económicas emprendidas en los países latinoamericanos. Para dar un informe sobre la experiencia de sus países estuvieron presentes diversos economistas de la región. Las conclusiones de esa reunión son conocidas informalmente como “Consenso de Washington”.” (BATISTA, 1994).

públicas tiene un fuerte control por parte de las diferentes corporaciones internacionales que, de esa forma, imponen intereses más allá sus propias unidades político administrativas. Evidentemente se trata de una situación que revela las desigualdades resultantes de la concentración global del capital. En otras palabras, las desigualdades presentes en la toma de decisiones en el nivel internacional trasladan limitaciones y condicionamientos al nivel nacional, regional, municipal y local, en beneficio del poder económico.

### 3.2.1 Definiendo la política pública

Según Bourdieu la política pública es instituida a través del campo de poder<sup>13</sup> puesto que allí diferentes agentes sociales entran en un juego de lucha de fuerzas distribuidas entre tales agentes que se replican en la estructura del Estado<sup>14</sup>. Por lo tanto, un espacio con gran capacidad para determinar las relaciones en y entre diferentes campos. De modo que en el campo de poder se concentra la imposición de principios de dominación (ligados al poder simbólico) y el monopolio de la violencia física (relativa al poder coercitivo, material) que fundamentan el ejercicio de la autoridad en este campo. Sin embargo, ni allí se puede hablar de un poder verdaderamente absoluto porque tales imposiciones legales o físicas llegan a verse confrontadas por agentes poseedores de capital social o cultural. Lo que puede ser mejor entendido cuando se conocen modos particulares de auto gestión de los bienes comunes que, sin duda, nos enseñan que la tragedia de la administración no sólo puede darse en el caso de aquellos llamados por Ostrom (2011) de recursos de uso común, sino también en el de los privados y los públicos.

Es de anotarse que la política pública se convirtió en un tema de importancia en la academia, especialmente en la ciencia política, y la política. Vale la pena aclarar que cuando se habla de la ciencia de la política se está refiriendo a algo diferente a la ciencia política, así como la ciencia social está comprometida con un conocimiento que contribuya a la transformación del mundo social. Lo que hace necesario considerar la unidad metodológica

---

<sup>13</sup> Campo de poder que no es un campo más como los otros, sino que es un “campo de fuerzas definido en su estructura por el estado de la relación de fuerza entre las formas de poder, o las diferentes especies de capital”; es decir, “el espacio de las relaciones de fuerza entre las diferentes especies de capital” (BOURDIEU, 2000, p. 20).

<sup>14</sup> “El estado es la culminación y el producto de un lento proceso de acumulación y concentración de diferentes tipos de capital: Capital de fuerza física, policial o militar (que la definición weberiana evoca al hablar del “monopolio de la violencia física legítima”); capital económico, necesario entre otras cosas para asegurar el financiamiento de la fuerza física; capital cultural o informacional, acumulado en la forma, por ejemplo, de estadísticas, pero también de instrumentos de conocimiento dotados de validez universal en los límites de su incumbencia, como los pesos, las medidas, los mapas y los catastros: por ultimo capital simbólico. De tal modo, el estado está en condiciones de ejercer una influencia determinante sobre el funcionamiento del campo económico (como también los demás, aunque en menor grado).” (BOURDIEU, 2002, p. 25).

con el objeto de iniciar una empresa intelectual común entre las ciencias, en especial por los procedimientos conceptuales compartidos, transmisibles y complementarios (LASSWELL, 2007, p. 46). Una mirada que favorece la evolución del conocimiento de las políticas desde un horizonte interdisciplinar y que se ha fortalecido como espacio de análisis académico.

De modo que la política pública no puede basarse simplemente en un diseño ambicioso de los poderes dominantes, legitimados por la dominación que intenta hacer valer su capital o su poder (BOURDIEU, 2000, p. 21) o, simplemente, fortaleciendo transformaciones a través de sistemas políticos democráticos, justificando normas, procedimientos e instituciones para elegir a los gobernantes. Actualmente entre los partidos y los candidatos hay mayor competencia (CALDERA, 2012). Competencia que hace con que los procesos electorales cada día sean menos confiables por los sectarismos y manipulaciones a que están sujetos dichos procesos y que se trasladan luego a las acciones estatales, concentrando el poder en unas pocas manos o grupos.

Según argumenta Caldera (2012) tal problemática deja ver una crisis institucional que ha llevado a una parálisis relevante de la funcionalidad del estado en términos democráticos. Subsisten así grandes desigualdades sociales entre los países, así como conflictos internos disimulados con los que tienen que luchar las autoridades de todos los niveles de gobierno. Una situación que ha permitido a los estados diseñar estrategias de acciones de gobierno con la búsqueda de nuevas líneas de investigación y un enfoque direccionado a la ciencia. Por eso este autor afirma que al hablar de acciones de gobierno o políticas públicas necesariamente se involucra a la administración pública.

La acción gubernamental, pensada como actividad pública, ha sido así un horizonte importante para su estudio científico. Un análisis que cobija diversos enfoques de investigación científica en los procesos de diseño, implementación y evaluación. Procesos en que son involucrados variados agentes sociales (órganos estatales, ONGs, partidos políticos, agencias internacionales, sindicatos, movimientos sociales, legisladores, etc.) que interactúan con el objeto de determinar una agenda para la formulación de las acciones públicas.

En este sentido, buscamos conceptualizaciones de varias ciencias a fin de explorar procedimientos metodológicos y epistemológicos que fundamenten un abordaje interdisciplinar. Por lo tanto debe decirse que, aunque no sea esta una tesis localizada estrictamente en el campo de la ciencia política, este subcampo de la administración pública, como lo denomina Caldera (2012), acoge elementos teórico metodológicos de interés para la investigación científica en otras disciplinas.

No obstante, tales perspectivas aún se debaten entre un realismo o un sustancialismo que limitan su aproximación a la realidad. En este orden de ideas, la propuesta de un pensamiento relacional nos muestra su valor como alternativa posible para el estudio de la acción pública. Si lo “real es relacional, por eso mismo es necesario pensar relacionalmente lo real, como el primer precepto metodológico con el que combatir la inclinación a pensar el mundo social de manera realista o sustancialista.” (BOURDIEU, 2000, p. 14).

Algunas miradas aseguran, de esa forma, el mantenimiento de una visión y una división entre representantes y representados como esencia constitutiva de la realidad política. Sin embargo, una somera observación de dicha racionalidad en el análisis de la política puede enseñarnos que no se trata de un campo de meras competencias como los grandes medios comerciales y propagandísticos nos lo hacen creer:

Todo el campo mediático-político se había movilizad, por encima de todas las diferencias, para ordenar esta barbarie radical que consistía en cuestionar el presupuesto fundamental, que sólo los políticos pueden hablar de política. Sólo los políticos tienen competencia (es una palabra muy importante, técnica y jurídica a la vez) para hablar de política. A ellos les corresponde hablar de política. La política les pertenece. He aquí una proposición tácita inscrita en la existencia del campo político. (BOURDIEU, 2001, p. 13).

Aspectos que ayudan a comprender que existen creencias que superan las oposiciones esenciales de las luchas emprendidas dentro de un campo.

De manera que el estudio de la política pública no ha sido ajeno a los académicos que quieren unificar los criterios de las ciencias sociales con las necesidades o problemáticas que se presentan en el mundo social. Un aspecto que fue señalado de ideologizado y no adecuado a la diversidad de políticas que viven los países en su realidad cotidiana.

Es por eso que su diseño debe partir de necesidades concretas a una formación social. Necesidades que entran en un juego de lucha que resulta de la dinámica social de relaciones que se desarrollan en la práctica, de acuerdo a un tipo especial de poder o capital específico, por los agentes que entran en competencia. Se trata de una lucha que evidencia las desigualdades en la distribución global del capital y que se da no sólo en términos de poder físico o material sino también de poder simbólico. A partir de este último son establecidas, por ejemplo, relaciones de conocimiento o desconocimiento y reconocimiento (BOURDIEU, 2000, p. 17).

En la ciencia política se ha destacado igualmente el análisis de las limitaciones impuestas por la política pública. Esa perspectiva teórica marca especialmente las ideas neo-

institucionalistas. En este contexto las reglas de juego no sólo tienen que ver con las estrategias para explicar el procedimiento de los agentes sociales, sino que determinan las estructuras de autoridad, poder, creencias, valores y preferencias de tales agentes en torno de problemas públicos y sus soluciones, o sea, las políticas públicas (CALDERA, 2012, p. 17).

Ciertamente las ciencias sociales han fundamentado la formación y el desarrollo de ese subcampo de la ciencia política cuyo objeto es estudiar, analizar, coordinar y sistematizar la actividad organizada del estado (CALDERA, 2012, p. 26). Objeto amplio y multidimensional por el cual

[...] es factible considerar que el enfoque de políticas logre incorporar una serie de ciencias “especiales” al campo general de las ciencias sociales de la misma manera que el deseo de curar sirvió para desarrollar una ciencia de la medicina distinta aunque vinculada con la biología. En Estados Unidos ya se perfila la naturaleza de tales ciencias. La tradición norteamericana dominante defiende la dignidad del hombre, no la superioridad de una clase de hombre. Es por ello que puede vislumbrarse que todo el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana. Llamémosle por conveniencia, el desarrollo de las “ciencias de políticas de la democracia”. (LASSWELL, 2007, p. 93).

Verdaderamente tiene razón Lasswell cuando considera a las políticas públicas como “políticas de la democracia”. No obstante, su desarrollo en Estados Unidos mismo se ha visto confrontado con las prácticas comunes de maltrato y represión a afrodescendientes, latinoamericanos y otros inmigrantes, y que son transmitidas muchas veces en los medios masivos de comunicación. Así siendo, las políticas especiales implementadas no resuelven y hasta pueden agravar los problemas sociales. Precisamente, tales situaciones, se convierten en una oportunidad para su análisis científico, con miras a la construcción de una nueva política que apunte a menguar la discriminación de la población étnica o inmigrante.

De ese modo, debe decirse que el gobierno se ejerce por políticas públicas más que por políticas públicas gubernamentales, pues a pesar de que un gobierno actúe y dirija su acción, el contexto que se le presenta de modo particular exige la consideración de los “otros”. Incluidos allí los científicos sociales. Los participantes entran a actuar, accionar y contribuyen en la planeación, sobre todo en los niveles altamente competitivos (CALDERA, 2012, p. 84). Todo esto puede darse sobre la existencia de normas establecidas y puestas en conocimiento para todos los agentes dispuestos en el campo político.

Es bueno destacar aquí que entre los.

campos sociales, el campo del poder mantiene relaciones diversas en el campo social, por lo cual, no es un campo más como los otros, sino que es un “campo de fuerza definido en su estructura por el estado de relación de fuerza entre las formas de poder, o la forma de poder, o las diferentes especies de capital”, es decir el espacio de las relaciones de fuerza entre las diferentes especies de capital”. [...] Se trata por lo tanto de aquel campo donde se enfrentan los detentadores de diferentes poderes o especies de capital que luchan por imponer el “principio de dominación dominante” o el “principio legítimo de dominación”, intentando hacer valer su capital (su poder) como el capital dominante en el conjunto de los campos sociales. (BOURDIEU, 2000, p. 19).

Sin embargo, es común que las políticas públicas sean elaboradas por equipos de funcionarios de gobierno sin tener en cuenta la participación de otros agentes locales, regionales y hasta nacionales. Es una participación que, por lo tanto, tiene ciertas limitaciones. Es decir, son creadas monopólicamente desde ese campo de poder siguiendo una visión casi absolutista. Visión que prefiere el cálculo racional y el individualismo metodológico como rasero de la acción humana, desvirtuando así el protagonismo que otros agentes podrían tener en los asuntos públicos.

Por lo anterior, una visión que olvida tener en cuenta que “para estar en desacuerdo con una fórmula política, se debe estar de acuerdo en el terreno de desacuerdo. Para estar en desacuerdo con una propuesta sociológica, se debe estar de acuerdo en el terreno de desacuerdo.” (BOURDIEU, 2001a, p. 13). Es decir, que las decisiones tomadas por el Estado podrían estar en desacuerdo con algunos de los agentes sociales involucrados en la política. Es esta medida se contradice la idea común de que sólo los políticos saben hacer política o que solo los políticos tienen competencia para hacer política.

No obstante, esa idea de política pública, asociada con la democracia como régimen político, ha mostrado su fragilidad con la reforma neoliberal ya que este tipo de agenda ha tenido una amplia aplicación pese a concentrarse únicamente en fortalecer el sistema electoral y de partidos, la rendición de cuentas, los procesos de modernización, etc. (CALDERA, 2007, p. 16). Una reforma que debilitó al estado a través de la privatización, puesto que con la desregulación disminuyó también la capacidad de gobierno. Lo que ha contribuido a la desigualdad social.

A este tipo de retos se enfrenta, entonces, el estudio de políticas públicas según paradigmas contemporáneos de las ciencias sociales y de las ciencias de decisión. Y si las actividades a desarrollar dentro de la ciencia política no fuesen suficientes para encontrar los modelos básicos de las normas contemporáneas, estaríamos en error y la búsqueda sería bastante dispersa en el marco de las disciplinas y estructuras de investigación existentes (AGUILAR, 2007, p. 121). Un panorama ideal para que la ciencia de política fuera

incorporada en un amplio conjunto de estudios, profesiones y disciplinas que tendrían en común la aplicación de conocimiento y la racionalidad a los problemas sociales identificados (AGUILAR, 2007).

La política pública merece así un lugar de destaque en la investigación científica. Investigación que, a su vez, nos auxilia en la comprensión del funcionamiento del campo político. Es de señalar aquí también que la empiria es apenas uno de los aspectos ocupados en el funcionamiento estatal a través de estrategias con las cuales reproduce y perpetúa su poder. Por lo tanto, el examen de las prácticas políticas debe complementarse con la observación del poder simbólico a ellas ligado, con miras a la realización de análisis más adecuados y rigurosos.

La política pública puede ser considerada como el conjunto de acciones elaboradas colectivamente por agentes sociales determinados. Política que despierta el interés en otros agentes no gubernamentales, miembros de la sociedad civil, que hacen parte de ese juego de lucha y de relaciones de fuerza. En consecuencia, no solamente se “trata de una cultura académica en cierto modo cultivada y que se aprende en cierta parte en Ciencias Políticas, sobre todo hoy en día, pero también en práctica, a través de confrontaciones.” (BOURDIEU, 2001a, p. 16). Confrontaciones desarrolladas entre agentes involucrados en las acciones de política pública que entran en un juego reglamentado y por el cual pretenden interesarse.

En consecuencia, la existencia de lo social implica estar interesado en un juego e ilusionado en él. Por eso, puede decirse que en

el principio está la *illusio*, adhesión al juego, la creencia de que cada uno es llamado al juego, el interés por el juego, interés en el juego, el fundamento del valor, inversión en el sentido tanto económico como psicoanalítico del término. [...] Es este interés: Ser es ser en, es pertenecer y ser poseído, en resumen, participar, tomar parte, acordar una importancia, un interés. (BOURDIEU, 2000, p. 23-24).

La incorporación al juego hace parte del funcionamiento del Estado<sup>15</sup> a través de los ministerios que tienen competencia para dinamizar las acciones e inacciones establecidas por el gobierno, buscando dar respuestas a los problemas, conflictos o luchas de fuerzas que ocupan las posiciones de dominantes y dominadas en una sociedad o espacio social.

Dominación entendida como el efecto indirecto de un conjunto complejo de acciones que se engendran en la red de coacciones cruzadas que cada uno de los dominantes, igualmente dominado por la estructura del campo a través del cual

---

<sup>15</sup> “En efecto el estado no es únicamente el regulador encargado de mantener el orden y la confianza y el árbitro encargado de “controlar” las empresas y sus interacciones.” (BOURDIEU, 2002, p. 232).

se ejerce la dominación, sufre de parte de todos los otros. (BOURDIEU, 2000, p. 22).

Dominación que se va incorporando en diversos *habitus*, en las acciones de los agentes que señalan una manera de ser o un estado habitual, incluyendo una visión amplia de factores cognitivos. Más específicamente,

el *habitus* es un producto social: no se trata de un conjunto de disposiciones a actuar, sentir, pensar y percibir adquiridas de forma innata o natural, sino que son adquiridas socialmente y, concretamente, en relación a la posición que los agentes ocupan en el sistema, en virtud de la lógica de funcionamiento de ese sistema, y de la acción pedagógica que ejerce sobre sus agentes. (BOURDIEU, 2000, p. 26)

Disposiciones que se originan y desarrollan en un espacio social en que diferentes agentes se debaten para imponer su verdad y su dominio, estableciendo una división entre dominantes y dominados, basada en verdades antagónicas; de ahí que se afirme: “Hágase lo que se hiciera, la verdad es antagónica. Si hay una verdad, es que la verdad es una parada en juego de lucha.” (BOURDIEU, 2003a, p. 98, traducción propia). Parada, por lo tanto, transitoria, temporal, sujeta a confrontación en algún otro momento.

Se trata de una constatación resultante de observaciones en que teoría y experiencia van conjugadas. Porque, tal y como se reitera también en la ciencia política, la investigación teórica y la aplicada se coadyuvan, en su caso, con la mira puesta en el mejoramiento del diseño de la política pública. Elaboración y análisis de normas de carácter público, lo que permite una serie de acciones estratégicas que articulan las relaciones entre el estado y la sociedad. La política pública no es más que cualquier otra política gubernamental surtida para resolver los problemas sociales. Son políticas que a todos conciernen y que conllevan, por eso, la dimensión de la franqueza (AGUILAR, 2007, p. 35). En este orden de ideas, variadas iniciativas de políticas en servicios públicos, educación, salud, cultura y economía, donde el capital informal ha constituido una de las fuerzas productivas más definitivas en el mercado, se hace necesario ampliar la perspectiva en los estudios de políticas públicas.

Efectivamente estamos hablando de componentes de ese esfuerzo de elaboración de la representación del Estado que hace parte de la propia realidad del Estado. Componentes que, situados principalmente en el campo burocrático y que son tratados ideológicamente desde la neutralidad y el desinterés por los agentes estatales, están también en la agenda de interés de la sociología, que los problematiza en grado superior, intentando situar su autonomía en relación al Estado (BOURDIEU, 1996, p. 96). Una tarea que corresponde especialmente a la

ciencia social, puesto que el Estado ha sido creado para organizar, coordinar y dirigir a la sociedad, cuidar su mejora constantemente (CALDERA, 2012).

A efectos de llevar un orden, la sociedad exige que el Estado promueva un desenlace con desempeño eficaz por la incidencia inmediata que esto tiene en el mundo social. Lo que contribuye a trasbordar la práctica burocrática en términos de poder simbólico. En este ámbito, las relaciones simbólicas son consideradas actos de obediencia, de sumisión, en donde los agentes sociales construyen el mundo social (BOURDIEU, 1996). Eficacia simbólica<sup>16</sup> que, aunque no exclusiva del campo burocrático, implica una transcendencia crucial frente a los demás campos por su relación con el monopolio de la decisión y la fuerza física.

Un estado puede imponer y persuadir al mundo social a través de sus políticas, en diferentes escalas, en el ámbito territorial. Sociedad y Estado instituyen de forma determinante los modos de reproducción y producción de sus espacios sociales. Modos organizados en *habitus* y que aparecen “inconscientemente” en los agentes involucrados en los diseños y en la implementación de la política pública.

En todos los países, el Estado es, por una parte, la huella en la realidad de unas conquistas sociales, Por ejemplo: el ministerio de trabajo es una conquista social hecha realidad, aunque, en determinadas circunstancias, pueda ser asimismo un instrumento que reprime. Y el Estado existe también, por otra parte, en la cabeza de los trabajadores en forma de derecho subjetivo (“tengo derecho a eso”, “eso no pueden hacérmelo”), de apego a las “conquistas sociales” (BOURDIEU, 2000, p. 48-49). Lo importante es comprender que el Estado es una realidad indeterminada: “es una x (a ser determinado) que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física y simbólica en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente.” (BOURDIEU, 1996, p. 97, traducción propia). No se puede limitar a decir, entonces, que es una herramienta meramente al servicio de los dominadores. Es claro que el estado no es totalmente independiente o neutral, tiene facultades determinadas y ejerce fuerza y poder.

---

<sup>16</sup> Según Bourdieu (1996, p. 116): “la construcción del Estado es acompañada por la construcción de una especie de un transcendental histórico común, inmanente a todos los “sujetos”. A través del encuadramiento que impone las prácticas, el Estado instaura e inculca formas y categorías de percepción y de pensamiento comunes, cuadros sociales de la percepción, de la comprensión o de la memoria, estructuras mentales, formas estatales de clasificación.” (traducción propia).

### 3.2.2 Análisis de política pública

Se trata aquí de observar la política pública desde el punto de vista sociológico, haciendo posible una observación sistemática y rigurosa, a partir de su análisis. Una arena donde compiten agentes por un beneficio de una especie particular, que persiguen intereses y que pueden desinteresarse de los beneficios que se presentan en su diseño e implementación. El análisis de la política pública interactúa en ese juego político permanente fundado en asociaciones y conflictos.

Según la visión lasswelliana, la ciencia de política es importante pese a sus contradicciones. Y sostiene que es inquebrantable la vinculación del análisis de la política con las dificultades tradicionales de esta ciencia. Y, llevando en cuenta estas dificultades, desarrolló de manera interdisciplinaria la ciencia de política, aquel “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado.” (AGUILAR, 2007, p. 47). Se señalaba así la importancia de conocer y aproximarse a otras disciplinas sobre una base teórica más flexible.

El análisis de política pública requiere el estudio de su implementación y evaluación; de las diversas luchas de fuerza, de poder físico y simbólico, que operan en el mundo social, entendido como espacio de confrontación continua; de las trayectorias y agentes sociales que llegan a tomar parte y poder en ella. Así como de las relaciones sociales subyacentes en las relaciones jerárquicas de poder, que no siempre son visibles durante la interacción directamente observable (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 120). Luchas, fuerzas y formas de poder relevantes en el análisis de la política pública.

Emergen, en esta perspectiva, conflictos entre diferentes agentes con poder desigual en los procesos de toma de decisiones: “adversarios disponen de armas, de capitales desiguales, de poderes desiguales” (BOURDIEU, 2001a, p. 20). Por tanto, cuando se habla de fuerza, necesariamente nos referimos al campo de poder: “campo de fuerzas definido por la estructura del balance de fuerzas existente entre formas de poder, o entre diferentes especies de capital. Es también un campo de luchas por el poder entre los detentores de diferentes formas de poder.”<sup>17</sup> (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 124). Este campo es considerado fundamental en la estructura del campo político teorizado por Bourdieu.

---

<sup>17</sup> “Se trata de un espacio de juego y competencia donde los agentes e instituciones sociales que poseen la suficiente cantidad de capital específico (económico, y cultural en particular) para ocupar las posiciones dominantes dentro de sus respectivos campos (el campo económico, el campo de la administración pública

De esta suerte, en el análisis de la política pública son descubiertas las diferentes relaciones entre estructuras, conflictos y desigualdades sociales, resultantes de las posiciones de poder de los agentes que la conducen y a su vez de los que ella direcciona. Por tanto, este tipo de análisis nos lleva a pensar en un juego donde cada uno de los jugadores ocupa una posición distinta, cada jugador tiene un papel a desempeñar (BEHN, 2007). Papeles que fundamentan relaciones de dominación, ya sean materiales o simbólicas, que pueden operar sin implicar o activar una resistencia. Es bueno recordar, además, que los dominados, en cualquier universo social, pueden ejercer siempre una cierta fuerza (BOURDIEU; WACQUANT, 2005), razón por la cual la dominación no tiene un carácter absoluto.

Arena de notado interés en la ciencia política, donde se ha constituido como sub disciplina académica,

al igual que el estudio del comportamiento electoral, las instituciones, la cultura política, la administración pública, las relaciones internacionales, las elites, o las ideas filosóficas. Está recogida de forma implícita en la nomenclatura de las ciencias sociales definida por la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1988) [...] el análisis de la política pública se centra precisamente en dichos “resultados”, es decir en todas las decisiones que toma e implementa la administración (HARGUINDÉGUY, 2013, p. 23).

Ocupa también un papel importante en la ciencia de la administración, donde cada vez más lo privado-social se acentúa, sin los elementos gubernamentales que en el pasado hacían frente a cualquier problema social o público (AGUILAR, 2007, p. 32). En la visión de Caldera (2012) la gran diferencia parte del carácter “público” de la administración, hacia quién va dirigida la acción administrativa y cuál es el objetivo perseguido. Administración que tiene por objetivo satisfacer las necesidades públicas, por lo que subsidiariamente tiene relación con las acciones de gobierno. “La administración pública es la actividad organizada del Estado” que tiene lugar en los órganos estatales (CALDERA, 2012, p. 21). De esa manera, la administración pública ejerce poderes físicos y simbólicos que auxilian a las estructuras jerárquicas estatales y a su proceso de dominación. En este sentido, la administración pública

---

superior o el Estado, el campo universitario y el campo intelectual) se enfrenta entre sí en estrategias que apuntan a preservar o transformar este balance de fuerzas. [...] Esta lucha por la imposición del principio dominante de dominación lleva, a cada momento, a un balance en el reparto de poder, esto es, a lo que yo llamo una *división del trabajo de dominación*. Es también una lucha por el principio legítimo de legitimación y por el modo legítimo de reproducción de los fundamentos de la dominación. Esto puede adoptar la forma de luchas reales, físicas (como en las “revoluciones palaciegas o las guerras de religión, por ejemplo) o de confrontaciones simbólicas (como en las discusiones sobre el ranking relativo de los *oratores*, sacerdotes, y los *bettatores*, caballeros, en la Europa Medieval). [...] El campo de poder está organizado como estructura quiásmica: la distribución de acuerdo con el principio dominante de jerarquización (capital económico) es inversamente simétrica a la distribución de acuerdo con el principio dominado de jerarquización (capital cultural).” (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 124).

depende del campo político, en donde es legitimada (o contestada, considerando esa cierta fuerza de acción que incluso los dominados poseen) la jerarquía y la dominación.

De ese modo, la administración pública es considerada como un tema de la ciencia política. Así como el análisis de la política pública, donde necesariamente habrá una reflexión sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo<sup>18</sup> (CALDERA, 2011, p. 4). Ya que el poder ejecutivo es el que comanda las acciones de gobierno (o política pública), de acuerdo a la división político administrativa de una determinada formación social.

El orden jerárquico del poder ejecutivo, representado por el Presidente de la República, ministros, personas con autoridad, fuerza y poder, quienes deben acatar y aplicar la constitución, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, etc., además de obedecer y hacer valer su voluntad política en el espacio particular de la sociedad (UVALLE, 1984, p. 64). En cuanto que el poder legislativo, a través de sus parlamentos, representa

[...] la generalidad de la vida civil, por tanto formula y aprueba las normas universales y abstractas con que el Estado gobierna a la sociedad. En este sentido, el parlamento, al dar cabida a los representantes de las diferentes clases sociales, se aboca a la tarea de instaurar las bases normativas y políticas de la sociedad civil para regular la conducta de las clases sociales en su conjunto (UVALLE, 1984, p. 105).

En este horizonte, el congreso es el escenario deliberativo principal de la lucha política, donde se debaten los diversos intereses políticos. Existen diferentes contradicciones, confrontaciones, a la hora de tramitar una ley, pues también hay intervenciones de organismos no gubernamentales, esto es, fuera del campo burocrático, interesados en participar de manera particular en el direccionamiento del estado. Una arena que sustenta, por eso, desigualdades económicas y sociales ligadas contemporáneamente al capitalismo y su modo específico de producción (UVALLE, 1984).

En efecto, la consolidación del sistema presidencial de gobierno expresa la influencia histórica del ejecutivo sobre el legislativo. El poder ejecutivo domina las relaciones de poder de una sociedad civil con su monopolio del aparato estatal y, específicamente, los capitales asociados a su funcionamiento. De ahí que el estudio de la administración pública deba considerar los poderes legislativo y ejecutivo, de lo contrario implicaría omitir lo que tales poderes significan históricamente en la construcción de los estados nacionales. Esta división de poderes, al igual que las denominadas revoluciones burguesas, configuran las condiciones

---

<sup>18</sup> Puede decirse que el poder legislativo y ejecutivo son los que atienden los principios constitucionales con sus respectivas competencias estatales. Así como estados, regiones, municipios y departamentos. El poder legislativo es ejercido por el Congreso de la Nación o de la República y compuesto por cámara y senado en las repúblicas de Brasil y Colombia.

históricas y sociales de las distintas etapas del desarrollo capitalista, las cuales son indispensables en la comprensión de la acción de gobierno.

Las políticas públicas acordes y bien centradas, ambiciosas y oportunas, contribuyen a solucionar los conflictos sociales<sup>19</sup> que alteran el bienestar colectivo. Esta alta incidencia de una acción en la sociedad hace con que ellas deban ser coherentes con sus formaciones sociales concretas, respondiendo a sus problemáticas públicas particulares. En tal sentido, se determina que toda política pública es un proceso social principal definido por un tema o por conflictos sociales y estas cuestiones son atendidas por agentes sociales y estatales.

La acción pública va delineando, de esa forma, alternativas de solución a tales temas y problemáticas. El análisis trata de indagar, por tanto, las dinámicas de transformación social, siguiendo la trayectoria de los problemas o conflictos a partir de su manifestación, progreso y solución posible. De esta manera, las sucesivas políticas o tomas de posiciones de diversos agentes sociales frente a los conflictos o problemas y el conglomerado de interacciones que se va dando en torno de la misma, contienen y definen un proceso social que se establece en objeto de análisis con el fin de perfeccionar el conocimiento acerca del estado, la sociedad y sus relaciones recíprocas.

El conjunto de acciones y omisiones que se presenta ante determinadas circunstancias de intervención del estado, en relación a problemas o conflictos específicos, genera interés no sólo entre agentes estatales. En ese sentido, el estado comanda y controla gran parte del margen de acción; lo que se traduce en iniciativas, implícitas o manifiestas, articuladas en diversas unidades y organismos del estado involucrados en determinar una posición. Sin duda habrá intervenciones que produzcan inconformidad, conflictos, desacuerdos, sobre procesos de formulación e implementación de estas acciones.

### *3.2.2.1 ¿Qué son problemas públicos y cómo determinarlos?*

Los problemas, en el marco del análisis de la política pública, aparecen en cualquier proceso o estudio de la administración estatal. De ahí la importancia de su determinación con el objeto de estipular una agenda que planifique y organice la acción gubernamental. El atendimento de los problemas públicos debe ser oportuno, etapa que trata de la “formación de la agenda pública concerniente al momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre

---

<sup>19</sup> “Siendo el conflicto social un proceso complejo, en donde sectores o agentes de la sociedad, Estado, sectores privados como empresas u organizaciones consideran que sus posiciones, intereses, objetivos, valores, creencias o necesidades son contradictorios, pudiéndose derivar en violencia.” (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2013).

un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir aplazando su intervención.” (POOM, 2013, p. 79). La intervención o no sobre problemas públicos es así priorizada dándole un valor social concreto a tales asuntos de orden público.

Cuando se determina un problema público el momento de su formulación es el primer punto de partida de una serie de pasos que están dentro del análisis de la política. Según señala Poom (2013): en primera instancia, se define el problema; luego, se obtiene la información; seguidamente la construcción de alternativas, la selección de criterios, la proyección de los resultados, la confrontación de costos, la decisión e informe final sobre una dada acción pública. Harguindéguy (2013), en cambio, afirma que un problema político tiene dos dimensiones: está basado en el conflicto y es un problema colectivo. Estas dimensiones definen cuatro tipos ideales de situaciones, tal y como se presenta a seguir (Cuadro 1).

**Cuadro 1.** ¿Qué es político?

	Dimensión individual	Dimensión colectiva
Conflicto	A	C
Ausencia de conflicto	B	D

**Fuente:** Harguindéguy (2013, p. 38).

Tales tipos son caracterizadas por conflictos o ausencia de conflictos, según las dimensiones individual y colectiva. El tipo A es mínimamente político, pues concentra asuntos individuales conflictivos. Cualquiera que sea el conflicto es privado y no tiene importancia para el resto de la sociedad. O de un conflicto entre dos individuos en el que, por ejemplo, uno de ellos presta su bicicleta y no la entrega en buenas condiciones, generándose allí una enemistad, problema que no afecta a la sociedad en general y que, en principio, deba ser atendido por el Estado.

El B, de igual modo, no tiene importancia política, ya que concentra los asuntos individuales sin dimensión conflictiva. Los individuos están interrelacionados con varios aspectos de la vida en sociedad, sobre todo en términos de cooperación, solidaridad entre colegas de trabajo, estudio, familiares etc. Relaciones sociales que extrapolan el orden impuesto por el campo político.

De su lado, el C apunta a una dimensión propiamente política, colectiva y conflictiva. Conflictiva porque los asuntos colectivos como la política de inmigración, de salud o de educación, son susceptibles de debate y atención antes de la formulación de una política.

Finalmente, el tipo D se aproxima a la política gracias a su dimensión colectiva. Carece de conflicto y puede aparecer en el mundo social en situaciones en las que el poder

político niega la existencia del rompimiento de políticas. En muchos casos intervienen agentes civiles para impedir el conflicto. Aspectos que no determinan por sí mismos la existencia de un conflicto político. También se da cuando el gobierno controla la mente de los ciudadanos (HARGUINDÉGUY, 2013, p. 37).

En el mundo social generalmente aparecen los problemas públicos por diferentes razones. Muchos creen que los problemas son fáciles de determinar. Existen problemas políticos graves, leves o muy graves y en esta dimensión es cuando intervienen las políticas públicas, porque ellas están para resolver los asuntos sociales. Los “objetivos o los problemas son fortalezas” (BOURDIEU, 2001a, p. 103), por cuanto al identificar un problema tenemos la ilusión de que encontraremos una resolución a partir de una acción colectiva.

También es importante no confundir los problemas

internacionales con los nacionales ejemplo, capa de ozono, los temas ambientales, contaminación atmosférica, recursos no renovables o nubes atómicas, son temas necesariamente “globales”, porque no conocen las fronteras entre las naciones o las clases; y también los problemas más puramente económicos o culturales que, como el tema de la deuda de los países emergentes o el tema de la influencia del dinero de la producción y la difusión culturales (con la concentración de la producción y de la difusión cinematográfica de la edición, etc.) son temas que ponen a los intelectuales a analizar las condiciones de acceso a lo universal por encima de las fronteras entre las naciones y en particular entre las naciones del norte y del sur (BOURDIEU, 2001a, p. 109).

Por consiguiente, al atender problemas políticos estamos creando el problema, “y crear un problema consiste en encontrar un problema acerca del cual se puede y se debe hacer algo. El análisis de políticas consiste en crear problemas que los decisores pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control y el tiempo de que disponen.” (POOM, 2013, p. 81).

Con relación al significado y sentido de la creación de los problemas públicos, se debe observar el tipo de relevancia del problema. Además, reconocer que hay una cuestión pública que se debe atender utilizando los diversos mecanismos de análisis, con el fin de descubrir nuevos puntos de vista, observar las fallas o necesidades y determinar así su relevancia. Asuntos públicos que exigen un orden que debe estar más cerca de la realidad, las cosas siempre deben tener una realidad (BOURDIEU, 2001a, p. 106). La realidad de los problemas no debe estar aislada de las consideraciones epistemológicas, no se trata meramente aquí de datos externos, realidades objetivas, sino de construcciones concretas. Así mismo son temas escogidos y determinados por ciertos esquemas valorativos y cognoscitivos.

Toda política debe observar la neutralidad y los principios de equidad. Con respecto a la neutralidad, Poom (2013) recomienda conocer quiénes son los que diseñan las políticas,

dado que en ese aspecto se juega la dirección ideológica o instrumental de la política. El análisis de la política pública debe evitar caer en el error de confundir los problemas de causa y consecuencia. Así como en no suboptimizar, o sea, ver el problema aminorado y no cuantificarlo adecuadamente, descuidando el problema mayor o global.

### *3.2.2.2 Trayectoria del análisis de la política pública*

Ciertamente hubo varias equivocaciones en la articulación de la teoría con la política. Una teorización exagerada acabó sofocando con “explicaciones, valoraciones, conceptos y preferencias en una mezcla insostenible de enunciados de hechos, aspiraciones del alma y pronunciamientos imperativos sobre lo que socialmente debe ser y lo que políticamente debe hacerse.” (AGUILAR, 2007, p. 37). Una situación que fue depurándose a través del tiempo con los planteamientos juiciosos de la ciencia política y sin abandonar la riqueza metodológica de las prácticas sociales, en las que, por ejemplo, la exigencia al derecho de unas decisiones equilibradas de gobierno es común (AGUILAR, 2005).

Es de entender que la ciencia no resuelve los problemas o conflictos sociales, sino que se encarga de cuestiones técnicas, epistemológicas, teóricas, metodológicas, procedimentales. La ciencia es una vía en la solución de las problemáticas sociales, más no la solución. A partir de ella se realiza la “valoración técnica”, el “enjuiciamiento lógico” de la política o la “tecnología social cuyo resultados pueden ser sometidos a prueba con una ingeniería social gradual.” (AGUILAR, 2007, p. 39).

Después de 1945 hubo un gran crecimiento económico que permitió un aumento considerable en el gasto público que se extendió hasta el campo de la política pública. Esta intervención ampliada del estado en asuntos de bienestar social fue motivo de diversos análisis científicos. Trayectoria en que el análisis de políticas públicas se ha convertido en “materia deudora de varios subcampos de las ciencias sociales, o, tal y como la llaman una “disciplina indisciplinada”. (HARGUINDÉGUY, 2013, p. 30).

Hacia los cincuenta la expresión “ciclo de la política pública” adquirió relevancia. Se proponía, entonces, analizar las políticas como si los individuos tomaran decisiones racionalmente, apoyados para tal decisión en normas y diverso tipo de instituciones. Un enfoque desde el que se procura fraccionar en etapas los procesos concernientes a un programa o a una acción pública, a fin de ordenar y entender mejor sus variados momentos de desarrollo (HARGUINDÉGUY, 2013, p. 21). Tales fases o momentos del ciclo de la política son ilustrados a continuación (figura 2):

**Figura 2-** El ciclo de las políticas públicas



**Fuente:** adaptado de Harguindéguy (2013).

Existen varias interpretaciones o formas de entender el ciclo de políticas públicas<sup>20</sup> que reducen las técnicas y métodos complejos para facilitar el análisis. Enfoques que cambian los procedimientos o las etapas de ese ciclo según sus clasificaciones y permiten entender su procedimiento pero no su dinámica, cualquiera que sea su orden o fase de ciclo, a la hora de diseñarse y analizar la política pública.

Análisis que se desenvuelve a través de fases o etapas sucesivas que están en el mundo de las decisiones públicas como: emprender, estimar, elegir, implementar, evaluar y terminar. No obstante, la aparente sencillez del procedimiento encubre una verdadera complejidad de agentes, estructuras y campos interactuantes en los diversos espacios sociales. Lo importante de tales enfoques teóricos es su contribución conceptual que ordenan el proceso de diseño e implementación de la política pública.

<sup>20</sup> “Lasswell en 1956 identificó las etapas de <<inteligencia>> (estudia el problema en profundidad), <<recomendación>> (se sopesa cada alternativa), <<prescripción>> (se crea una regla general), <<invocación>> (se espera que modifique algunos comportamientos), <<aplicación>> (puesta en obra de la política), <<terminación>> (se acaba), y <<evaluación>> (se calcula si ha sido eficaz y cómo mejorarla). Charles Jones (1970) separa las fases de <<percepción>> (parece que hay un problema), <<organización>> (se agrupan informaciones al respecto), <<representación>> (el problema entra en las instituciones políticas), <<formulación>> (se crea una posible solución), <<legitimación>> (se intenta dar peso político a esta solución), <<aplicación>> (se pone en marcha la política elegida), <<reacción>> (se observa los movimientos de aceptación o rechazo que genera) y <<evaluación>> (se calcula el impacto que ha tenido). [...] Brewer, para quien las etapas se convirtieron en <<iniciación>> (se identifica un problema), <<estimación>> (se calcula su amplitud), <<selección>> (se elabora alternativas y se elige una), <<implementación>> (se aplica), <<evaluación>> (se estudian sus efectos) y <<terminación>> (se acaba la política). [...] más reciente y más sencillo el que propone Andersson: <<agenda>> (algunos temas pueden entrar o no en la agenda gubernamental), <<formulación>> (se formulan varias alternativas), <<adopción de la política>> (se elige una alternativa), <<implementación>> (se pone en marcha la política) y <<evaluación>> (se intenta saber si ha funcionado).” (HARGUINDÉGUY, 2013, p. 21-22).

Para Harguindéguy (2013) la aparición del análisis de la política pública no es nada nuevo ni tampoco el hecho de que el gobierno realice programas públicos. Hasta en la Biblia están registradas algunas de las decisiones que tomaban las tribus de Israel. Además, cientos de informes aparecen realizados por especialistas en diversos períodos históricos. Ejemplos tales como el informe de

Sexto Julio Florentino sobre el sistema de abastecimiento de agua de la ciudad de Roma (95 después de Cristo), el de Alexander Hamilton sobre las manufacturas en América (1791) o el de Martín Faustmann sobre la tala de árboles en los bosques de Alemania (1849). (HARGUINDÉGUY, 2013, p. 30).

Esta transcendencia histórica de productos ligados al ejercicio de la política pública demanda no únicamente conceptos o definiciones claros a la hora del análisis, sino también de recortes teóricos interdisciplinarios que permitan profundizar en el conocimiento del proceso de construcción y aplicación de estas acciones y de su potencial perfeccionamiento. En la medida en que se puedan determinar los elementos clave y los momentos críticos de las políticas públicas se contribuirá no sólo a entender y analizar las acciones<sup>21</sup> y decisiones<sup>22</sup> que suceden de facto, sino también a considerar lineamientos con el fin de mejorar el diseño y efectividad de las intervenciones y acciones de política pública (PINEDA, 2013, p. 29).

Por su parte, Bourdieu destaca la acción como acción colectiva que contribuye a la transformación social desde lo real, pensando relacionadamente. Perspectiva que centra

el análisis en la estructura de las relaciones objetivas -lo que supone un espacio y un momento determinado- que establece las formas que pueden tomar las interacciones y las representaciones que los agentes tienen de la estructura y de su posición en la misma, de sus posibilidades y sus prácticas. (BOURDIEU, 2010, p. 11).

---

<sup>21</sup> Acción entendida en su “aspecto social, pero también como elemento ideológico” (SALAZAR, 1999, p. 49). La acción es así parte fundamental de la intervención pública: “Es aquí donde debemos de diferenciar la política pública y el discurso. En cuanto no hubiere acción se está hablando discurso. Lo que caracteriza a la política pública es que se habla de ejecución o que esta se ejecuta o que se materializa. Lo que significa que se concreta en acciones.” (SALAZAR, 1999, p. 46).

<sup>22</sup> Siendo la decisión un elemento fundamental en la política pública y en toda política, hay tres requisitos especiales en su desenvolvimiento: la predicción, la decisión y la acción. No se puede pensar que se tome una decisión sin tener un futuro deseado como referente: “cualquier decisión -aun personal- implica el que se espere lograr algo, y las políticas son: tratar de acercarse, mediante medidas administrativas, a un ideal de sociedad en cualquiera de los campos. [...] El elemento de la decisión por que formular políticas no es otra cosa que decidir. Es así que los que se interesan por las políticas públicas dedican su atención en cómo se decide, cómo son los procedimientos de la toma de decisiones, por ejemplo: quiénes o quién en momentos determinados ejercen influencia en la decisión; cuáles elementos se utilizan. A su vez, decidir, implica escoger alternativas entre dos o más. Cuando se trate de una sola alternativa, pues no hay decisión, por cuanto está decidido; es así como la decisión siempre involucra dos procesos: uno de voluntad y otro de racionalidad.” (SALAZAR, 1999, p. 45).

Entre mejor sean determinadas en el análisis estas posiciones y sus relaciones objetivas, se contribuiría en la búsqueda de los elementos clave que operan en los procesos de decisión y acción referentes a los asuntos públicos. Procesos que envuelven dimensiones históricas y sociales que pueden explicar los modos específicos de su formulación y aplicación.

Precisamente, alguna parte de los analistas prefiere focalizarse en el estudio de tales procesos: el primero, la elaboración o formulación de la política y, el segundo, la ejecución o implementación. A estos procesos, si le agregamos el asunto social o el problema del cual da inicio y se le suma la evaluación y los resultados alcanzados, entonces llegaríamos a un proceso lineal que se puede ilustrar de la siguiente manera: asunto social o problema → decisiones públicas → acción pública → evaluación → resultado.

Lo anterior implica una simplificación de la acción pública, al pretender mostrar que puede nacer de una cadena de causalidad tanto entre las decisiones y las acciones como entre los objetivos, la evaluación y los resultados. Sin embargo, existen aproximaciones alternativas más rigurosas que ayudan a comprender la acción pública desde una óptica interdisciplinar. En este orden de ideas, es bueno reconocer las implicaciones epistemológicas de los marcos, teorías y modelos para el análisis de la acción pública:

El marco general, ayuda a identificar los elementos y las relaciones entre estos elementos que se necesitan para el examen de las políticas. Las teorías permiten especificar cuáles elementos del marco general son particularmente relevantes para cierto tipo de preguntas y para plantear hipótesis y supuestos sobre dichos elementos. De este modo, las teorías proponen supuestos que son necesarios para diagnosticar un fenómeno, explicar su proceso y predecir resultados. Dentro de cada marco pueden haber diversas teorías de los costos de transacción, la teoría de la elección social, la teoría de los contratos, y la teoría de los bienes públicos y de los recursos de uso común son todas compatibles con el marco de desarrollo y análisis institucional. Por último los modelos se ubican en el nivel de mayor especificidad, ya que plantean supuestos precisos sobre un conjunto limitado de parámetros y variables. (PINEDA, 2013, p. 30-31).

Tal subsidiaridad de marcos, teorías y modelos de análisis pueden fundamentar un examen más cuidadoso y que vaya más allá de lo coyuntural. Contexto en el que la acción pública es pensada como el resultado de un proceso que se desarrolla en un determinado periodo histórico y que se va estructurando a partir de hechos concretos, derivados de múltiples interacciones de agentes sociales que toman decisiones específicas que pueden o no transformar una problemática o conflicto social.

Un análisis riguroso nos llevaría así a descubrir los determinantes de la posición social, la cual tiende a experimentarse como una elección discrecional y libremente alcanzada

(BOURDIEU; WACQUANT, 2005). No obstante, debe tenerse en cuenta que el conocimiento científico tiene también sus limitaciones: el conocimiento teórico debe un gran número de sus propiedades más esenciales al hecho de que las condiciones en las cuales se produce no son las de la práctica (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 116).

Con todo, es de relevar que diversos autores coincidían con la obra de Harold Lasswell y Daniel Lerner *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Methods* de 1951, ya que representaba un impulso al análisis de política pública que consistía en convertirlo en una especie de mercancía que les permitía al mismo tiempo hacer más rentable la actividad académica e influir positivamente en los problemas colectivos (PINEDA, 2013, p. 25).

Pero, contemporáneamente, el gran poder ejercido por las ideas neoliberales en todo el mundo evidenció su eficacia simbólica en dos lugares comunes de sus defensores: una, el deficiente desempeño del sector público frente a la iniciativa privada, bajo el supuesto de que las empresas privadas actúan con mejor desempeño a la hora de gestionar sus recursos. Una idea que llevó a la instauración de competencias más estrictas para los agentes públicos con miras a un mejor desempeño. Dos, la escasa motivación de los agentes gubernamentales para atender las “necesidades reales” de la sociedad capitalista. A partir de este abordaje se argumentaba que las acciones públicas no eran

implementadas sobre la base de las necesidades reales sino en función de las presiones ejercidas por unos intereses privados dentro del aparato estatal. Ello significa que los programas que lanza el gobierno dependen del apoyo/veto de los sindicatos mayoritarios y de la burocracia. (HARGUINDÉGUY, 2013, p. 33).

Al respecto hubo críticas y al mismo tiempo se instituyeron nuevas herramientas de control de la administración como: el control de los horarios, la exigencia de calidad y control de calidad, el análisis de costos y beneficios, etc. Y muchos de los servicios que tradicionalmente eran asegurados por el estado como las telecomunicaciones, la generación y distribución de energía eléctrica, el aprovisionamiento de agua, etc., fueron concesionados a empresas privadas, buscando reducir el déficit fiscal y el mejoramiento de la prestación de esos servicios considerados hasta entonces de exclusiva gestión pública. Se trata de un proceso que se expandió ampliamente desde la década de 1990 en toda América Latina y que continúa su evolución, hasta el día de hoy, con intervenciones concretas para el sur de América como lo son, por ejemplo para el caso amazónico, la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA).

### 3.2.2.3 Análisis de política pública e interdisciplinariedad

Considerar el análisis de la acción pública acoge diferentes disciplinas que se conjugan en este subcampo y, ya que es multidisciplinar, utiliza marcos, teorías y modelos de, por ejemplo, la sociología, la psicología, la ingeniería, la geografía, la economía, la administración. Por eso, una característica que podría ser su principal limitación es, a la vez, su mayor virtud (HARGUINDÉGUY, 2013, p. 24). Interdisciplinariedad que, pensada como virtud, provee al conocimiento del sistema político de abordajes innovadores no sólo para la ciencia política sino para las ciencias sociales en general. Recuérdese que lo interdisciplinar no es apenas un concepto pues caracteriza, más bien, una práctica académica definida por la intensidad de los intercambios entre los especialistas y por el grado de integración real de las disciplinas, en el interior de un proyecto específico de una investigación, siendo también una práctica colectiva (JAPIASSU, 1976, p. 82).

La importancia de la interdisciplinariedad es que refuerza la especialidad de cada una de las disciplinas. Por tanto, es necesario que todos estén abiertos al diálogo, que sean capaces de reconocer aquello que les falta y que pueden o deben recibir de los otros. El punto central de entender la interdisciplinariedad es cuando aparece como científicamente necesaria a la observación de cada una de las disciplinas por el mismo objeto en que es centrada la investigación (JAPIASSU, 1976, p. 82-83). Como en nuestro caso, el análisis de la política pública, que hace conexión con otras disciplinas a fin de integrar marcos, teorías y modelos que puedan explicar mejor las diversas problemáticas sociales objeto de atención pública.

El conocimiento teórico del análisis de la política pública nos permite descubrir los límites y limitaciones de las explicaciones científicas. Es importante anotar, con todo, que el “conocer —agrega Gaston Bachelard— debe evolucionar junto con lo conocido.” (BOURDIEU, 2002, p. 21). Es decir, observar los hechos reales, ya determinados con anterioridad, y que, al mismo tiempo, el desarrollo de la ciencia<sup>23</sup> contribuye en su simplificación y actualización de la realidad.

Sin embargo, es aconsejable que el analista vaya más allá de la descripción y cuestione las condiciones de posibilidad de la experiencia *dóxica* (o sea, relacionada con la opinión). La *doxa* defiende muchas veces una aceptación incontestable de nuestro mundo cotidiano, no

---

<sup>23</sup> “Los fundadores de la sociología como Marx, Durkheim y otros, pensaron la ciencia consistente en la utilización de métodos científicos sistemáticos de investigación empírica, análisis de datos, pensamiento teórico y la evaluación lógica de argumentos para desarrollar un cuerpo de conocimiento acerca de un objeto particular, por tanto la sociología es un emprendimiento científico. Envuelve métodos sistemáticos de investigación de las teorías a la luz de evidencia y argumentación lógica.” (GIDDENS, 2004).

solo a fin de establecer lo que es generalmente válido para todos los sujetos principiantes y actuantes, sino también, descubriendo que desde ciertas posiciones sociales, entre los dominados en particular, representa la forma más radical de aceptación del mundo social (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 120). Al trabajo del científico corresponde, de ese modo, un cuestionamiento continuo de creencias, opiniones, prejuicios y demás percepciones que naturalizan frecuentemente la dominación y que pueden obstaculizar el estudio riguroso de las problemáticas analizadas.

#### 3.2.2.4 *¿Comparación y análisis de la política pública?*

La comparación en ciencia histórica es una práctica muy frecuente. No obstante, ha comenzado a generalizarse también en otras disciplinas. Hoy, como afirma con razón Caldera (2011, p. 19):

El enfoque metodológico desarrollado desde la perspectiva comparativa en ciencia política ha logrado una madurez importante. En la búsqueda del status científico y la capacidad para generar postulados inferenciales válidos, el método comparado ha sido considerado desde ya varias décadas atrás como fundamental para la investigación política (Lijphart, 1993 (1971)). Lo central en este campo ha sido el estudio transnacional, es decir, la comparación de un número limitado de estados nacionales, ubicados estos como unidades de análisis (casos), a los que sistemáticamente se les observa para la identificación de regularidades y diferencias para aplicar los políticos o sociales.

Las temáticas teóricas puestas en discusión conducen la investigación empírica y sirven como instrumentos conceptuales, propios del desarrollo del campo científico. Por eso, partiendo del método comparado, que fundamenta la política comparada, muy seguramente se obtendrá una reflexión más detallada en el análisis de la política, su avance y aplicación (CALDERA, 2011).

Análisis que acoge marcos teóricos y abordajes que llevan en cuenta aspectos históricos que permiten identificar trayectorias de dependencia que identifican ciertas líneas investigativas. Sin embargo, en muchos casos los trabajos se realizan a un nivel muy descriptivo, obteniendo poco alcance en el análisis o la explicación de los fenómenos (CALDERA, 2011, p. 20). De todas maneras, nos ocuparemos de indagar cuáles son los aportes de la política comparada. Se trata de poner en prueba teorías, de introducir casos de estudio con potencial comparativo, de pensar su viabilidad dentro de una dinámica investigativa que aporte a las ciencias y sea útil para el proceso de formulación y aplicación de la acción pública. En este sentido, los estudios comparados transnacionales son los que, sin

duda, han aportado a la consolidación de la ciencia política. Sin dejar de considerar aquí que el estudio de países individualmente ofrece una alternativa si lo que se busca es ganar experiencia contextual a fondo, conocimiento en detalle o, quizá, desciframiento del significado en el comportamiento o en las instituciones.

En la comparación es fundamental, además, la validación de hipótesis que confirmen o refuten lo que inicialmente constituía apenas una intuición. Se da así una aproximación a informaciones y datos empíricos guiada por el conjunto de variables definidas y relacionadas en los marcos analíticos. Marcos articuladores de una serie de postulados y preposiciones producto de reflexiones y resultados de estudios previos. Se trata de testear cada posición lógica, en donde datos e información pueden confirmar o refutar las hipótesis (CALDERA, 2011). De hecho la mirada en función de una teoría puede llevar al investigador político por caminos que lo vinculen a resultados diversos.

Resultados tales como encontrar más observaciones de las que preveía la teoría; si este es el caso, se estaría aportando directamente al desarrollo de la misma y, en general, a darse cuenta que el proceso de investigación es básicamente una interacción constante y permanente entre la teoría y los datos objeto de análisis (CALDERA, 2011, p. 21). Se recomienda la reducción de datos, observando los que sirvan de orientación para el investigador, dentro de un número de factores explicativos de los hechos, pues contribuye a mejorar el conocimiento sobre el objeto analítico, permitiendo observar sus relaciones, sus límites y sus características. El objetivo es llegar a la concatenación explicativa, es decir, a la relación entre categorías analíticas, sean empíricas o teóricas, mezclándolas o interrelacionándolas a lo largo del proceso de investigación científica.

Es claro que en el estudio de la política pública son usados métodos formales, deductivos y lógicos en el análisis. Se intenta allí explicar las relaciones sociales de una forma que se minimiza la complejidad de los factores explicativos de las acciones individuales. En este caso, la teoría de la acción propuesta por Bourdieu intenta maximizar nuevamente dicha complejidad, a partir de la cual el espacio social es entendido según una estructura jerarquizada de campos que organizan y delimitan la acción individual, inclusive de los mismos analistas, acogiendo una óptica sociológica reflexiva:

La lógica del ajuste de las disposiciones a la posición nos permite entender cómo pueden los dominados exhibir más sumisión (y menos resistencia y subversión) que aquellos que los ven a través de los ojos —es decir los *habitus*— de los dominantes o los dominantes dominados, esto es, menos de lo que los intelectuales habrían avizorado. (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 130).

Corresponde a la sociología examinar bajo qué condiciones estas disposiciones (o *habitus*) llegan a establecerse socialmente, a ser positivamente originadas y a tornarse políticamente viables. Lo cual no representa una tarea simple y, por esto, precisa de categorías clave como campo, *habitus* y capital, que brindan un marco analítico que traspasa las fronteras y limitaciones de la ciencia política. En este contexto, campo puede ser “una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones”, posiciones

objetivamente definidas, en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial (situs) en la estructura de distribución de especies del poder (o capital) cuya posición ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones (dominación, subordinación, homología, etcétera) (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 150).

Campo comparado al espacio de un juego, con reglas a seguir o normas establecidas, entre ocupantes, agentes o instituciones y una determinada distribución de las diferentes formas o especies del poder. En el juego se va observar el estado de las relaciones de fuerza entre los jugadores, lo que definirá la estructura del campo y de la organización del volumen de su capital.

En ese caso, las estrategias de un jugador y todo aquello que define el juego se da como función, no sólo del volumen y estructura de su capital, sino también de las garantías de su evolución o transformación en el tiempo. Este sentido socio histórico es cristalizado en disposiciones (*habitus*) constituidas en la relación prolongada con una dada distribución de las probabilidades objetivas para aumentar o conservar su parte de capital, sin saltar las normas del juego, aunque estas también puedan transformarse parcial o totalmente en el tiempo (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 153).

El campo social se constituye, consiguientemente, en un juego (un campo de luchas) destinadas a conservar o a transformar ese campo de fuerzas (BOURDIEU, 2010). Y el entendimiento de su dinámica demanda el examen de los agentes involucrados en ese juego, sus disposiciones, su espacio social, su capital (BOURDIEU et al., 2002). En este ámbito la comparación continua siendo crucial, considerando que las políticas públicas hacen parte de

un juego entre agentes sociales e instituciones<sup>24</sup> que sustentan la formulación y la aplicación de determinadas acciones públicas.

En el estudio de su ciclo es recomendable describir, analizar, clarificar la organización del juego con miras a relacionar las observaciones empíricas con la situación hipotética presentada. Lo cual contribuirá a comparar los agentes, los recursos usados, las instituciones involucradas, la manifestación de interés por interpretar el papel del Estado en la sociedad y los beneficios de las políticas públicas (SUBIRATS et al., 2012, p. 14); lugar de una lucha declarada por la definición de los principios legítimos de división del campo, por cuanto los agentes sociales allí comprometidos tienen en común un cierto número de intereses importantes. Perspectiva sobre el concepto de campo que fundamenta nuestro análisis de la toma de decisiones y del emprendimiento de acciones, establecidas en las políticas públicas de países con una tradición nacional como lo son Brasil y Colombia.

Por el momento vale la pena señalar que tanto en la formulación como en la implementación de acciones estatales se encuentran agentes e instituciones en juego. Estas últimas, entendidas también como limitaciones o reglas, son incorporadas en disposiciones o *habitus* que implican su conocimiento y reconocimiento. En este orden de ideas, dominados y dominadores, entran en lucha por la conservación y la creación de valor, según los capitales puestos en juego.

### *3.2.2.5 Aspectos de la implementación de políticas públicas*

La necesidad de avanzar en la solución de los problemas sociales y los del desempeño del Estado llevó a los países iberoamericanos a una situación de incertidumbre sobre los desarrollos de las decisiones y acciones políticas por ellos mismos direccionados. Un escenario en que comenzó a plantearse una “Reforma del Estado” que siguió los preceptos del Consenso de Washington. Documento que direcciona el nuevo tipo de estado, de carácter neoliberal, donde el mercado llega a jugar un papel central en la formulación e implementación de acciones públicas. Frente a esta gran influencia, “[...] es preciso de inventar las nuevas formas de una tarea política colectiva capaz de percibir las necesidades económicas especialmente [...], pero para combatirlas y, llegado el caso neutralizarlas.” (BOURDIEU, 2000, p. 40). De ese modo se haría una ciencia proactiva, que brinde

---

<sup>24</sup> “El análisis riguroso de las situaciones y las instituciones es, sin duda, más que nunca, el mejor antídoto contra las visiones parciales y los maniqueísmos –a menudo asociados a las complacencias farisaicas del pensamiento – comunitarista-, que, mediante las representaciones que engendran y las palabras con las que se expresan, están a menudo peñadas de consecuencias peligrosas.” (BOURDIEU, 2000, p. 37).

alternativas posibles frente al neoliberalismo, fuerza dominante animada también por los estados latinoamericanos, encargados de su implementación, en especial a partir de los años noventa del siglo XX.

La implementación de tales acciones se puede definir como la puesta en marcha de decisiones y acciones planificadas bajo la égida estatal. Puede entenderse, además, como la ejecución o el proceso que consiste en poner en práctica las decisiones políticas (SUBIRATS et al., 2012). Esta etapa define el conjunto de acciones y decisiones que son

Llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que forman parte del Acuerdo de actuación político-Administrativo (APA);

a) enmarcadas por un programa de actuación Político-Administrativo (a través de un conjunto de normas legislativas y reglamentarias más o menos flexible y favorables a los intereses de diversos actores) que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión, y b) realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar:

1. la constitución de una <<red de acción pública>> (en el sentido de la expresión <<policy network>>; [...] que estructure los contactos entre la administración formalmente competente (APA), otros servicios administrativos implicados, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terceros,

2. la concepción de una <<estrategia de implementación>> bajo la forma de planes de acción [...] que tenga en cuenta los análisis actualizados del problema político a resolver, particularmente en lo que concierne a su distribución social (o funcional), espacial (o geográfica) y temporal. La producción de tales planes se organiza de manera cada vez más formal a través de ejercicios de planificación codificados (por ejemplo, plan de tratamiento de residuos conforme a la ley de 1992 en Francia, planes de protección de espacios naturales conforme a la directiva Natura 2000 en España, <<planes de medidas>> contra la contaminación atmosférica de 1985 en Suiza),

3. las decisiones (o los trabajos previos a las mismas) y acciones concretas, ya sean generales o individuales, que se destinan directamente a los grupos-objetivo (outputs: productos y/o prestaciones administrativas). (SUBIRATS et al., 2012, p. 184-185).

Estas actividades dinamizan la implementación y permiten analizar el contenido real e institucional de la ejecución de una acción pública. No obstante, la implementación sólo puede darse por terminada una vez se efectúe la producción de decisiones y acciones dirigidas a los agentes-objetivo. Pero, en términos de investigación científica, puede haber “consecuencias contrarias cuando se presenta como el reflejo del procedimiento real” (BOURDIEU, 2002, p. 126). Procedimientos que se caracterizan por interacciones de agentes públicos y privados que presionan de modos imprevisibles e imperceptibles, inclusive, para el propio investigador.

La implementación puede darse sin que necesariamente implique una adecuada participación de la sociedad civil. No obstante, enfoques teóricos como el de los bienes

comunes, muestran cómo la participación activa de agentes sociales en esquemas de gobierno y organización comunitaria pueden representar experiencias exitosas, las cuales servirían de modelo para la implementación de la política pública. Lo que es más cierto si se considera que

El Estado es una realidad ambigua. No podemos limitarnos a decir que es un instrumento al servicio de los dominadores. Es indudable que no es completamente neutral, completamente independiente de los dominadores, pero tiene una autonomía tanto mayor cuanto mayor es su antigüedad, mayor es su fuerza, mayor es el número de conquistas sociales importantes que ha registrado en su estructura, etcétera. Es el espacio de los conflictos (por ejemplo, entre los ministerios que recaudan el dinero y los que lo gastan, los encargados de los problemas sociales). Para hacer frente a la involución del Estado, es decir, a la regresión hacia un Estado penal, encargado de la represión y que prescinda poco a poco de sus funciones sociales. (BOURDIEU, 2000, p. 49).

Óptica en la que si bien la acción individual está ampliamente determinada por la estructura de los campos, permite considerar transformaciones del aparato estatal como producto de circunstancias que ultrapasan la propia planificación gubernamental. Una visión que evita, asimismo, el determinismo atribuido a la corriente estructuralista. De ahí que Bourdieu (2000) conciba al estado como una idea que posee fuerza social.

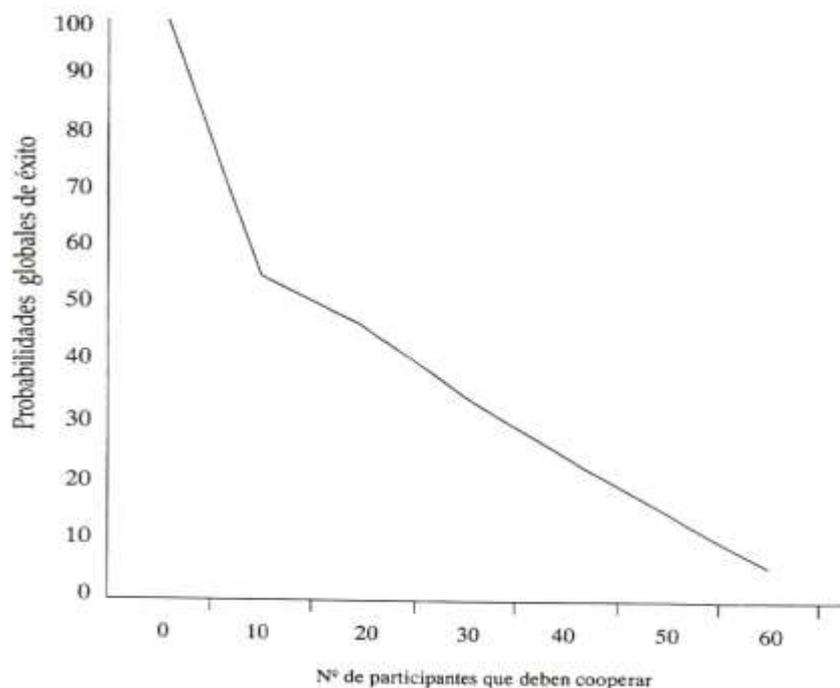
Fuerza social que, por lo tanto, trasborda los campos burocrático y político. Por eso, en la implementación de la política pública se evidencian desigualdades concretas en la posición y las posibilidades de los agentes para intervenir en el juego. Si se considera la estructura dinámica del campo de la política pública, como sistema de interacciones entre una pluralidad de instancias (BOURDIEU, 2002), se entenderá fácilmente la multiplicidad de relaciones ligadas a las diferentes estrategias de los agentes involucrados en el desarrollo de la planificación pública.

Es de anotar que las acciones públicas generalmente no parten de cero sino más bien de directrices y normas establecidas con anterioridad. A no ser que se emitan nuevas reglas legislativas o institucionales generales aplicables a todas las políticas públicas o de otras normas estatutarias de carácter nacional, regional o local. Sin embargo, una política pública, por nueva que sea, deberá también instituirse, abrirse camino, o al menos considerar las estructuras organizacionales, relaciones y procedimientos relativos al espacio social y a los agentes involucrados en su implementación.

La política parte de la creencia de que todo lo que se formula se podría implementar, idea que traduce “el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlo.” (SALAZAR, 1999, p. 146). El estudio de la implementación o puesta en marcha de acciones que desarrollan la política pública se

diferencia de un estudio de evaluación, ya que la primera se enfoca en aspectos causales del éxito o fracaso de tales iniciativas públicas, sea de manera cualitativa o cuantitativa. Un proceso en que están involucrados variados agentes sociales, estructurados con anterioridad en un programa determinado. Agentes sociales participantes de un juego que envuelve múltiples relaciones con diferentes intereses, luchas y conflictos entre ellos. Sin embargo, cabe señalarse el hecho de que cuanto mayor sea el número de agentes afectados, menor podría ser la posibilidad de obtener resultados exitosos tal y como lo indica la visión más tradicional sobre la acción colectiva (gráfico 1).

**Gráfico 1-** Éxito de la implementación vs número de participantes



**Fuente:** Salazar Vargas (1999).

No obstante, exista o no un alto grado de éxito de la acción colectiva, vale decir que la política pública, por su relación directa con el campo de poder, observa el imperativo de ser aplicada por medios coercitivos o simbólicos a disposición del campo burocrático. En este sentido, se puede considerar que el número de agentes afectados por estas “acciones ambiguas y simbólicas” (BOURDIEU, 1998) es desproporcionalmente mayor que los que participan en su formulación. Acciones dichas ambiguas por la misma falta de control en los procesos de implementación, en especial por los propios tomadores de decisiones (SALAZAR, 1999). De ahí que en el ámbito del análisis se haya partido del denominado déficit de implementación. Déficit que se presenta a la hora de comparar, por un lado, los productos y los efectos reales

de una política pública y, por otro lado, los que están incluidos en el programa de actuación político administrativo (SUBIRATS et al., 2012, p. 186).

Dicha diferencia entre la planificación pública y sus productos o efectos refuerza también la necesidad de analizar las condiciones sociales e históricas ligadas a su implementación. Un proceso que se desarrolla en espacios sociales determinados y determinantes, ocupados por instituciones y agentes sociales involucrados desde posiciones específicas y disposiciones incorporadas (*habitus*). Agentes sociales que han ido, por ejemplo, incorporando el desinterés en participar de la acción pública.

Tales instituciones están regidas bajo normas que estipulan el modo de la aplicación de las políticas. Sin embargo la distribución desigual del volumen del capital económico ha caracterizado la decadencia del compromiso con el juego como consecuencia de tales asimetrías de poder. Asimetrías que permiten a los dominadores y dominantes posicionarse según su dominio en los diversos tipos de capital (social, económico y cultural), en especial el económico, dejando de lado los derechos sociales. Derechos que son producto de luchas entre agentes sociales que se enfrentan, según sus diferentes fuerzas, a fin de transformar las reglas del campo político.

El predominio del campo económico en la vida social es aún muy amplio. Con el surgimiento específico del mercado nace históricamente este campo concreto, con sus posiciones y sus relaciones entre posiciones (BOURDIEU, 2010). En nuestro caso, tal visión clasificadora de productores y consumidores, vendedores y clientes, permea completamente la implementación de la política pública del agua. De esta forma, la gran expansión del mercado ejerce su propia fuerza, por su peso específico en la economía capitalista. Visión que es incorporada en *habitus* que perpetúan sus condiciones objetivas de existencia y reproducen las relaciones de dominación.

### 3.2.2.6 Aspectos de la evaluación de políticas públicas

Es importante, además, considerar la evaluación por cuanto permite formular afirmaciones sobre las relaciones entre la normatividad estatal y los efectos producidos en la sociedad, así como observar las prácticas y estrategias que obedecen a regularidades y configuraciones coherentes, socialmente obvias; es decir, socialmente explicables desde las posiciones ocupadas por los agentes sociales involucrados. Es la oportunidad de examinar la concreción y alcance de las transformaciones en las relaciones Estado, sociedad y mercado (BAÑÓN, 2003). Lo que importa, al final, es explicar y comprender las múltiples

dimensiones de la compleja realidad social, lo cual posibilita la construcción científica de diversos conflictos o problemas, tratados así como objetos de análisis sociales y sociológicos (BOURDIEU, 2010).

A la hora de evaluar existen también diferentes aproximaciones teóricas. Y en tanto unos enfatizan en análisis sistémicos, otros valoran las reflexiones políticas y socioeconómicas, algunos los contenidos de la política y otros más el análisis por fases o etapas de la política pública. De cualquier forma, los diversos métodos de estudio o enfoques de este subcampo facilitan el entendimiento de la controvertida acción del Estado en nuestro entorno social.

Las diferentes dimensiones implicadas, el contenido específico que acoge cada una de las etapas referidas, sus relaciones, la lógica que las une, las rupturas de su puesta en marcha y las posibilidades de su construcción en el ámbito de la realidad social (BOURDIEU, 2010), determinan importantes ingredientes cualitativos y cuantitativos del desarrollo de la acción pública. Finalmente, con la evaluación, se pretende resaltar la relación de este tipo de acción con su sociedad. A través de la sociología encontraremos algunas tendencias de lo colectivo y su participación en el campo político, por medio de la evaluación de planes y programas en los diferentes niveles gubernamentales. Evaluación que no se efectuará solamente acerca de resultados o impactos sino a través de una evaluación integral del proceso (BAÑÓN, 2003).

Se podrán encontrar allí programas desarrollados parcialmente o que no contemplaron las reglas del juego y que, por lo tanto, no satisfacen a los agentes. Así mismo, al analizar el nivel de logro de los objetivos para los que se creó la política no se cumplen las expectativas esperadas. Al respecto, Mondragón (2003) recomienda efectuar la evaluación unida siempre a la de su impacto a fin de evitar el riesgo proveniente de la ejecución de programas eficientes pero ineficaces o al contrario.

Además, es necesario diferenciarla de la evaluación o el diagnóstico de necesidades. Se podría sustituir el término evaluación por el de análisis de necesidades, como paso previo a la elaboración y la decisión pública. Diferenciarla, igualmente, del seguimiento, entendido como el examen continuo o periódico de comprobación que efectúa la administración para conocer la evolución de una acción específica (MONDRAGÓN, 2003, p. 7).

Se debe diferenciarla, del mismo modo, de la monitorización. Esta consiste en el diseño y aplicación de un sistema interno de seguimiento y control sobre el funcionamiento de un servicio. De ahí que para analizar mejor la etapa de evaluación se recomiende lo siguiente:

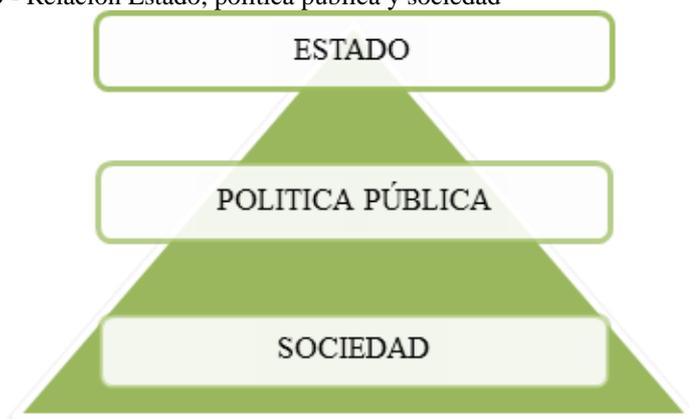
Descripción del programa. Componentes principales del mismo, importes presupuestarios, soporte normativo, cronograma y plazos de ejecución.  
 Objetivos mediatos e inmediatos del programa. Traducir los objetivos en dimensiones operativas o metas: los programas cuanto más cuantificables sean sus objetivos serán más fáciles de evaluar que aquellos que tienen genéricas intenciones.  
 Análisis del proceso de elaboración del programa. Del diseño inicial a su aprobación legal. Fases, procedimientos, unidades administrativas, responsables, intervención de otros órganos o agentes públicos o privados, etc. Y la incidencia con otros programas de la misma administración o administraciones concurrentes.  
 Actividades desarrolladas para el lanzamiento y puesta en práctica  
 Resultados del programa.  
 Estudios de impacto. (MONDRAGÓN, 2003, p. 11).

Con todo, este listado no es una camisa de fuerza, pues no existe una única metodología de la evaluación de una acción en el campo de la política pública. Incluso el mundo social es un juego en el cual se debate la cuestión de saber quiénes tienen derechos. Dicho de otra manera, quién impone un *nomos*, un principio de visión y de división legítimo, un punto de vista legítimo del mundo, garantizado por el Estado<sup>25</sup> (BOURDIEU, 2010, p. 26).

Por lo anterior, la importancia del desarrollo de la política pública radica en que ella fundamenta la relación especial del estado con la sociedad, al articular tal principio de visión y división o punto de vista legítimo del mundo en un espacio social determinado. En consecuencia, la jerarquía del estado en su relación con la sociedad se ve consolidada por el direccionamiento y el control monopólicos de la acción pública. Una idea que puede ilustrarse como una organización piramidal en la que el estado controla las políticas públicas que sirven de puente entre este y una determinada sociedad (como se muestra en la Figura 3). Jerarquía sujeta a transformaciones sociales e históricas que se cristalizan en diversas formas de gobierno y organización política que delimitan el juego.

---

<sup>25</sup> “La escuela es la escuela del Estado, en la cual transformamos jóvenes en criaturas del Estado, esto es, nada más cómplice del Estado. Cuando entro en la escuela, entro en el Estado, y como el Estado destruye los seres, entro en la destrucción de los seres. [...] El Estado me hizo entrar en él obligatoriamente, como hizo con todos los otros, y me tomó dócil en relación a él, Estado, e hizo de mi un hombre estatizado, un hombre reglamentado y registrado y vestido y diplomado y pervertido y deprimido, como todos los otros. Cuando vemos hombres, sólo vemos hombres estatizados, servidores del Estado, que, durante toda su vida, sirven al Estado y, así toda su vida sirven a la contra-naturaleza.” (BOURDIEU, 1996, p. 92, traducción nuestra).

**Figura 3** - Relación Estado, política pública y sociedad

**Fuente:** elaboración propia

En tal sentido, conviene tener claro que “el Estado, o aparato de poder y dominación política, no es una entidad unificada, sino más bien un conjunto de relaciones y procesos complejos que se extiende a lo largo de un territorio” (PINEDA, 2013, p. 70) y, se agregaría, sobre una población distribuida en ese espacio territorial. Bajo esta óptica, tres características delimitarían tales relaciones y procesos ligados al estado: la primera, referida al conjunto de instituciones que corresponde el monopolio de la fuerza pública y la coerción; la segunda, relativa a las instituciones que pertenecen al centro neurálgico de un territorio geográficamente delimitado y una sociedad específica; la tercera, correspondiente al monopolio en la elaboración de normas o leyes dentro de sus fronteras nacionales. Características que dan cuenta de la creación de un marco institucional y una cultura política común dentro de un territorio (PINEDA, 2013, p. 70).

De este modo, el Estado se manifiesta como conjunto de órganos, entidades, corporaciones, cada una con sus propias normas, reglas o leyes, que atienden diversos propósitos y fines a ser alcanzados en procesos y relacionamientos complejos. Arena en que son puestos en juego poderes físicos y simbólicos<sup>26</sup> ligados a los agentes que allí compiten. De hecho, al pensar en el Estado ya estamos presentando en su provecho una idea general y ahí comenzamos a designarlo con categorías de pensamiento producidas y garantizadas por el mismo (BOURDIEU, 1996). Uno de sus poderes más relevantes es justamente el de crear e imponer categorías de pensamiento que se aplican espontáneamente a cualquier cosa del mundo, inclusive al mismo Estado.

<sup>26</sup> “Poder simbólico es un poder de construcción de la realidad que tiende a establecer un orden *gnoseológico*: el sentido inmediato del mundo” (BOURDIEU, 1989, p. 9, traducción propia) y, en especial, del mundo social.

### 3.3 Estructura urbana en la Amazonia

En primera instancia se puede decir que la Amazonia fue objeto de mitos y leyendas que influenciaron su propio conocimiento y desarrollo. La designación de “Amazonas” surge de la confusión de los españoles con la mitología griega, ya que en la región había mujeres guerreras, que fueron asociadas con esta mitología antigua. En segunda instancia, la Amazonia representa un proceso de constante invención y reinención, sea para justificar su exploración, sea para argumentar sobre su preservación y conservación (ARAGÓN, 2007).

De todas maneras, no hay discusión sobre la importancia de la diversidad biológica de esta región, por cuanto es la expresión de su doble significado: se trata de un banco con características únicas en términos planetarios y, por eso, posee un valor intrínseco y universal para la humanidad y, al mismo tiempo, de un patrimonio genético con fuerte contenido estratégico, cuyo derecho soberano de dominio y usufructo, asociado a la iniciativa enfocada para su protección, el conocimiento, el control y uso adecuado, puede atribuir a su detentor una posición de destaque en todo el mundo (COSTA, 2003, p. 316).

Con respecto a la Amazonia colombiana puede decirse que está conformada por seis departamentos: Putumayo, Guaviare, Guainía, Vaupés, Caquetá y Amazonas. La CEPAL (s.d., p. 7) afirma que la Amazonia no constituye una región homogénea, porque las dinámicas sociales, económicas y ambientales difieren ampliamente entre las diferentes subregiones que la componen y socialmente se ha ido conformando y transformando, en medio de dinámicas diferenciales, generadas por factores internos y externos de este país. Ella está subdividida en cuatro subregiones amazónicas: Caquetá y Putumayo, que conforman el piedemonte (occidente), Guaviare (norte), Guainía y Vaupés (nororiente), y el departamento del Amazonas, que se encuentra en la subregión sur.

La Amazonia colombiana cuenta con una extensión territorial de 48 millones de hectáreas, las cuales están distribuidas en 38 millones de hectáreas en áreas protegidas, 178 resguardos indígenas que suman 25 millones de hectáreas. Hay 12 parques naturales que se extienden en aproximadamente 8 millones de hectáreas y, según la Ley 2 de 1959, hay 8 millones en reservas forestales (CEPAL, s.d., p. 1).

De otro lado, la Amazonia, como región continental, ha sido definida a través de varios criterios:

El criterio hidrográfico, basado en la extensión total de las cuencas de los ríos Amazonas y Tocantins; (2) el criterio ecológico, subdividiendo el resultado de la definición anterior en varias subregiones que pertenecen a diferentes ecorregiones; y (3) el criterio biogeográfico complementando los anteriores, utilizando como

indicador la extensión históricamente conocida del bioma de floresta amazónica en el norte de América del sur; dividiendo preliminarmente, la Grande Región en cinco subregiones: (Ia) Amazonia *sensu stricto*, (Ib) Andes, (Ic) Planalto, (IIa) Guiana, (IIb) Gurupi. El área total de la Región (*sensu latissimo*) llegaría a 8.121.313 km<sup>2</sup>, siendo la mayor parte (68,6%) definida como Amazonia *Sensu Stricto*, que incorpora la floresta tropical húmeda de las cuencas hidrográficas del Amazonas y del Tocantins (5.569.174 km<sup>2</sup>). (ARAGÓN, 2007, p. 12, traducción nuestra).

Tales criterios para la definición de esta región evidencian no solo la magnitud de su extensión territorial sino también los diversos aspectos que ayudan a delimitarla actualmente. Sin embargo, a lo largo de la historia, la Amazonia ha sido incorporada paulatinamente en la economía mundial. Como se señaló anteriormente, después del siglo XV la expansión mercantilista europea incorporó nuevas áreas a su dominio, consolidando el sistema económico capitalista, en esa temprana etapa de la globalización moderna. En diversas áreas este proceso se hizo a partir de la creación de un núcleo urbano, destinado a desempeñar, en primer lugar, un punto de defensa portuguesa del territorio frente a las pretensiones de otros países y que sirviera además como punto de penetración y conquista de los territorios interiores (CORRÊA, 1987).

En consecuencia de lo anterior se formaron diversas redes urbanas en muchos países latinoamericanos. En el nordeste brasileño se fortaleció la colonización de San Luis, en Marañón, fundada por los franceses en 1612 y conquistada por los portugueses en 1615. Ya Belém y Manaus fueron fundadas en 1616 y 1669, respectivamente. No obstante, fue hasta el siglo XIX, que estos centros poblados del norte del país adquirieron dimensiones importantes, en términos también de su participación en el mercado capitalista del caucho. Una tendencia que, además, acompañó el siglo XX y hoy presenta

una elevada concentración en pocos centros urbanos, concentración esta que viene siendo ratificada en las últimas décadas. Así, en 1960, la población de las seis capitales político administrativas, Belém, Manaus, Porto Velho, Macapá, Río Branco y Boa Vista, representaba 62,1% de la población urbana regional: Belém y Manaus solas, eran responsables por 54,5% del efectivo urbano de la Amazonía. En 1980, los referidos porcentajes eran, respectivamente de 64,3% y 53,8%. (CORRÊA, 1987, p. 59, traducción nuestra).

Las grandes transformaciones que se vienen presentando, entonces, en la región amazónica, dan privilegio a sus ciudades capitales frente a sus espacios interiores. Entre los años 1960 y 1980 tales ciudades pasaron a concentrar dos terceras partes de la población amazónica brasileña. Este crecimiento urbano valorizó a las ciudades capitales, así como el crecimiento de la política de industrialización, específicamente en la capital amazonense.

El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (2010, p. 6) considera en situación urbana “a las áreas urbanizadas o no, correspondientes a las ciudades (sedes municipales) y sedes distritales o las áreas urbanas aisladas-poblado (ciudad pequeña).” Un interés que no ha sido ajeno al propio funcionamiento del estado. En este orden de ideas, subraya Ribeiro (2001) que la urbanización viene siendo la estrategia de ocupación iniciada por el Estado, por el capital nacional e internacional, que se traduce en una valorización selectiva de los lugares. Esta urbanización asume formas propias que se evidencian en el crecimiento de la población urbana, en el aumento del tamaño y del número de ciudades, así como viene cambiándose o redefiniéndose la funcionalidad de los centros más poblados en la red urbana regional.

La Amazonia proporciona un amplio y oportuno escenario para observar el origen y la evolución del sistema urbano y reconsiderar la sabiduría acumulada por la geografía. La rápida transformación de la Amazonia en una frontera urbana también incentiva la geografía humana, como apuntan Browder; Godfrey (2006, p. 37, traducción propia), pues se articulan allí asentamientos humanos que “son configurados en relaciones jerárquicas unos con los otros” y que dependen de un lugar central. Estos autores proponen una teoría deductiva para explicar el tamaño y distribución de las ciudades en términos del tipo de servicios que ellas proporcionan en su entorno. Vale decir, en su campo de acción.

De ese modo, los lugares centrales son espacios en donde los proveedores se concentran y el tamaño del mercado en su contexto es determinado por la capacidad económica de las actividades, los mercados y los productos demandados. La “teoría del lugar central” hace énfasis en el papel funcional de ciudades como centros de abastecimiento de productos y servicios a sectores rurales, integrando un sistema de crecimiento consecuente de la demanda interna de los bienes y servicios (BROWDER; GODFREY, 2006, p. 40). A lo largo del tiempo van apareciendo asentamientos con las interacciones comerciales que comienzan nuevas transformaciones, siguiendo la teoría lugar central, dinamizados por nuevos cambios en las interrelaciones de los diferentes agentes sociales.

Diversas dinámicas determinan el crecimiento de los centros urbanos, tales como: el transporte (fluvial, aéreo, terrestre, etc.), informaciones comerciales, nuevas tecnologías, nuevas demandas de mercado. Lo que demuestra un crecimiento urbano que, aunque hasta el siglo XIX estuvo muy ligado al capitalismo europeo, está hoy en otras condiciones, dada la apertura de mercados implementada con mayor fuerza desde la década de 1990. En la actualidad, Latinoamérica concentra grandes flujos comerciales a través de puertos de entrada con jerarquías urbanas desiguales. Esos modelos de desarrollo fueron apareciendo en los sistemas urbanos orientados a la exportación y se presume que son fundamentales y similares

en función de la economía, sirviendo como puntos de movilización de las exportaciones y concentración del capital comercial (BROWDER; GODFREY, 2006, p. 42).

Tal jerarquización urbana está, además, presente en el criterio de la cantidad de población concentrada en un espacio determinado, a la hora de formular o implementar acciones públicas. Pero aún existe otro porcentaje de población que no está agregado a las grandes áreas metropolitanas. La región amazónica se caracteriza también por la existencia de ciudades pequeñas, aldeas, villas, poblados, comunidades, tierras, con diferentes tipos de usos que sustentan modelos económicos tradicionales. En general, se trata de poblamientos localizados en las riberas de los ríos de la gran cuenca amazónica.

Y a pesar de la Amazonia tener, ciertamente, un legado colonizador francés y portugués, en el caso de Brasil, y español, en el de Colombia, que ampliaron los dominios de sus estados, la herencia poblacional regional y local persiste en este mundo social. Región que conserva una cultura arraigada, de acuerdo a

[...] la dimensión del espacio local anterior a la década de 1960. Es por ese motivo que el sistema de poblamiento urbano de carácter dendrítico, en el cual se introducen las ciudades ribereñas, posee una fuerte presencia dichas tradicionales – de ascendencia indígena, negra y mestiza- que traducen estricta relación con el río y la floresta en sus diferentes niveles geomorfológicos. [...] en relación al perfil de la fuerza de trabajo presente en esas ciudades. Se trata de un contingente poblacional con fuertes raíces regionales, diferentemente del que se verifica en otros subespacios más integrados a los frentes económicos, cuya mano de obra de migrantes es presencia fuerte. También la poca versatilidad del uso de esa fuerza de trabajo da un perfil bastante propio y un diferencial a ser considerado como particularidad, habida cuenta de la poca movilidad de la mano de obra en actividades esporádicas y estacionales, ejemplo del que ocurre en otras subregiones introducidas como fronteras amazónicas, define una población de mayor enraizamiento, sea del punto de vista cultural, sea del punto de vista económico. (TRINDADE JUNIOR; TAVARES, 2008, p. 43, traducción nuestra).

Esta relación específica “con el río y la floresta en sus diferentes niveles geomorfológicos” sustenta una historia compartida manifestada en el conocimiento de las poblaciones tradicionales, su cultura, su economía. Teniendo esto en mente, la idea de pensar lo real como relacional adquiere el valor epistemológico de pensar ese espacio social concreto y diverso que es la Amazonia.

Varios de los conceptos utilizados están relacionados con su comprensibilidad y con su nivel de abstracción, a diferencia de algunos conceptos concretos que son específicos a un lugar y un espacio social. Por cuanto los conceptos directos no tienen un espacio o lugar específico, podemos referirnos a múltiples casos. Los asuntos concretos pueden pensarse, entonces, como instancias de asuntos abstractos, como “ciudad” es un concepto abstracto, ya

que acostumbramos a enfatizar el nivel o la amplitud de tal noción con respecto a otras (PINEDA, 2013, p. 56).

En cualquier caso, lo que se pretende es entender que existen diversos grados de abstracción, en donde el concepto de ciudad se estimaría más abstracto que el de lugares específicos, por ejemplo, Leticia o Tabatinga, en la frontera colombo brasileña. De este modo, la expresión asentamiento humano representa un nivel mayor de generalización que el de ciudad, por cuanto incluye otro tipo de espacios sociales, no necesariamente ligados a la idea de ciudad moderna, como pueblos, villas, aldeas, malocas, y otros territorios tradicionalmente ocupados a lo largo y ancho de la cuenca.

La dimensión urbana, que comienza a tejerse a mediados del siglo XVII, nos aproxima a un lapso de la organización espacial resultante en la red urbana amazónica (CORRÊA, 1987). Una operación que permite definir los tiempos históricos y los espacios sociales. Por eso, la

red urbana de la Amazonia refleja y refuerza las características sociales y económicas regionales, incorporando a través de los modelos de localización de centros urbanos, de sus funciones y de su dinámica, los diferentes tiempos espaciales que están presentes en los diversos segmentos de la red urbana. En este sentido [...] la existencia de varios modelos de redes urbanas de acuerdo con los tipos de sociedades históricamente identificables. (CORRÊA, 1987, p. 42, traducción nuestra).

Lo cual no significa que el modelo de la urbanización sea una evolución lineal o sistemática. Lo importante es que por lo menos satisfaga unas condiciones. Por ejemplo, que exista una interrelación de economías o de mercado a fin de ser negociada por un producto no producido en lo local o en la región y contar con puntos fijos del territorio donde los negocios sean realizados.

Correa recomendó que esos puntos fijos del territorio debieran existir de forma variable y no de forma continua, pues esos puntos tienden a concentrarse en otras actividades vinculados a esos negocios, incluso aquellas de control político-administrativo que Bourdieu asociaría con el campo burocrático. Mundo relacional de agentes sociales, instituciones, empresas privadas y públicas, en juego por el control del comercio, los servicios y las actividades de producción industrial o de dominio del aparato público.

### 3.4 ¿Qué se entiende por Bienes Comunes?

#### 3.4.1 Definiendo los bienes comunes

Las investigaciones que por más de treinta años desarrolló Elinor Ostrom (1933-2012) son aún hoy marco de referencia en esta temática. Ella obtuvo el Premio Nobel de Economía y defendió la recuperación de los bienes comunes en diversos foros nacionales e internacionales y en su trabajo académico. Defensa que la llevó a ser merecedora de varios reconocimientos y muestras de interés y compromiso por parte de la comunidad científica.

Tal interés cobija especialmente a científicos, profesores, estudiantes y especialistas ambientales. Sin embargo, no existe una única definición o concepto final o estricto acerca de los bienes comunes.

El término en español proviene de la traducción del concepto *commons*, del latín *res* que significa comunes. “La manera más útil de entender los comunes, propone el Tomas Bay Institute, es pensarlos como la suma de todo lo que heredamos en conjunto y debemos transferir, sin merma, a nuestros herederos”. Una variante de estos conceptos es que “los comunes pueden ser sistemas naturales o sociales, palpables o intangibles, distintos entre sí, pero comunes al ser heredados colectivamente. Son nuestra herencia colectiva, les pertenecen a todos y todas. (RUIZ, 2007, p. 2).

Por su parte, Ostrom (2011) piensa los bienes comunes como Recursos de Uso Común (RUC), ya sean sistemas de recursos naturales o creados por el hombre, y sobre los cuales se ejerce una organización y un gobierno colectivo. Sistemas de recursos de uso común, donde son gestionados flujos de unidades de tales recursos producidos, reproducidos o consumidos dentro de ese sistema. Los

sistemas de recursos como variables de acervo capaces, en circunstancias favorables, de producir una cantidad máxima de un flujo variable de unidades del RUC sin perjudicar el acervo o el sistema de recursos. Entre los ejemplos de sistemas de recursos están las áreas de pesca, las cuencas subterráneas, los pastizales, canales de riego, puentes, estacionamientos, servidores de computación, así como ríos, lagos, océanos y otros cuerpos de agua. Las unidades de recursos son aquello que los individuos se apropian o usan de los sistemas de recursos se tipifican como toneladas de pescado que se capturan en un terreno de pesca, acres o metros cúbicos de agua que se extraen en un manto acuífero o de un canal de riego, toneladas de forraje que consumen los animales de un área de pastizal, número de veces que se cruzan un puente en un año, sitios de estacionamiento ocupados, unidades de procesamiento central que consumen quienes comparten un sistema de cómputo y volúmenes de desperdicios biológicos que absorben por año un río u otra vía fluvial. (OSTROM, 2011, p. 77-78).

Recursos a que pueden acceder quienes se encuentren involucrados en su consumo y gestión y según unas reglas establecidas. Además, Ostrom llamó “apropiación” al proceso de sustracción del recurso y a quienes los sustraen “apropiadores”.

Son diversas las concepciones sobre los bienes comunes, en especial aquellas que enfatizan recursos asociados con elementos naturales como la tierra, el aire, el agua, las plantas, los animales y hasta el mismo ser humano. No obstante también pueden ser considerados comunes al ser heredados colectivamente, como lo es el caso de la tecnología, la biodiversidad, el conocimiento acumulado, las ideas, la atmósfera, el cielo, el silencio y las mismas ondas electromagnéticas (RUIZ, 2007, p. 3).

Harguindéguy (2013) advierte sobre no confundir los bienes comunes con los bienes públicos. En este sentido, existen criterios de clasificación que delimitan los bienes en cuatro clases: el primer criterio es el de rivalidad, o sea, aquel que estipula que dos individuos no puedan gozar del mismo bien al mismo tiempo, pues uno de los individuos tiene necesariamente que renunciar al bien que otro está consumiendo en ese momento.

La rivalidad se refiere a aquellos bienes que sólo pueden ser consumidos por un número limitado de personas al mismo tiempo. La utilización por parte de una sola persona o actor económico resta los bienes disponibles para los demás. Siendo que todos los bienes tienen un número óptimo de agentes que pueden compartirlo (RAMIS, 2013, p. 118). Ostrom enfatizó la rivalidad como un determinante de igual importancia que la exclusividad en la naturaleza de un bien.

Precisamente, el segundo criterio es la exclusividad, el cual corresponde al poder de exclusión de individuos del consumo de un bien. Hay exclusividad ya que una determinada persona o agente posee la capacidad exclusiva de consumir el bien, estableciendo barreras para el consumo de otros, o puede ocurrir que existan bienes de uso muy exclusivo o no exclusivo.

Tales criterios van a definir cuatro tipos de bienes: privados, de uso exclusivo y rival; públicos, de uso no exclusivo y no rival; comunes, de uso no exclusivo y rival; tipo club, de uso exclusivo y no rival. La perspectiva de los bienes comunes está asociada así al estudio de bienes o recursos usados o apropiados comunitariamente, en donde hay rivalidad pero no exclusividad.

### 3.4.2 ¿Cómo administrar los bienes comunes?

Son varias las formas utilizadas en la administración de los bienes comunes. Mantener, cuidar y proteger un dado bien o recurso es un proceso de varios pasos. Ruiz (2007) recomienda identificar el común a analizar y luego darle una estructura jurídica o institucional. Por su parte, Harguindéguy (2013) recomienda su gestión bajo un gobierno burocrático regulada a través del mercado<sup>27</sup> y gestionada por intermedio de cooperativas<sup>28</sup>. Formas de administrar que no garantizan, sin embargo, que se puedan gestionar de manera eficiente porque puede darse una sobreexplotación de este tipo de bienes.

Ostrom defiende la autoorganización y la autogobernanza. Autoorganización que permite a los individuos desarrollar su propia capacidad de organizarse y de establecer reglas con el fin de sostener un bien común, de manera espontánea y en acuerdo de voluntades. Estos procesos de autogestión son más fáciles de observar en las situaciones relacionadas con recursos de uso común. Las comunidades se organizan así mismo con el fin de obtener beneficios conjuntos y que puedan controlar la acción de otros agentes acostumbrados a aprovecharse de los bienes comunes al menor costo o esfuerzo. Además, hay formas

semejantes relacionadas con la combinación de variables concurrentes que 1) aumentarán la posibilidad inicial de autoorganizarse, 2) aumentaran las aptitudes de los individuos para mantener sus esfuerzos de autoorganización a lo largo del tiempo, o 3) excederán la capacidad de autoorganización para resolver problemas de RUC sin ningún tipo de ayuda externa. (OSTROM, 2011, p. 76).

Aspectos que una comunidad de agentes sociales involucrados en la gestión de tales recursos de uso común convienen en acatar, a fin de resolver problemas de abastecimiento colectivo, asociativo o corporativo, por pequeña que sea una comunidad, lo que, sin duda, resulta más fácilmente manejable que en el caso de organizaciones mayores. Organizarse, en términos de colectivos mayores, implica más esfuerzos en llegar a acuerdos sólidos, de compromiso y mucha responsabilidad. Sin embargo,

[...] los individuos que se autoorganizan y autogobiernan y que se enfrentan a problemas en situaciones concretas, se mueven entre un nivel y otro como una

<sup>27</sup> “Mercado que debe estar delimitado y regulado, ya que indica producir, por qué precio, cuánto, en qué cantidad y para quién. Puede contribuir para intercambiar bienes y servicios, mas no todos los servicios pueden pasar por el mercado, sea porque es inmoral como el caso de la esclavitud o las prostitutas, o cuando el mercado gestiona recursos finitos como la carne de ballena o el petróleo, por cuanto puede tender a desaparecer por su sobreexplotación o tender a desaparecer.” (HARGUINDÉGUY, 2013, p. 184).

<sup>28</sup> Algunas comunidades autogestionan sus propios recursos, es un tipo de gestión bastante flexible, poco costosa, los participantes deben estar atentos y seguir reglas establecidas, conocidas y aplicadas.

estrategia fundamental para resolver tales problemas. Los individuos aunque no poseen ninguna autoridad de autoorganización o autogestión están atrapados en un “mundo de un solo piso”. La estructura de sus problemas les es dada y lo que pueden hacer es adoptar estrategias dentro de esos límites. (OSTROM, 2011, p. 113).

No obstante los apropiadores de recursos de uso común pueden modificar sus reglas para autoorganizar la apropiación y provisión del bien común de manera efectiva y eficiente. Lo que no representa una tarea sencilla ya que la teoría de la acción colectiva dominante es muy generalista y difícil de interpretar a la hora de analizar las políticas públicas. Como consecuencia de tal generalidad no considera las variables internas y externas necesarias para explicar la autoorganización, dejando un gran margen de incerteza.

Ostrom (2011) asevera que no existe nadie mejor para gestionar de forma sostenible un “recurso de uso común” que los propios implicados. Agentes que, no se olvide, ocupan una posición social y que actúan en espacios de interacción en diferentes campos, como en una competencia en que se piensa en la visión del juego y que solo la construcción del juego en cuanto tal permite neutralizar, por lo menos por algún tiempo (BOURDIEU, 1989, p. 132). Es decir que los agentes ingresan en una lucha para imponer el veredicto imparcial que reconozca a su visión como objetiva y para ello disponen de fuerzas que dependen de su posición en los campos respectivos.

Por lo anterior, en materia de autoorganización para la gestión de bienes comunes funciona, aunque de modo diferenciado, los poderes físico y simbólico, sobre todo en las relaciones de producción cultural. En la práctica lo que se busca es conservar o transformar el mundo social, conservando y transformando también, para ello, las condiciones de percepción de ese mundo (disposiciones) y de su posición en un espacio social concreto.

#### **4 ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DEL AGUA EN COLOMBIA**

En este capítulo se hará un análisis de la política pública del agua vigente en Colombia. El análisis de la política pública es un tema bastante discutido por diversos investigadores (HARGUINDÉGUY, 2013; SUBIRATS et al., 2012; AGUILAR, 2007; SALAZAR, 1999; LASSWELL, 2007), lo que, sin duda, manifiesta el amplio interés académico por el conocimiento más detallado y riguroso de la acción pública. Tales argumentos, oriundos de la ciencia política y la administración pública especialmente, serán considerados específicamente en relación con las categorías elaboradas por Bourdieu (2001, 1997, 1996, 1989) desde su perspectiva sociológica reflexiva y que fueron desarrollados en los anteriores capítulos.

Un análisis de política pública se puede efectuar de manera empírica o de manera teórica. De un lado, lo empírico trata el análisis de estas acciones con el fin de mejorar una política y, de otro, lo teórico procura entender mejor lo que nos indican las políticas públicas sobre el Estado y la Sociedad. No obstante, es esta meramente una división analítica, pues un examen científico social exhaustivo revela el carácter complementario de la experiencia estudiada reflexivamente. Más aún, si se considera que en el proceso de la construcción del hecho social, de la realidad como objeto social, los agentes son los que construyen la realidad social (BOURDIEU, 1996) que es pensada, interrogada, debatida, por agentes académicos en sus diferentes investigaciones.

Se propone, entonces, discutir las diversas relaciones sociales que determinan la dinámica de la política pública del agua en la frontera colombo brasilera, sus estructuras, conflictos y desigualdades, producidos como consecuencia de las posiciones de los agentes y su poder específico en ese espacio social en concreto. La idea es revisar cómo es ese juego, cómo se relacionan los jugadores que entran en él en posiciones distintas, papeles a desempeñar que definirán, a su vez, relaciones de dominación material o simbólica que organizan el mundo social. Se discute así, empezando por Colombia, las limitaciones impuestas en los instrumentos de política pública nacional, las cuales fundamentan, en buena medida, las acciones desarrolladas por los agentes involucrados en la problemática de abastecimiento de agua potable en las fronteras amazónicas.

#### 4.1 Política pública para la gestión del agua en Colombia

La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH) surge en 2010 como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*, donde fue establecido, en su Capítulo 5, “Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible”, teniendo como línea de acción principal la gestión integral del recurso hídrico. A través de este componente el Estado buscaba garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico (MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, 2010). Además el PND fijó la necesidad de abordar el manejo del agua como estrategia de nivel nacional, desde el punto de vista ambiental e integral, con sus especificaciones de la diversidad regional y vincular la participación de agentes sociales e instituciones en dicha estrategia.

Una de las metas principales de ese plan de desarrollo nacional colombiano fue la formulación de la política hídrica en el país, siendo responsabilidad asignada al Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), hoy Ministerio de Ambiente), el Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y algunos agentes importantes (especialistas, consultores, Organización Não Governamental (ONG), asociaciones privadas, etc.). El objetivo principal de esa política pública nacional, denominada de “gestión integral del recurso hídrico”, era incluir las aguas superficiales, subterráneas, marinas, en estrategias para el uso y aprovechamiento eficiente, y la prevención y control de la contaminación hídrica, teniendo en cuenta los aspectos sociales (MAVDT, 2010).

Se trata de una acción pública que tiene sus antecedentes normativos y políticos, por tanto, sus reglas de juego, ligadas al Decreto Ley 2811 de 1974, conocido como Código de Recursos Naturales y sus posteriores decretos reglamentarios. Tal decreto direccionó la construcción de las políticas, planes y programas para la ordenación y manejo del agua como recurso natural, durante varias décadas. Actualmente algunos artículos siguen vigentes. No obstante, y en parte gracias a las discusiones animadas con ocasión de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 y la nueva constitución colombiana de 1991, hubo de esperarse hasta 1993 cuando una nueva ley transformó profundamente el sector ambiental colombiano.

Se trata de la Ley 99 de 1993 que regula el Sistema Nacional Ambiental (SINA), un conjunto de instituciones y normas relativas al manejo de las políticas estatales en materia ambiental, con la perspectiva de conservar, recuperar, proteger, ordenar, manejar, usar y

aprovechar los recursos naturales renovables, entre ellos el agua. Son estas las principales leyes que sirvieron de base en la formulación de la política colombiana de agua.

Vale decir que los espacios participativos de la sociedad civil son escasamente tenidos en cuenta a la hora del diseño de la política pública, siguiendo la idea de incapacidad que los agentes, fuera de la esfera burocrática o económica, poseen para contribuir en la resolución de los conflictos sociales; una idea que predomina en los ámbitos académico y gubernamental.

En el diseño de los lineamientos de esta política de agua hubo 12 talleres departamentales, entre marzo y noviembre de 2009, adicionales a los estudios e información suministrada por el MAVDT y el IDEAM con miras a su formulación. Colombia es un país dividido en 32 departamentos administrativos y 1.123 municipios, registrados en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). De manera que la participación fue reducida drásticamente en regiones y municipios dando prelación a la mirada técnico-burocrática y económica sobre el asunto.

Y, frente a tal reducción de la participación más localizada en la construcción de la acción pública, se acrecentó el involucramiento de agentes y asociaciones privadas, ONG, consultores internacionales del Banco Mundial (BM), cooperación alemana (GTZ), algunas universidades, centros de investigación, ministerios, instituciones estatales y algunas organizaciones indígenas como la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).

Aun cuando en la elaboración de tal política los agentes burocráticos defienden que hubo una amplia participación de actores sociales, debe decirse que diversos agentes no estuvieron en el juego de construcción o lo hicieron en condiciones muy desiguales. En condiciones, por ejemplo, de representantes y representados, en donde los primeros detentan el poder de decisión otorgado por los segundos, que no pueden estar ahí en esa posición, en un momento determinado. Por eso, hoy se deja sentir la insatisfacción de una acción pública que no cumple con las expectativas de las sociedades más localizadas, pues existen agentes que pasan desapercibidos para el Estado y relaciones de conflictos o de competencia entre las diferentes organizaciones que están en un lugar, una realidad oculta que a pesar de todo está ahí (BOURDIEU, 2001a).

La misma suerte corre la implementación de la política, sujeta a vacíos técnicos y académicos, debido a su tiempo de elaboración y por el elevado empirismo en que se desenvuelve y ejecuta. Implementación que observa dificultades por cuanto no existe un plan nacional hídrico que dirija los planes, programas, estrategias y líneas de acción

estipulados como estructura principal de la política nacional del agua. Un plan que aún se encuentra en intento de diseño.

Sin embargo, como avance de la implementación de la política están diseñados algunos componentes del sistema integral del recurso hídrico que contienen: conocimiento, observación, administración de información y servicios de información, con las siguientes especificaciones:

[...] conocimiento de aguas superficiales, aguas subterráneas, aguas marinas, aguas lluvias, aguas minerales y termales, aguas servidas y negras. El componente de observación – Programa nacional de monitoreo del recurso hídrico, red nacional de monitoreo del recurso hídrico. El componente Administración de información contiene diagnóstico, marco, modelo conceptual, sistema de gestión de datos, productos de información (indicadores, reportes diagnósticos de evaluación, portal del recurso hídrico), servicios de información (consulta a bases de datos, uso y/o descargas de aplicaciones). Componente de Gestión de Recurso Hídrico contiene indicadores, implementación de instrumentos de política, Sistema soporte de decisiones (Registro de Usuarios del Recursos Hídrico, Otros: Modelación del Recurso. (VICEMINISTERIO DE AMBIENTE, 2011).

Llama la atención que dentro de estos componentes no se refleja la dimensión colectiva de lo público, la dimensión de los conflictos sociales nacionales y regionales y la responsabilidad del Estado al respecto. Lo que se vuelve más crítico si se piensa en el carácter vital que tiene el agua en la economía de cualquier sociedad, así como en las crecientes desigualdades que, con el paso del tiempo, se han venido configurando en torno a sus diversos usos.

En principio se entiende que toda política está direccionada a resolver problemas públicos que están puestos en la agenda gubernamental. Significa la respuesta del sistema político administrativo a una situación de la realidad social, juzgada políticamente como inaceptable (SUBIRATS et al., 2012). Se sabe que el punto de partida para un diseño de política pública es dado por los problemas sociales, por ejemplo: la falta de educación, de salud, las deforestaciones excesivas, la alta tasa de desempleo, el precario abastecimiento de agua, la delincuencia, etc. Problemáticas que se convierten en situaciones de intervención por parte de los órganos del Estado.

Habitualmente se desconoce cuál es la causa de un problema colectivo o que exista un consenso entre los agentes sociales, públicos y privados, sobre la definición del conflicto o problema a resolver. Esto motiva a los movimientos sociales a efectuar movilizaciones en estos países, poniendo de manifiesto los problemas sociales ante el Estado y, en general, la sociedad. Manifestaciones que están relacionadas con el alto nivel de desigualdades sociales,

por ejemplo, la falta de agua potable en ciertos sectores sociales, que presionan al Estado a instaurar y revisar las problemáticas y a tomar medidas que permitan su articulación en la política nacional.

La política de agua en Colombia está fundamentada en los siguientes principios: bien de uso público, uso privado, factor de desarrollo, integridad y diversidad, unidad de gestión, ahorro y uso eficiente, participación y equidad, e información e investigación. Es evidente que la fundamentación rompe con las perspectivas sociales o comunitarias debido a las condiciones y limitaciones asociadas a los usos públicos y/o privados del agua, por estar planteados los problemas sociales unívocamente en los ámbitos y los mecanismos de la producción y reproducción del poder político y por estar interpretados como resultado de decisiones y operaciones del campo burocrático.

Al respecto debe ser examinada la política gubernamental, por cuanto existe ausencia de proyectos políticos y una descontrolada competencia; poniendo el caso de la escuela abandonada,

[...] lo que está en juego, y que la discusión ordinaria sobre la política no toca jamás, es la idea misma de lo que puede ser y hacer la acción política, lo que antes llamaba “gobierno”-. Los hombres políticos deberían meditar sobre la distinción estoica entre lo que depende de nosotros y lo que no depende de nosotros... todo lo que puede hacer la política es controlar suave e insensiblemente los campos de fuerza. (BOURDIEU, 2001a, p. 162).

Se torna así crucial y necesario el conocimiento de los alcances y limitaciones de la acción política. Contemporáneamente se viene observando, además, un vacío creciente en términos de poder público sobre la gestión de recursos trascendentales como los bosques o el agua. Aunque es de señalar, igualmente, que no toda problemática social o colectiva llega a ser objeto de acciones públicas, pues

Si bien esta interpretación de las políticas públicas como respuestas institucionales a estados sociales (cambiantes) juzgados como problemáticos es de hecho dominante en el ámbito del análisis de políticas públicas [...] de hecho ciertos episodios de cambio social no generan necesariamente políticas públicas, sobre todo porque no están articulados (lo que puede deberse a la no visibilidad de las consecuencias del problema, porque los temas planeados sólo serán observables a largo plazo, por falta de voz o de representación política de los grupos afectados, entre otras posibles causas), o porque ninguna de las alternativas de intervención pública es viable y goza de consenso suficiente. (SUBIRATS et al., 2012, p. 34-35).

Al respecto, es común observar la negligencia de las instituciones político administrativas dispuestas a establecer medidas que den respuestas adecuadas a la sociedad

civil. Así como su incompetencia en modificar conductas nocivas de algunos agentes privados que ahora gestionan recursos, otrora considerados de competencia comunitaria o pública. Por lo tanto, es necesario no seguir con el pensamiento de que el Estado es el que responde de manera automática e igualitaria a todos los conflictos sociales.

Sin embargo, el Estado debe asumir ciertas demandas sociales y es por eso que se cuestiona la forma en que se definen los problemas sociales, la manera cómo llegan a la agenda gubernamental, el cómo es diseñada una política pública, su implementación, resultado y evaluación, etc. En cada uno de estos niveles el Estado diseña unas estrategias o mecanismos para resolver estos asuntos o, al menos, conducirlos a un espacio de control tanto en el orden físico y material como simbólico.

Salazar (1999) entiende la política pública como un mecanismo para el control social generado en el contexto de la modernidad, que manifiesta las interacciones de un sistema de agentes y se expresa en sus reglas y modos de actuar, definiendo la forma de proceder frente a un asunto considerado de interés público; en nuestro caso, el de la política pública de agua en Colombia, donde emergen también desigualdades y conflictos por su uso y control. Salazar la considera una disciplina científica y una ciencia social aplicada, un proceso multidisciplinar y multimetodológico, de gestión del conocimiento, dirigido a expresar tanto las interacciones de instituciones, agentes, intereses e ideas, como la naturaleza y el resultado de las decisiones y acciones que surgen de tales interacciones.

Por su parte, Subirats y otros (2012) definen la acción pública, desde el punto de vista más abstracto al más operacional, de la siguiente manera:

Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer  
 Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado.  
 Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores públicos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo. (SUBIRATS et al., 2012, p. 38).

Definiciones diversas que muestran la importancia de la acción o la inacción frente a los problemas públicos, direccionadas por agentes que están investidos de poderes públicos, del poder de gobernar sobre otros. De esta manera, se puede afirmar que la política pública<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Política que puede ser entendida, además, como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes

no resulta de acciones espontáneas, ya que incorpora un conjunto de actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar o solucionar problemas actuales o que históricamente han existido y han ejercido influencia sobre la realidad social.

La política también muestra saberes, conocimientos y un conjunto de teorizaciones o modelos provenientes de la ciencia social. Se sabe que, a pesar de los intereses estar muy desigualmente distribuidos, existen gran número de agentes y órganos estatales interesados en la política. Un juego del que participan agentes científicos, académicos, instituciones, ONG, asociaciones privadas y un largo etcétera (OSZLAK; O'DONNELL, 1981). Y, por supuesto, la distribución del acceso a los medios de participación en el diseño de la política es muy desigual y bastante controlada por la institucionalidad estatal, restringiendo así la posibilidad de que algunos agentes sociales puedan intervenir en tal diseño.

Se producen, así, gran parte de los problemas o conflictos sociales que provocan excitación dentro de ese microcosmos social que es el campo político. Recordemos que para Bourdieu el campo es

[...] una especie de mundo separado, de mundo aparte, cerrado sobre sí mismo, en gran parte pero no completamente, porque si no la vida política sería imposible; pero si bastante cerrado en sí mismo y bastante independiente de lo que sucede en el exterior. Y dentro de este pequeño mundo, este microcosmos, donde se juega un juego totalmente particular en el que se engendran intereses particulares [...] en este juego en el que evidentemente participan hombres políticos, diputados etc., pero también periodistas, comentaristas políticos, encuestadores, etc., se definen intereses que son independientes de los intereses de los simples votantes, de la clientela, y esto es lo que ven frecuentemente los profanos que desarrollan el equivalente de una forma de anticlericalismo: sospechan que los hombres políticos obedecen a intereses ligados al microcosmos político mucho más que a los intereses de los votantes, de los ciudadanos. (BOURDIEU, 2001a, p. 33).

Campo político que se encuentra hoy ampliamente supeditado a la acción económica. Pero el problema político radica en saber cómo dominar los instrumentos que tuvieron que ser puestos en marcha para dominar la ilegalidad de las estrategias individuales y, finalmente, producir una acción pública o política pública “concertada” (BOURDIEU, 1997). Concertada, entre comillas, por cuanto en realidad su puesta en práctica depende de las relaciones de fuerza activadas según formas particulares de distribución del capital en un espacio social determinado.

---

a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).” (SUBIRATS et al., 2012, p. 38).

De modo que, actualmente, se puede notar que hay una transformación en la forma de actuar, pensar y en *incorporarse* y posicionarse en el mundo social. Como se aprecia en la política de agua en Colombia, de manera general, se propone garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, a través de una gestión y un uso eficiente, eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente. Busca actuar específicamente en cuanto a la oferta, demanda, calidad, riesgo, fortalecimiento institucional y gobernabilidad.

Tales prácticas de la política del agua dejan ver su horizonte neoliberal en relación con la administración pública nacional, impuestas por políticas externas, donde es exigido aplicar ciertos modelos de mercado. Es aquí donde el Estado muestra una realidad ambigua ya que no podemos limitarnos a decir que simplemente es un instrumento al servicio de los dominadores. Dominadores que, sin duda, están en la lucha por posicionarse también financieramente. Por tanto, es indudable que no es una política completamente neutral, completamente independiente de los dominadores, aunque se puede observar que tienen autonomía. Autonomía que es mayor en relación con su antigüedad, la que le imprime fuerza, traducida por el mayor número de conquistas sociales cristalizadas en su estructura.

Esa forma de entender el Estado no significa, por eso, una exención de las contradicciones existentes en el mundo social, puesto que es ese también un espacio de conflictos, donde es repetido el discurso sobre las presiones de la globalización y de los lugares que tienen los conflictos más pronunciados. Puede decirse, entonces, que el esquema normativo vigente para la gestión integral del agua en Colombia ha sido importante en la aplicación de metodologías y herramientas normativas que menoscaban las perspectivas de manejo colectivo de los recursos comunes. En consecuencia, su implementación ha sido reduccionista porque el interés del Estado dificulta entrar en el juego, en ese espacio cuyo principio es hoy la ley del interés material.

Por tanto, vale la pena el aporte de Subirats, cuando refiere que desde la perspectiva más normativa es necesario remediar los límites, reduciendo el número de puntos de reflexión, es decir, el número de decisiones críticas que puede cambiar el curso de un programa estatal o gubernamental, a fin de conseguir su objetivo. Sin embargo, no es la solución, puesto que la política está trazada con diversas competencias descentralizadas, lo que dificulta avanzar en su aplicación. Aquí entra en juego la particularidad y la rigurosidad de cada participante que entra en juego.

La situación actual es aún de luchas críticas efectuadas por sindicatos, asociaciones, juntas, comunidades indígenas, entre otros, que reclaman ante las deficiencias del Estado en sus diversas escalas. El Estado colombiano está minado desde lo exterior por las fuerzas financieras internacionales. Y desde los órganos estatales que se convierten en cómplices de las finanzas externas, en detrimento de los bienes comunes y bajo el ropaje de lo público.

Históricamente, el Estado ha sido una fuerza de racionalización, puesta al servicio de los dominantes. Se busca construir unas instituciones capaces de controlar las fuerzas del mercado financiero, o sea, una prohibición de regresión en materia de conquistas sociales, a escala regional,

[...] es absolutamente indispensable que las instituciones sindicales intervengan a ese nivel supranacional, porque es ahí donde se ejercen las fuerzas contra las que luchan. Así pues, es preciso intentar la creación de las bases organizativas de un auténtico internacionalismo crítico capaz de enfrentarse realmente al neoliberalismo. [...] En realidad, la fuerza de la ideología neoliberal estriba en que se basa en una especie de neodarwinismo social. (BOURDIEU, 2001a, p. 60).

En verdad, los efectos de la política neoliberal afectan profundamente a quien la sufre en sus lugares, sobre todo al convertir el futuro en una incertidumbre permanente. Esto impide cualquier previsión racional, en especial la búsqueda de futuros posibles, nuevas alternativas que implican la desestructuración de la primacía de lo privado y de la dicotomía privado público, las que han representado un verdadero obstáculo al desarrollo de otras fuerzas ligadas al manejo y control, finalmente, al gobierno de bienes que pueden considerarse no sólo públicos o privados sino también comunes.

Con frecuencia los agentes burocráticos tienen una actitud intransigente ya que no quieren cambiar sus concepciones así con esto se perjudique la acción colectiva alternativa. Los agentes sociales demandan procedimientos eficaces y eficientes de implementación de las acciones públicas, destinando para este objeto la dedicación de un jugador de tiempo completo que siga el desarrollo de la política, a fin de resolver los juegos perjudiciales que puedan presentarse.

#### **4.2 ¿Cómo interviene la política en la región Amazónica?**

En la actualidad, el ordenamiento institucional nacional y la capacidad del Estado en la preservación y protección de la Amazonia, tanto en la ejecución de política como en la financiación, depende de finanzas regionales e internacionales que fortalezcan la gestión y el

compromiso públicos en esta clase de programas, pese a su crítica, debilidad o insuficiencia financiera.

La legislación colombiana instituye asimetrías en los aportes de las entidades territoriales y el presupuesto nacional, distribuido a las regionales conforme al número de habitantes. Mientras que la cooperación internacional hace un papel importante en la conservación de la Amazonia, los recursos para este objetivo siguen siendo controlados por agentes nacionales que desconocen las dinámicas específicas de ese espacio social en concreto.

De otro lado, existe el Fondo para la Acción Ambiental, fundado el 10 de agosto de 2000, como organismo no gubernamental, sin ánimo de lucro, que surge de un acuerdo bilateral suscrito en 1993 entre los gobiernos de la República de Colombia y los Estados Unidos de América, a través del cual se crea la “Iniciativa para las Américas” y se reservan recursos económicos provenientes de una operación de pago de deuda por naturaleza, aplicables a la Cuenta de las Américas. El objetivo de este fondo ha sido cofinanciar proyectos destinados a preservar, proteger o manejar los recursos naturales de la República de Colombia, de manera sostenible y ecológicamente viable.

Los interesados en acceder a esos financiamientos deben presentar propuestas con el lleno de los requisitos exigidos por la cooperación internacional o las mismas instituciones estatales. Requisitos que pueden cumplir unos pocos agentes ligados a los campos burocrático y económico, dejando al margen agentes sociales localizados en las periferias o alejados de los centros urbanos o de las ciudades capitales. De ahí la necesidad de repensar el Estado, imaginarlo bajo una perspectiva en que “los recursos centralizados y monopolizados tienden a pasar poco a poco de las manos de algunos individuos a las manos de un número cada vez mayor de individuos y convertirse al final en función de una red humana independiente como conjunto.” (BOURDIEU, 2014, p. 184). Un punto a destacar sobre el campo estatal, o campo burocrático, como es llamado por Bourdieu, quien lo piensa como una red de interdependencias de poderosos que incorporan y se apropian principios de poderes diferentes.

En este sentido, es importante promover una red de pequeñas y medianas empresas, en consideración a su participación para la generación de desarrollo regional y local, y tomando como guía las iniciativas exitosas de manejo de recursos de uso común estudiadas por Elinor Ostrom a lo largo de sus investigaciones. Investigaciones en que la integración de organizaciones comunitarias en las labores de preservación, recuperación, conservación y

restauración de los ecosistemas acuáticos, en áreas con baja oferta hídrica, representa una vía posible más allá del mercado y del Estado.

De otro lado, la política de agua en la frontera, en las márgenes del estado nacional, prevé su desarrollo a través de la participación de comisiones conjuntas de ambiente entre Brasil y Colombia (fortalecimiento de las relaciones intra y extra regionales). Sin embargo, existen problemas interinstitucionales de Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)-municipios, CAR-CAR, CAR-parques nacionales, CAR-sector minero, CAR-servicios públicos, CAR-departamentos, los cuales son más frecuentes entre los municipios y las autoridades ambientales, justamente quienes deben implementar las comisiones conjuntas para el ordenamiento de cuencas compartidas con países vecinos.

Sin embargo el interés en articular una gestión internacional es bastante deficiente, obstaculizando así los derechos de los agentes que viven en zonas fronterizas. Es más, los derechos sociales e individuales esenciales para el desarrollo de una vida digna han ido desapareciendo debido a la angustiada marginalidad y exclusión de los nuevos paradigmas estatales. Y se suma a esto las políticas del nuevo modelo de desarrollo de las empresas privadas, animado por el Estado y auspiciado por las grandes multinacionales financieras.

Como consecuencia de tal situación se han generado conflictos sociales por el autoritarismo estatal y empresarial. Una visión que se traslada a los marcos interpretativos sobre el Estado y dificulta percibir los intercambios, acuerdos, y decisiones entre los diferentes agentes sociales e instituciones involucrados.

Evidentemente no se trata de pretender que los actores gubernamentales estén beneficiados, antes de un monopolio de la producción de sentido. Pero, el gobierno constituye el foro principal, el lugar donde esas ideas están constituidas en referencia con el destino de la sociedad. En adelante, los gobiernos deben adaptarse a los cuadros producidos más allá de ellos mismos y administrar las consecuencias del cambio sobre la reproducción del orden político. (PUELLO, 2007, p. 101).

En este sentido posiblemente puede evolucionar el Estado, a través de una profunda transformación de las condiciones de tratamiento de la regulación política administrativa. Recuérdese que el campo burocrático se constituye sobre la base del mismo tipo de negación del interés, bajo la creencia de que se está realizando una acción con la cual se cree estar solucionando o contribuyendo por sí mismo a la sociedad. Sin embargo, lo que proporciona de sí mismo es la imagen institucional cuya ley principal es hoy el del servicio público manejado por empresas privadas. Por tanto, en ese universo donde los agentes estatales o agentes burocráticos y agentes privados se entiende que no debería existir interés personal,

mas reflejan sus intereses propios en lo público, cuando se supone que el servicio público debe estar dirigido al interés general.

De manera que las políticas públicas han terminado por beneficiar a algunos pocos agentes que pueden dominar y cooptar el campo burocrático a su favor. Esto ha significado un retraso evidente en la búsqueda de una acción colectiva innovadora y alternativa para el manejo de los recursos de uso común, como lo es el caso del agua en Colombia, que pasan a ser vistos meramente como mercancías, siendo este uno de los efectos adversos de la llamada apertura económica, iniciada en la década de 1990 y profundizada en la actualidad, la cual es seguida a pie juntillas por la mayoría de los estados latinoamericanos.

### **4.3 Constitución Política de 1991, política de agua y ambiente**

La Constitución Política colombiana de 1991 podría considerarse una “constitución verde” pues contiene más de 60 artículos referidos al medio ambiente. Entre los más sobresalientes está el artículo 49 que determina el saneamiento ambiental como servicio público a cargo del Estado. Ya en su artículo 80 señala: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, su restauración o sustitución.” Con todo, no existe un artículo en esta constitución que ratifique el derecho fundamental de acceso al agua.

Se determina allí, además, que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” (COLOMBIA, Art. 365, 1991, no paginado); servicios que “podrán ser prestados por el Estado, directa e indirectamente por comunidades organizadas o particulares.” Es una constitución que abre las puertas, por tanto, a los particulares, es la traducción de los intereses políticos financieros internacionales ligados a la apertura económica auspiciada por los estados latinoamericanos en esos años.

De esta manera, la Constitución Política fortaleció desde ese momento a los intereses privados, estableciendo, en este sentido, funciones al Presidente de la República de Colombia para “ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios, y está facultado delegar en los ministros, directores de departamentos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma Ley determine.” (COLOMBIA, Art. 189, 1991, no paginado). La transformación del estado confesional (fundamentado en la antigua constitución de 1886) en un estado laico significó también una nueva concepción estatal, en la que la economía se abría a los

intercambios exteriores y el estado pasaba a jugar un papel de inspector y vigilante de la implementación de los servicios públicos entregados a particulares.<sup>30</sup>

Dicha abundancia de artículos ambientales en la constitución colombiana actual, además del citado Código de Recursos Naturales de los años 1970, constituyeron la base principal de la Ley 99 de 1993 que creó el Ministerio del Ambiente y reordenó el contexto ambiental regional en 33 CAR y cuatro autoridades ambientales urbanas. Autoridades ambientales que poseen autonomía administrativa y participan en el Consejo Nacional Ambiental (CNA), organismo de coordinación interinstitucional del SINA. En esta Ley se propuso una gestión ambiental descentralizada y participativa que sufrió muchos recortes presupuestales al final de la década de 1990. En este sentido,

[...] el 31% de los recursos para la protección del medio ambiente provienen del presupuesto nacional y el 60% son recursos propios de las CARs. Obtenidos mediante el cobro de la sobretasa ambiental correspondiente a un monto que oscila entre el 15% y el 25% del impuesto predial y las transferencias del sector eléctrico, como un porcentaje de las ventas brutas de energía. Los recursos destinados al medio ambiente entre 1991 y 1997 se triplicaron para luego descender en picada. (BEAUFORT, 2007, p. 51).

Esta disminución radical de los presupuestos destinados al sector ambiental colombiano es una política que va de la mano con el reinado de los llamados “mercados financieros”<sup>31</sup> (BOURDIEU, 1989). Y su lógica se convierte en norma de todas las prácticas y, por tanto, de reglas y regularidades reales del mundo social que es presionado continuamente por la llamada ley del mercado, es decir, la ley del más fuerte. Se ha ido imponiendo el reino del comercio y la comercialización de los bienes y servicios públicos, al amparo de la disminución de cierto número de controles jurídicos. Sin embargo, es casi inevitable para estos países la expansión de un mercado financiero dominado por algunas pocas economías nacionales, o sea, por los países más desarrollados (BOURDIEU, 1989).

Los poderes nacionales quedan, de esa forma, sometidos a las reglas de juego que imponen los países desarrollados, y el control sobre los recursos de uso común queda en buena parte a merced de particulares o corporaciones provenientes de países que, de igual modo, dominan la dinámica financiera internacional. No obstante, una parte de la discusión

---

<sup>30</sup> Justamente esta disposición constitucional orientó la formulación de la Ley 142 de 1994, conocida como Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.

<sup>31</sup> “El mercado financiero es un campo en el que los dominadores, los Estados Unidos en este caso concreto, ocupan una posición tal que pueden establecer una buena parte las reglas del juego. Esta unificación de los mercados financieros alrededor de un determinado número de naciones que disfrutaban de una posición dominante provoca la consiguiente reducción de la autonomía de los mercados financieros nacionales.” (BOURDIEU, 1989, p. 55, traducción nuestra).

internacional sobre los límites al crecimiento económico es reflejada en el foco dado al desarrollo sostenible<sup>32</sup> en la normatividad posterior a la constitución de 1991. Lo cual motivó al poder ejecutivo, en gobiernos siguientes, a incluir el medio ambiente en el PND de una forma esencial, así como en los planes de desarrollo, regionales y locales, que comenzaron a ajustarse a tratados internacionales sobre medio ambiente y desarrollo.

Se trató de una definición de desarrollo sostenible legitimada especialmente por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio. Son organismos que han tomado posición y han entrado, adherido, a ese juego político. La inversión en ese juego es producto y, al mismo tiempo, condición de funcionamiento, por eso, para

no correr el riesgo de verse excluido del juego y de los beneficios que en él se adquieren, así se trate de simple placer de jugar, así se trate de todas sus ventajas materiales o simbólicas asociadas a la posición de un capital simbólico, aceptan el contrato tácito que está implicado en el hecho de participar en el juego, del de reconocer de este modo como valiendo la pena ser jugado, y que los une a todos los otros participantes por una especie de conspiración originaria más poderoso del que todos los acuerdos abiertos o secretos. (BOURDIEU, 1989, p. 173, traducción nuestra).

Contrato que representa la solidaridad y la unión entre agentes que se relacionan en el juego y con las cosas que están en juego. Acción colectiva o “conspiración originaria” hoy socavada por organismos internacionales y agentes burocráticos estatales. Por tanto, se observa en la política el poco interés en que cambien las desigualdades sociales de acceso a los recursos vitales como el agua. En este juego ellos tienen el monopolio y necesitan perpetuar y asegurar la rentabilidad de la inversión privada, manipulando las políticas ambientales y del agua, las cuales deben ser implementadas de acuerdo a los mandatos internacionales e inspeccionadas por los órganos estatales.

#### **4.4 Neoliberalismo e involución ambiental**

La menguada financiación de las políticas públicas ambientales al final de los años 1990 significó un retroceso en la consolidación de las acciones estatales para el control de recursos como el agua. Las políticas neoliberales, impulsadas por los grandes organismos

---

<sup>32</sup> Conforme a los acuerdos establecidos en la Cumbre de la Tierra en 1992, en Río de Janeiro, la por entonces nueva Ley 99 de 1993 acogió el concepto de desarrollo sostenible definido en la época como aquel que conduce “al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.”

internacionales, en cabeza de Estados Unidos, han permitido un mayor control de estos recursos por las fuerzas del mercado, lo que provoca consumo desequilibrado y contaminación paulatina de los ecosistemas tropicales.

Créditos sectoriales que reflejan una lucha simbólica por la transformación del mundo social, pero no una lucha por la conservación de los ecosistemas o de los recursos naturales. Este interés en el crecimiento económico continúa siendo hegemónico en la política colombiana, siendo defendidas una visión y una división, sistemas de clasificación, establecidas y legitimadas por los agentes con mayor capital financiero.

La aprobación y entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC)<sup>33</sup> entre Estados Unidos y Colombia, en 2012, configura otro de los instrumentos que intensifican la presión por la apropiación particular de los recursos naturales. Y pese a tener un capítulo ambiental, no resulta claro su interés en garantizar la conservación, protección, preservación y cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, puesto que reina allí una mirada burocrática y economicista acerca del agua. Este instrumento de comercio internacional prepara, así, una lucha por el poder simbólico de hacer ver y hacer creer, de predecir y de prescribir, de dar a conocer y de hacer reconocer, una clasificación específica del mundo social, que es al mismo tiempo una lucha por el predominio del capital financiero (BOURDIEU, 1989), ya que este TLC trata de asegurar que la legislación ambiental no afecte al comercio internacional.

Este tratado establece, de igual forma, mecanismos y procedimientos arbitrales para resolver los conflictos ambientales entre personas jurídicamente reconocidas, o sea, entre las multinacionales y sus inversionistas, que pueden verse afectados por las normas ambientales nacionales. Actualmente ningún tratado ofrece soluciones a las dificultades y a los grandes riesgos que se vienen presentando como consecuencia del deterioro ambiental, derivado de la extracción y explotación de los recursos naturales como los bosques, los animales o el agua.

La globalización ha contribuido, de ese modo, a legitimar la mercantilización del agua en el mundo. Basta observar que la “Declaración de la Conferencia Internacional sobre Agua y Ambiente”, suscrita en Dublín en 1992, establece que el “agua tiene un valor económico en todos sus usos dependientes y debe ser reconocida como un bien económico”, lo cual

---

<sup>33</sup> “Desde el 15 de mayo de 2012 entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado por Colombia y Estados Unidos con el objetivo de promover el comercio entre los dos países [...] según lo acordaron los presidentes Juan Manuel Santos y Barack Obama en la Cumbre de las Américas de este mismo año. Este Acuerdo, al igual que otros TLC no tienen una “fecha de vencimiento”, sino que cualquiera de las partes pueden solicitar a la otra su reforma o terminación siguiendo el procedimiento que el documento final del Acuerdo contiene.” (MOLANO, 2012, não paginado).

menoscaba la importancia de la acción colectiva para su gobierno. En este sentido, se recuerda que la

política es la encargada de investigar y tramitar una denuncia legal, y ésta usualmente ha considerado como triviales las infracciones relativas al agua; además la política carece de incentivos para ocuparse de ello, como lo hace en otros casos. Más aún, los retrasos de los procesos en los tribunales y las bajas multas que se han impuesto a quienes han resultado culpables han hecho que las sanciones legales sean ineficientes. (OSTROM, 2011, p. 284).

En Colombia existen hoy grandes concesiones mineras, petroleras, agroindustriales, hidroeléctricas, entre otras iniciativas privadas, que cometen infracciones ambientales frecuentes que representan un enorme costo por ellas externalizado. Es decir, a un costo que, tarde o temprano, va a ser asumido por los agentes sociales menos favorecidos que ven sus ecosistemas transformados y acabados. El Banco Mundial refiere que el aumento de la disponibilidad del agua consiste en que el agua pase a considerarse como un producto más del subsuelo y el suelo, al igual que el petróleo, el cobre y el oro, que deben ser explotados por empresas privadas que buscan acrecentar su capital.

Es claro, entonces, que la visión burocrática sobre el agua en Colombia alimenta dinámicas de gestión que benefician ampliamente al mercado y que significan un alto costo para el futuro de la nación. De esta manera, la ratificación de acuerdos internacionales, así como la imposición de modelos comerciales, ponen en marcha la mercantilización del agua, cristalizada en instrumentos normativos nacionales como la ley de servicios públicos domiciliarios o la citada Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Se trata de reglas que definen un juego político en que predominan agentes económicos y burocráticos.

#### **4.5 La privatización del abastecimiento de agua potable en Colombia**

La Constitución Política de 1991 asigna al Estado colombiano las funciones de regulación, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios, con el objeto de que empresas públicas, mixtas<sup>34</sup> o privadas<sup>35</sup> presenten sus propuestas de prestación de servicios públicos domiciliarios. En cumplimiento de estas directrices establecidas en la constitución

<sup>34</sup> “Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen aportes iguales o superiores al 50%.” (Ley 142 de 1994, art. 14, numeral 6).

<sup>35</sup> “Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares.” (Ley 142 de 1994, artículo 14, numeral 7).

política, el poder legislativo procedió a la expedición de una ley siguiendo el argumento de que el Estado por naturaleza es ineficiente y corrupto.

Se trata de la Ley 142 de 1994, ley que establece la posibilidad de prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas y telefonía por parte de particulares y empresas. En este orden de ideas, los agentes sociales tendrían derecho a disfrutar de los servicios públicos siempre y cuando se ajusten a las normas, bajo la vigilancia y el control de las diversas instituciones del Estado y de las empresas privadas. Esta Ley creó, además, entidades como la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)<sup>36</sup> y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) que tiene por funciones:

a. promover la competencia entre quienes presten los servicios de agua potable y saneamiento básico o regular los monopolios en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, todo ello con el propósito de que las operaciones de los monopolistas y de los competidores sean económicamente eficientes, se prevenga el abuso de posiciones dominantes y se produzcan servicios de calidad. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado. b. [...] adoptar las medidas necesarias para que se apliquen las normas técnicas sobre agua potable que establezca el Ministerio de Salud, en tal forma que se fortalezcan los mecanismos de control de calidad de agua potable por parte de las entidades competentes. (Ley 142 de 1994, art. 74, numeral 2).

Es, pues, una ley que prepara el terreno a la actuación empresarial en materias concebidas tradicionalmente de monopolio público. Un nuevo tipo de gestión que implica, en el caso del agua, a diversos órganos de gobierno tales como los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Protección Social, Educación Nacional, de Minas y Energía, la Dirección General de la Marina (DIMAR), así como a otras instituciones que realizan planes, programas y proyectos para el manejo del recurso hídrico.

Sin embargo, las relaciones empresa y sociedad continúan siendo un espacio elemental para la acción del Estado. Ciertamente la constitución de 1991 ratifica a Colombia como un Estado social de derecho, aun cuando las prácticas cotidianas del campo burocrático tienden a restringir cada vez más lo social en las inversiones públicas. Acciones que se señalan como solución al intervencionismo que históricamente evidenció deficiencias en la implementación de la política pública debido a la profusión de trámites y la inoperancia del sistema

---

<sup>36</sup> Este organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, cumple funciones de conformidad a la Constitución y la ley, y dentro de su estructura orgánica establece el Despacho del Superintendente Delegado para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, ejerciendo control y vigilancia a los actos administrativos de los sujetos que presten servicios públicos, sanciona sus violaciones, etc., así como a los “comités municipales de desarrollo y control social de los servicios públicos”. (Ley 142 de 1994).

administrativo (SALAZAR, 1999). Sea de una manera o de otra, el Estado ha servido, por tanto, de herramienta central en la agudización de las desigualdades sociales y la concentración del capital.

Bourdieu entiende el Estado desde su constitución como metacampo, puesto que contribuye en la constitución de otros campos.

Por ejemplo en el campo económico, el sistema contributivo está vinculado a la construcción de un campo económico central, de un tesoro en cierto modo central que da al poseedor de este tesoro un poder: tiene el derecho a acuñar moneda, tiene derecho a fijar los cursos, tiene el derecho a fijar decisiones económicas, etc. La constitución de este poder económico central da al Estado el poder de contribuir a la construcción de un espacio económico autónomo, a la construcción de la nación como espacio económico unificado. En la gran transformación [...] se muestra cómo el mercado no se hizo solo, motu proprio, sino que fue el producto de un trabajo, en particular del Estado, orientado a menudo por teorías mercantilistas. (BOURDIEU, 2014, p. 278-279).

Por lo tanto, no sorprende que el Estado, a través de los legisladores, expida normas legislativas que benefician ampliamente al mercado. Como la citada Ley 142 de 1994 que habla también de “obtención de economías de escala comprobables”, de “establecer un régimen tarifario”, donde el ciudadano pasa a ser imaginado como un consumidor y las

[...] empresas deben obtener la medición de sus consumos reales a través de instrumentos tecnológicos apropiados dentro de los plazos y términos que para estos efectos fije la comisión reguladora<sup>37</sup>, conforme a la capacidad técnica financiera de las empresas o las categorías de los municipios determinadas en la ley. (Ley 142 de 1994, art. 9, numeral 1).

Bajo esta óptica, las empresas prestadoras de servicios públicos se estructuran como “sociedades por acciones” conforme a esta ley, la Ley 286 de 1996 y la Ley 1450 de 2011. Llama la atención que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), actualmente Ministerio de Ambiente, vincula operadores privados especializados, a través de planes de modernización que se vienen desarrollando desde el año 1998, y que tienen como objetivo incrementar los servicios de agua potable. En este contexto, la Ley 142 de 1994 estipula, además, que

El contrato de concesión de aguas, es un contrato limitado en el tiempo, que celebran las entidades a las que corresponde la responsabilidad de administrar aquellas, para facilitar su explotación o disfrute. En estos contratos se pueden establecer las condiciones en las que el concesionario devolverá el agua después de

---

<sup>37</sup> Las comisiones de regulación, en ejercicio de las funciones señaladas por las normas vigentes, no podrán desmejorar los derechos de los usuarios reconocidos por la misma ley.

haberla usado. [...] Cuando las autoridades competentes consideren que es preciso realizar un proyecto de interés nacional para aprovechamiento de aguas, o para proyectos de saneamiento, podrán tomar la iniciativa de invitar públicamente a las empresas de servicios públicos para adjudicar la concesión respectiva. (Artículo 39, numeral 1 y párrafo, concordancia Ley 99 de 1993, art. 43).

Lo que implica, al menos en una visión idealista de la acción pública, el intento de resolver los problemas sociales, partiendo de decisiones y acciones concertadas en armonía con el objeto de la política y las normas legislativas que definen las reglas de juego democrático. Se trata de pensar en unas reglas de juego que les sean favorables a los agentes sociales en general y no, como en el caso del agua, a una coalición de agentes que tradicionalmente monopoliza el tema (SUBIRATS et al., 2012).

No obstante y a pesar de las recomendaciones manifiestas en la Ley 142 de 1994 en relación con la prestación de un servicio eficiente, los abusos de la posición dominante<sup>38</sup> que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros, y la abstención de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia, existen imprecisiones e incertidumbres que dan lugar

[...] a márgenes de apreciación y de maniobra para los agentes de las políticas, debido a la complejidad social, provocada por una mayor diferenciación funcional de la sociedad y el Estado, así como las dificultades institucionales para encontrar una solución pactada entre los agentes involucrados, la programación de una política no puede lograr anticipar todas las modalidades y los elementos que estarán en juego durante su implementación. (SUBIRATS et al., 2012, p. 120).

Precisamente, esta incertidumbre inherente a la implementación de la política pública, motivó la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos, la cual debe velar por la progresiva incorporación y aplicación del control interno en las empresas de servicios públicos y para que se cumplan los criterios, indicadores, evaluaciones y modelos definidos por la Comisión Reguladora de Agua, y se apoya, para eso, en otras entidades oficiales o particulares. Y, corresponde a los ministerios de Minas y Energía, de Telecomunicaciones y de Desarrollo la elaboración, máximo cada cinco años, de un plan de expansión de la cobertura del servicio público, en el que se determinen las inversiones públicas a realizarse y las privadas que deben estimularse (Ley 142 de 1994, arts. 47 y 67).

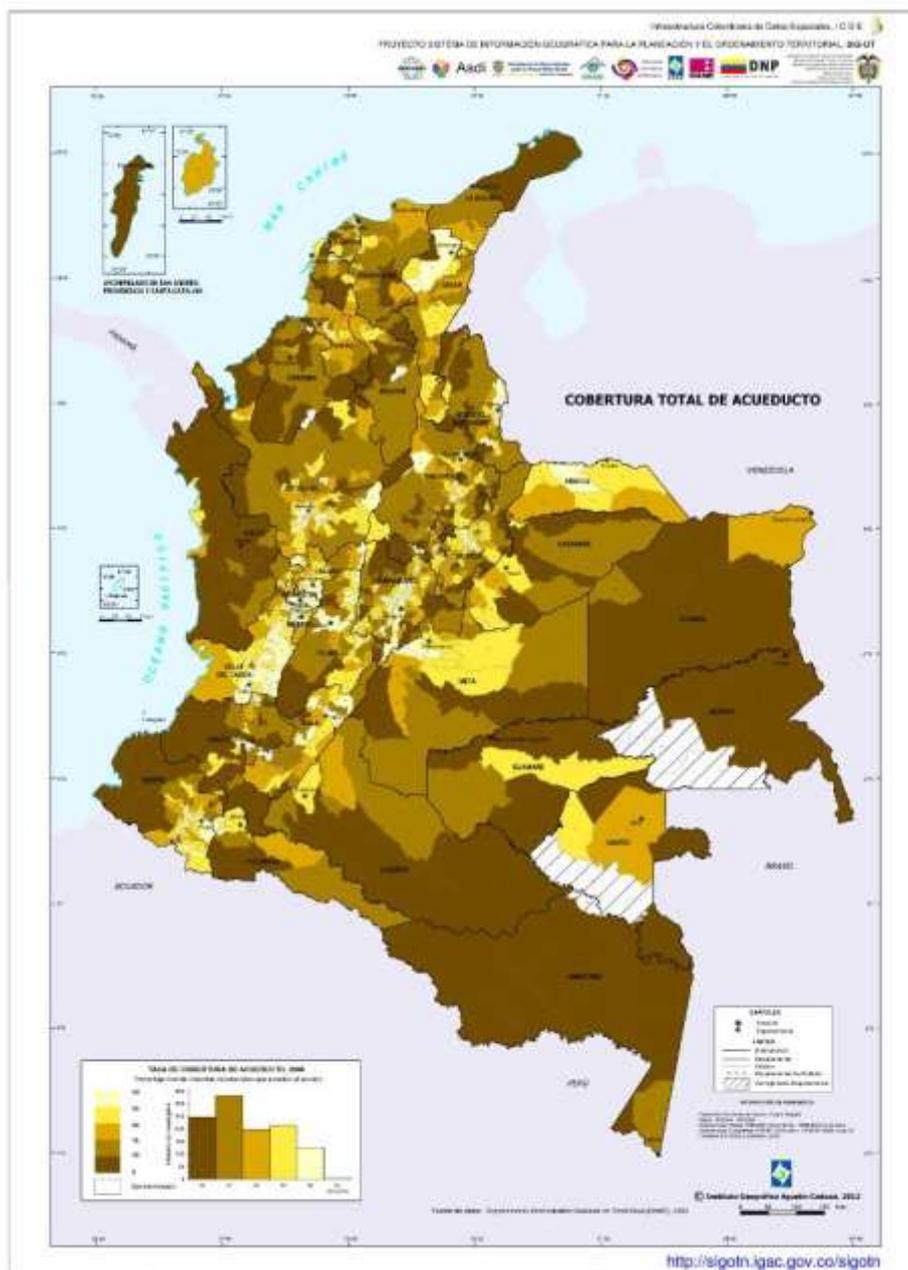
Con relación a la expansión de la cobertura de servicios públicos domiciliarios, si bien es cierta la exigencia normativa, la realidad evidenciada en la misma información oficial es

---

<sup>38</sup> “Es la que tiene una empresa de servicios públicos respecto a sus usuarios; y la que tiene una empresa, respecto al mercado de sus servicios y de los resultados próximos de éste, cuando sirve al 25% o más de los usuarios que conforman el mercado.” (Ley 142 de 1994, artículo 14, numeral 13).

otra. En la ciudad de Leticia, por ejemplo, aun cuando existe una concesión de agua en vigor hace ya varios años, los indicadores de cobertura continúan estancados por debajo del 70% (mapa 1).

**Mapa 1-** Cobertura total de acueducto en Colombia



**Fuente:** IGAC (2012).

Lo anterior indica que la privatización del servicio no ha resultado en la ampliación y mejoramiento de la cobertura y la calidad del agua en Leticia. Además, se observa la desigualdad para obtener cobertura frente a otras ciudades más urbanizadas que, ciertamente, podrían sufrir por su escasez. Sin embargo, es difícil establecer si las fallas o insuficiencias

proviene de los programas normativos, de las estructuras administrativas o de las estructuras de las mismas empresas privadas (SALAZAR, 1999).

En todo caso, si se considera que lo que llamamos privado es en gran medida y en particular la empresa habitada por lo público, tal y como afirma Bourdieu (2014, p. 416), podremos entender mejor las implicaciones de la privatización de los recursos vitales para una sociedad. Es allí donde surgen también estrategias por parte de los agentes sociales menos favorecidos, quienes reclaman por la mejora del servicio y procuran formas alternativas de abastecimiento. Y como la iniciativa privada actúa con el auspicio del Estado, como hemos visto en la presente ley, no es casualidad que la sociedad civil se manifieste en contra de sus políticas, pues hasta las personas más ingenuas y distantes de las ciudades metropolitanas observan las diferentes alianzas entre lo privado y público para el manejo y control de sus recursos naturales.

Las empresas privadas son activos de la sociedad y, por eso, “responsables en buena medida del rumbo político y económico que ésta en ocasiones toma” (SALAZAR, 1999, p. 331). Rumbo ligado a actividades de concesión, investigación, consultoría, etc., que los órganos estatales ofrecen o demandan a la iniciativa privada y que tienen un profundo impacto en la sociedad. Por consiguiente, puede anotarse, que cada norma legislativa tiene sus intereses y está compuesta por agentes, instituciones estatales y privadas, cada uno con sus estructuras, conectadas entre sí, obviamente con sus dependencias financieras o administrativas. Estructuras e interacciones de agentes dominantes o que tienen algún tipo de interés en la implementación de las normas.

Y, uno de los factores que dificultan la implementación de la acción pública relacionada con la gestión del agua, es la constante modificación de decretos, leyes, resoluciones y las diversas normas ligadas a tal gestión. Por ejemplo, el artículo 50 de la Ley 142 de 1994, fue modificado por el artículo 5 de la Ley 689 de 2001, que estipula que el control fiscal de las empresas debe estar bajo la responsabilidad de las contralorías de competencia, en caso de que exista la participación del Estado. Es decir, el control fiscal se efectúa a la gestión del Estado como socio de una empresa y, en cuanto no exista este vínculo, no es posible realizar control fiscal de la iniciativa privada.

Hay varios ejemplos que podemos citar a fin de demostrar que las empresas públicas, privadas o mixtas no actúan de forma eficiente, conforme lo establece la propia Ley 142 de 1994. El señor

Julio César Aguilera, director de la Comisión de Regulación de Agua Potable, aseguró que las empresas prestadoras del servicio están en deuda con el trabajo que deben hacer para reducir las pérdidas de agua por conexiones ilegales y garantizar

que el recurso se utilice de manera adecuada [...] precisó que más de mil empresas de servicios públicos solo 35 han activado las medidas de sanción al consumo excesivo y monitoreo de sus acueductos. (BETANCUR, 2016, no paginado).

Así mismo se puede observar que la cobertura de agua potable es aún insuficiente en el Departamento de Amazonas. Según el DANE (2005) existen en Colombia 9.742.928 viviendas ocupadas, de las cuales 8.125.908 tienen acueducto y 1.617.020 no tiene. Mientras el Amazonas cuenta con 9.400 viviendas, de las cuales 5.074 poseen acueducto y 4.326 no. Una situación que afecta a casi a la mitad de una población total de 46.950 habitantes. Ya en la ciudad de Leticia de los 32.450 habitantes, únicamente 65,71% es cubierto por el servicio público de acueducto.

Estadísticas del año 2005 que muestran una realidad completamente diferente de aquella delineada por los indicadores más actualizados del Banco Mundial sobre la cobertura de acueducto entre 2011 y 2015. En este período, según el banco, la mejora en el suministro de agua en el sector urbano alcanzó 100% en Brasil y 97% en Colombia. Sin embargo, tales indicadores parten de criterios bastante amplios: la población con acceso razonable a una cantidad adecuada de agua derivado de una mejora en el suministro de agua, con una conexión doméstica o pública, pozos, albercas o fuentes protegidas o que recolectan agua de lluvia. Las fuentes sin mejoras incluyen los suministradores, los camiones cisterna y las albercas y fuentes no protegidas. El acceso razonable se define como la disponibilidad de al menos 20 litros por persona por día, provenientes de una fuente ubicada a menos de un kilómetro de la vivienda (BANCO MUNDIAL, 2016).

No obstante, son indicadores contradictorios, pues, al menos en Colombia,

Los estragos de la sequía también dejan 124 municipios sin abastecimiento de agua y más de 110.000 hectáreas devastadas por los incendios forestales en el 2015, tres veces al área de Medellín. [...] El presidente de la República Juan Manuel Santos recordó el miércoles que los colombianos deben contribuir con el ahorro de agua y energía, porque las lluvias registradas los últimos días en algunas regiones son pasajeras. “El Niño está en su máxima intensidad y estas lluvias van a tener un efecto casi nulo. No nos dejemos engañar por ellas” [...] El Estudio Nacional de Aguas del Ministerio de Ambiente y el IDEAM [...] indicaba que 318 cabeceras municipales, donde viven cerca de 11 millones de personas, podían presentar problemas con el agua en épocas secas. Hoy, 304 municipios han sufrido tal emergencia. (BETANCUR, 2016).

Al respecto, es de señalarse que las reglas de juego establecidas en las normas legislativas contribuyen al posicionamiento de un Estado autoritario, que hace uso de su poder material y simbólico en beneficio de ciertos sectores sociales. Dicho de otra manera, la

sociedad incorpora tales marcos legislativos como un todo a pesar de que los beneficios resulten siendo disfrutados por unos pocos. Se trata de una situación asimétrica ligada a la posición que ocupa cada uno de los agentes en el espacio social, donde unos tendrán mayor peso que otros en las luchas por el poder de construir la realidad social (BOURDIEU, 2014).

Son definidas, así, las formas y los procedimientos socialmente válidos para resolver las problemáticas públicas. Formas y procedimientos que implican también ciertas ambigüedades, como lo evidencia la Ley 142 de 1994 en la libre fijación de tarifas que obliga a aplicar a los usuarios subsidios para los estratos inferiores. Llama la atención, de un lado, que los subsidios son otorgados para que las personas de menor ingreso puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubren sus necesidades básicas (artículo 86, numeral 2). De otro lado, sin embargo, señala la ley que

La parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierta siempre por el usuario; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para presentar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no sean, la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran. En ningún caso el subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de éste para el estrato 1. (Ley 142 de 1994, artículo 99, numeral 6).

Dichos subsidios serán cubiertos por los fondos de solidaridad, aportes de la Nación o las entidades territoriales. Pero ninguna de las anteriores fuentes realiza los aportes que subsidien a dichos estratos, lo que muestra una distribución desigual dentro del ámbito de operaciones de las empresas de servicios públicos. Subsidios que no llegan a los municipios más distantes de las ciudades capitales. Lo que se aprecia, finalmente, en la ley de servicios públicos es una posición dominante del mercado en las decisiones gubernamentales, así se establezcan reglas de comportamiento diferencial según la posición de las empresas prestadoras del servicio.

## **5 ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE AGUA EN BRASIL Y EL ESTADO DE AMAZONAS**

Este capítulo tiene como objetivo analizar el campo de la política pública brasileña de agua (Ley 9.433 de 1997) y sus instrumentos, así como las normas que la regulan y la proyectan, en especial la Constitución de la República Federativa de Brasil (1988), el Código de Aguas, el Plan Nacional de Recursos Hídricos, la Política Estadual de Recursos Hídricos de Amazonas (Ley 2.712 de 2001) y sus instrumentos, la política de abastecimiento de agua potable en el Estado de Amazonas, abastecimiento del agua como Objetivo de Desarrollo del Milenio, el papel de la Agencia Reguladora de Saneamiento Básico y Agua Potable, algunas discusiones sobre desarrollo sostenible, agua y medio ambiente, sus efectos y las relaciones allí implicadas entre sociedad y Estado.

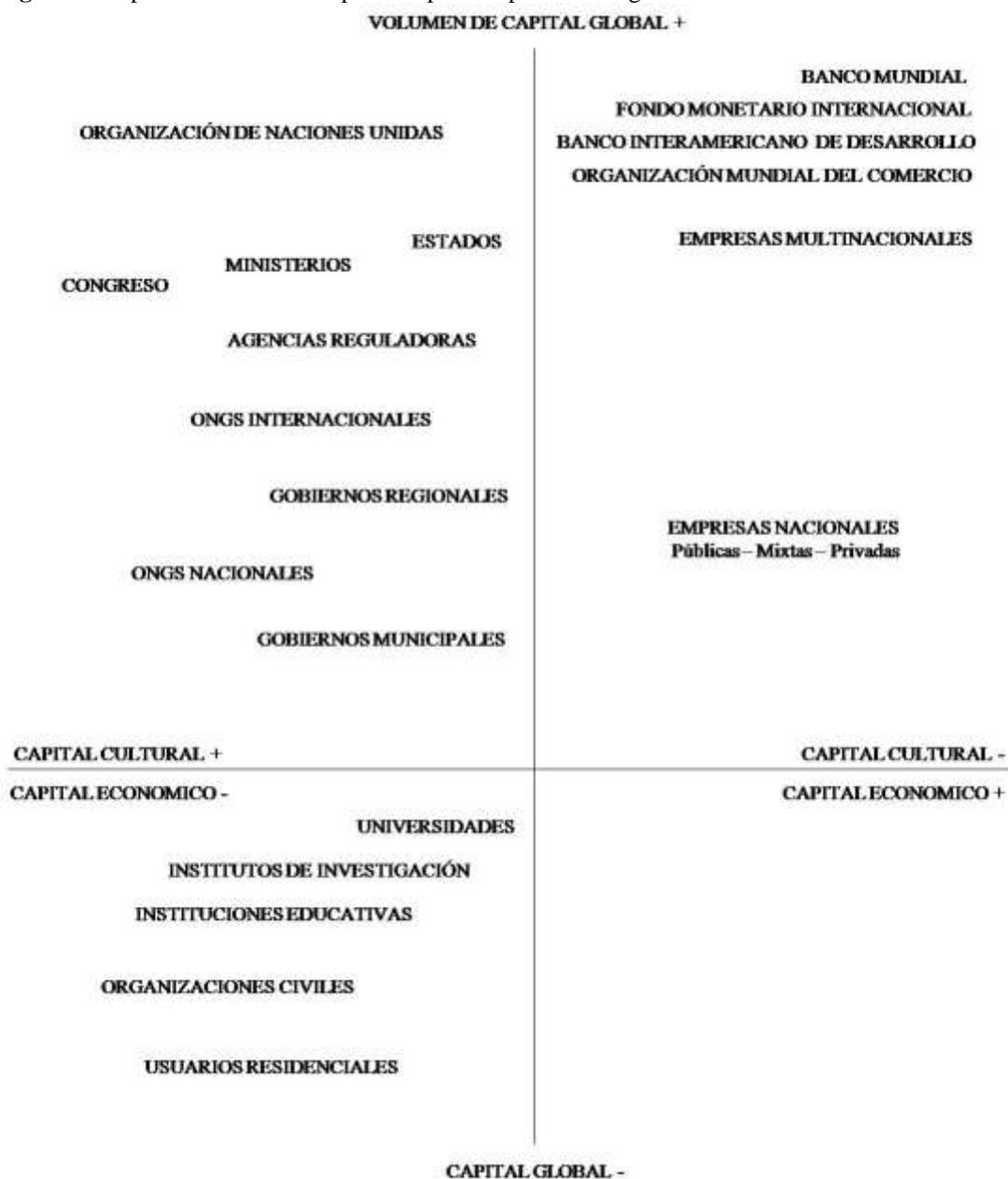
Se entiende aquí ese campo como una estructura de relaciones objetivas entre posiciones de fuerzas, que subyace y guía las diferentes estrategias a través de las cuales los ocupantes de dichas posiciones buscan, individual o colectivamente, salvaguardar o mejorar su posición e imponer los principios de jerarquización más favorables a sus propios beneficios (BOURDIEU; WACQUANT, 2005). Un campo estructurado institucionalmente a partir del Código de Aguas de 1934 y que ha sido ampliamente influenciado por diversas temáticas internacionales, ligadas al desarrollo y al medio ambiente.

El Código de Aguas fue creado según el Decreto N° 24.643 del 10 de julio de 1934. Fue la primera norma en reglamentar las líneas generales del aprovechamiento industrial de las aguas y, de manera especial, el aprovechamiento y explotación de fuentes hidráulicas para generación eléctrica. En su artículo 34 reconoce el uso destinado a necesidades vitales, además de tal aprovechamiento económico e industrial. Actividades que fueron y son reguladas a través de autorizaciones, permisos, concesiones, etc., instituidas en el código.

Este instrumento normativo significó para Brasil un punto referencial en el proceso evolutivo en materia medio ambiental, pues no solo determinó quién tiene el dominio, las competencias administrativas, penales y la propiedad sobre el agua, sino que también dio inicio a una conceptualización moderna y avanzada en la gestión del agua. Avance legislativo que serviría de modelo para otros países, inclusive los más desarrollados e industrializados. Así mismo este código institucionalizó el principio de quien contamina paga (arts. 111 y 112) (POMPEU, 2006) y concedió amplias prerrogativas en el establecimiento de la industria hidroeléctrica, específicamente en todo su libro tercero.

De esa manera, a partir de instrumentos como el citado código y la propia constitución política brasilera, son articuladas normas que fundamentan las acciones públicas sobre el agua en Brasil. Se trata de “un espacio social con su propia lógica, en el cual los agentes compiten por un beneficio de una especie particular y persiguen intereses que puede desinteresarse mucho de los beneficios en vigor en el universo social más amplio.” (BOURDIEU, 2014, p. 114). La siguiente ilustración (Figura 4) define la posición de los agentes participantes en el campo de la política pública de agua y es tomada como base conceptual para este análisis.

**Figura 4-** Representación del campo de la política pública de agua



**Fuente:** elaboración propia a partir de Bourdieu (1998, p. 124-125).

La anterior figura ilustra la posición de los agentes en tres dimensiones espaciales, definidas por el volumen del capital, su estructura y evolución en el tiempo. Lo que indica las posiciones elementales de las que derivan limitaciones que son impuestas por empresas privadas, bancos y corporaciones internacionales que, junto a las altas jerarquías del Estado, tales como el congreso o los ministerios, acaparan gran parte del volumen global del capital. Es como se diferencia de manera primaria las condiciones de existencia de dicho campo. En donde se encuentra el volumen global del capital como un todo de recursos y poderes efectivamente utilizables, representados en el capital económico, cultural y social.

Las diferentes clases se distribuyen, de esta manera, desde la mejor posición de capital económico y de capital cultural hasta las que están más carentes en estos dos aspectos. Es determinado así el espacio social jerarquizado del más importante al menos importante, según su volumen de capital global. Así mismo, muestra el capital dominante y el dominado, según los desplazamientos vertical de arriba a abajo y de forma horizontal de izquierda a derecha. Estas formas de desplazamiento en la estructura de la distribución del volumen del capital global están desigualmente distribuidas.

Es de esa manera que se puede deducir que la política pública de agua está puesta en la sociedad con el interés que los diferentes agentes sociales tienen en la constante lucha por obtener un abastecimiento de agua, traspasando las propias estructuras capitalistas. Agentes que se ubican en determinadas posiciones sociales y que, en nuestro caso, tienen al Estado como figura hegemónica en la formulación e implementación de políticas.

### **5.1 El agua en la Constitución de la República Federativa de Brasil (1988)**

La Constitución Federal de 1988 prevé como competencia directa de la Unión legislar sobre el agua, proteger el medio ambiente, combatir la polución en cualquiera de sus formas, preservar las florestas, la fauna y la flora, promover programas de construcción de viviendas y de mejora de las condiciones de habitabilidad y de saneamiento básico (arts. 22 y 23). Se centraliza la competencia en el Estado, entrando en ese juego como un sujeto de autoridad, lo que Bourdieu llama ejercicio de la autoridad soberana sobre el pueblo y un determinado territorio.

Dicho de otra manera, se observa al Estado en acción, efectuando o ejerciendo actividades en representación de la sociedad civil, a través de sus estructuras organizativas. En cualquier sociedad, en vía de desarrollo o industrializada, habitualmente modernizada, siempre hay diversidad de problemas o conflictos sociales por atender y dar solución. Pero no

siempre el Estado puede dar soluciones, puesto que se enfrenta a diversos asuntos o circunstancias, de tiempo, de presiones, falta de recursos, intereses privados e individualizados, entre otros, que tornan compleja la implementación de acciones públicas.

Por esto el Estado atiende primeramente los asuntos que socialmente pueden generar una mayor presión. Por ejemplo, para nuestro caso, que se centra en los servicios públicos como el de abastecimiento de agua potable, son temáticas tratadas de forma prioritaria y que tienen gran importancia no solo para la sociedad sino también para la propia economía del país. Servicios públicos que deben atender igualmente a un orden económico y financiero, al principio de propiedad privada, la función social de la propiedad, la libre competencia y la defensa del consumidor (REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL, 1988, art. 170). Para esto, son establecidas competencias al poder público, a través de la ley, directamente o bajo la figura de concesiones o licencias que otorgan la prestación de servicios públicos a particulares. Lo que implica, de la misma forma, tener en cuenta los derechos de los usuarios, la política de tarifas y la obligación de mantener los servicios adecuados para abastecer y atender dichos usuarios. Tales consideraciones evidencian los poderes coercitivos y simbólicos del Estado, encarnados en el aparato administrativo y la ley o las normas que lo estructuran.

La actual constitución política brasileña ha tenido vigencia desde 1988 como norma de normas que guía la implementación de políticas públicas en el país. Una carta estatutaria que consideró como “Objetivos fundamentales de la República Federativa de Brasil: I construir una sociedad libre, justa y solidaria; II garantizar el desarrollo nacional; III erradicar la pobreza y la marginalización y reducir las desigualdades sociales y regionales.” (BRASIL, Art. 3, 1988). Estos ítems, en especial la erradicación de la pobreza y la marginalidad, así como la reducción de las desigualdades sociales y regionales, son objetivos puestos en agendas de diversas instituciones: ministerios, especialmente el Ministerio de Medio ambiente, Agencia Nacional de Aguas, Agencia Reguladora de Recursos Hídricos y otras más del orden estadual y municipal.

Se pretende transformar el presente, teniendo en cuenta las generaciones futuras, como ambición constitucional, aun cuando se enfatiza en el desarrollo nacional, dando directrices en la elaboración de políticas públicas en las diversas escalas estatales. De ahí que erradicar la pobreza y las desigualdades sociales esté muy lejos de cumplir lo trazado en la constitución federativa. Corresponde, entonces, desvelar dicha ambición económica, a fin de concebir un modo de cambiar el presente en función del futuro deseado (BOURDIEU, 2000).

Según la CEPAL (2016) en América Latina aproximadamente 175 millones de personas se ubicaron en la extrema pobreza en 2015. Concretamente, en Brasil y Colombia, de acuerdo con cifras oficiales, esos porcentajes alcanzaron 7,0% y 28,5%, respectivamente, del total de sus poblaciones en 2014. En cuanto a indigencia tales indicadores llegaron a 2,5% y 8,1%, respectivamente (Cuadro 2).

**Cuadro 2-** Porcentaje de personas en pobreza e indigencia oficiales en Brasil y Colombia

<b>PAÍS</b>	<b>AÑO</b>	<b>POBREZA</b>	<b>INDIGENCIA</b>
<b>BRASIL</b>	2013	7,8	3,1
	2014	7,0	2,5
<b>COLOMBIA</b>	2013	30,6	9,1
	2014	28,5	8,1

**Fuente:** elaborado a partir de datos de la CEPAL (2016).

De los datos publicados por la CEPAL se puede deducir que Colombia poseía en 2014 casi tres veces más pobreza e indigencia de lo que Brasil. Estas cifras indican que tanto la Constitución Política Colombiana cuanto la Constitución Federativa de Brasil no fueron suficientes como fundamento para avanzar con políticas necesarias en la reducción de estos flagelos, la cual hace parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por su parte, la constitución brasileña prevé también el “derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras” (art. 225), basado en el desarrollo y el bienestar. Es un artículo ciertamente contradictorio, pues al mismo tiempo que lo determina como bien de uso común del pueblo, luego señala que su utilización será dada en la forma de la ley.

De esa manera, el control estatal, la industrialización y la tecnología están adelante de las perspectivas ambientales y del uso de los recursos comunes. Y aunque se esté hablando de recursos vitales como el agua dulce, el cual es finito e importante para equilibrar nuestro ambiente y nuestra vida. Por esto es inconcebible que hoy, en diversas partes del mundo, continúe habiendo muertes infantiles diariamente por la mala calidad del agua o su carencia. No se trata únicamente de preservación y conservación del ambiente en zonas de riesgo; se trata de una legislación clara y decisiva, tanto a nivel mundial como en lo nacional, regional y local, sobre elementos necesarios al sostenimiento de la vida en sus diferentes formas.

## 5.2 Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)

Según Rebouças; Braga y Tundisi (2006) el agua es un elemento natural, sin compromisos con cualquier uso o utilización, a diferencia de la expresión “recursos hídricos” que la denota ya como un bien económico. Y se ha vuelto común encontrar esta expresión en las leyes y en las manifestaciones técnicas y doctrinarias relacionadas con la gestión del agua, utilizándose prácticamente como sinónimo. Y es precisamente una de las mayores transformaciones conceptuales en la legislación brasileña sobre este elemento natural, ya que del otrora Código de Aguas se pasó a la denominada política de recursos hídricos.

En primera instancia es necesario entender un poco sobre los términos recurso hídrico y agua. Para algunos especialistas del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios, el recurso hídrico debe ser empleado apenas cuando se trate de asuntos relacionados al uso, en cuanto el segundo nombre sólo cuando se trate de agua en general, incluidos los que no se deben utilizar por razones ambientales. Ahí es donde se considera la protección del medio ambiente, de las aguas, el término agua puede ser reemplazado así por recursos hídricos (IRACHANDE; CHRISTOFIDIS, 1997). Son términos que vamos a encontrar en la PNRH con frecuencia, teniendo en cuenta o no estas diferencias conceptuales.

### 5.2.1 Fundamentos legales considerados en la Ley 9.433 de 1997

La PNRH fue instaurada a través de la Ley 9.433 del 8 de enero de 1997 y creó el Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos (SNGRH). Aunque la Constitución Federativa de 1988 contempla el establecimiento de un SNGRH, esta disposición solo fue atendida luego de nueve años, en 1997. Una política en que se estableció que el “agua es un bien de dominio público; el agua es un recurso natural limitado, dotado de valor económico [...]” (REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Ley 9.433, 1997, art. 1) (PEIXOTO; BONDAROVSKY, 2000).

Con respecto al agua como un bien de dominio público, generalmente se entiende como siendo libre para el consumo humano, animal, industrial, agrícola, etc. Y las aguas asentadas en tierras particulares deben seguir su cauce normal, libremente, no pueden ser retenidas por particulares como si fuera su propiedad. Este carácter público de las aguas estaba estipulado ya en el Código de Aguas, el cual las dividía, según su dominio y uso, en públicas, comunes y particulares. Las aguas públicas pueden ser de uso común o de dominios, de acuerdo a su utilización general de la comunidad o que pertenezca al dominio patrimonial

de cualquiera de las autoridades estatales de la Unión, los estados o los municipios, exceptuando el manejo del agua que nace en tierras privadas de particulares.

Al respecto es claro Bourdieu (2014) cuando dice que nos encontramos en una lucha entre los particulares y el Estado, en donde comienza a constituirse un campo, es decir, un espacio dentro del cual se lucha a propósito incluso de lo que es el monopolio colectivo de quienes están en ese espacio. O sea, un espacio jurídico en donde se debate de forma constante la cuestión de saber quiénes hacen parte de ese espacio legítimamente, qué se debe hacer para participar en él y cómo desenvolverse allí.

Pues bien, la Ley 9.433 de 1997, al crear el Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos instituye también la Agencia de Aguas, un organismo con funciones de secretaría ejecutiva de comités de cuencas hidrográficas y responsable mediante delegación del otorgamiento por el cobro del uso del agua. Es decir, se reformula ese juego institucional y legislativo con las determinaciones de las normas básicas de organización y gestión del sector del agua en Brasil, estableciendo pautas generales para la implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos.

Una norma que buscaba atender las recomendaciones dadas por la Constitución de 1988, en especial lo referente a la mitigación de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida y la disminución de las desigualdades sociales. Son establecidas, del mismo modo, funciones de desarrollo de tecnología para fortalecer el manejo ecológico y los ecosistemas en relación con su protección, preservación, conservación y restauración, hasta mejorar el cumplimiento de la norma legislativa en el ámbito de las cuencas hidrográficas, disminuir la contaminación, reducir los desastres que se presentan por los cambios hidrológicos, así como su degradación constante.

Disposiciones que pretenden ser atendidas por las instituciones políticas, esto es, la misma ley, organizaciones de Estado, su estructura en un sentido amplio, y algunos agentes sociales involucrados en la política pública, de manera más técnica y operativa, involucrando tanto empresas públicas como privadas en su gestión.

### 5.2.2 El agua es un recurso natural limitado, dotado de valor económico

La Ley 9.433 de 1997 parte del presupuesto de que los recursos hídricos son no renovables y vulnerables. Además enfatiza su valor económico, el cual es bien entendido y aceptado a nivel internacional. Esta comprensión del agua como un bien dotado de valor económico lleva a que en la misma PNRH se disponga como instrumento principal el cobro

por el uso de los recursos hídricos que objetiva: “reconocer el agua como bien económico y dar al usuario una indicación de su real valor; incentivar la racionalización del uso del agua; obtener recursos financieros para el financiamiento de los programas e intervención contemplados en los planes de recursos hídricos.” (REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Ley 9.433, 1997, Art. 19, numerales I, II y III). De esta manera, serán cobrados los usos de los recursos hídricos, los cuales están sujetos al Poder Público.

Pero la valoración económica del agua era ya reconocida por la Agenda 21, aprobada en la Declaración de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Rio de Janeiro en 1992. Lo anterior implica que hemos ido olvidando ese hábito de creer y pensar que el agua es gratis, porque estamos limitados a obedecer las políticas nacionales que se legitiman en los diferentes encuentros internacionales. En donde buscan determinar el intercambio de los bienes y servicios entre los agentes económicos más poderosos. Por eso, las leyes y las políticas públicas están acentuadas con objetivos claros, sin desmedro de los intereses económicos.

### 5.2.3 Objetivos de la Política Nacional de Recursos Hídricos

Son objetivos de la PNRH:

I Asegurar a la actual y a las futuras generaciones la necesaria disponibilidad de agua, en patrones de calidad adecuado a los respectivos usos; II la utilización racional e integrada de los recursos hídricos, incluyendo el transporte fluvial, en busca del desarrollo sostenible; III La prevención y la defensa contra eventos hidrológicos críticos de origen natural o derivados del uso inadecuado de los recursos naturales. (REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Ley 9.433, 1997, art. 2, traducción nuestra).

Con relación a estos propósitos de la PNRH llama la atención cuando refiere al desarrollo sostenible y, al mismo tiempo, la utilización racional e integrada de los recursos hídricos, pues se trata del concepto de uso y manejo de los recursos naturales de manera adecuada y racional que no comprometa la utilización por parte de las futuras generaciones. Una definición que ha sido bien incorporada a la norma ambiental brasileña. También la misma Constitución de 1988, en su artículo 225, determina asegurar a todos los ciudadanos el derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado e impone al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones. Lo que se aprecia en la Ley 9.433 de 1997 concuerda con algunos instrumentos legales nacionales e internacionales que pretenden asegurar la integridad y desarrollo a largo plazo de

los recursos naturales, instituyendo restricciones y limitaciones al uso y explotación. Por tanto, se aleja completamente del concepto legal inicial de viabilizar apenas su aprovechamiento con fines económicos y el de prevalecer el sector hidroeléctrico.

Por lo tanto, es importante la estructuración de un mayor espacio de actuación institucional para la sociedad civil, llamada a gestionar conjuntamente los recursos naturales, a través de la articulación de acciones de los agentes sociales involucrados como: el Poder Público Federal, Estadual, Municipal, sociedad civil y los usuarios.

#### 5.2.4 Directrices generales de acción

Son directrices generales de acción para la implementación de la PNRH:

I La gestión sistemática de los recursos hídricos, sin dissociar los aspectos de cantidad y calidad; II la adecuación de la gestión de los recursos hídricos a las diversidades físicas, bióticas; III la integración de la gestión de recursos hídricos con gestión ambiental; IV la articulación del planeamiento de recursos hídricos con el de los sectores usuarios y con planeamiento regional, estadual y nacional; V la articulación de la gestión de recursos hídricos con la del uso del suelo; VI La integración de la gestión de las cuencas hidrográficas con la de los sistemas estuarios y zonas costeras (REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Ley 9.433, 1997, art. 3, traducción nuestra).

Directrices que también están puestas en la ley de acuerdo a la Agenda 21 brasileña en la dimensión geoambiental<sup>39</sup>, el derecho a la protección ambiental y al uso colectivo de los recursos naturales, tanto en el espacio urbano como en el rural, deben ser prioritarios sobre el uso privado, atendiendo a su destinación y garantizando la sostenibilidad ambiental, económica y social. Los recursos naturales deben ser apropiados como un capital. Además, el desarrollo económico debe promover la valoración de la biodiversidad (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2004, p. 32). Agenda que recomendó articular las estructuras institucionales e instrumentos jurídicos apropiados con el objeto de asegurar una oferta de agua adecuada y de buena calidad. Bajo esta premisa la ley consolida las directrices teniendo en cuenta los aspectos de valor económico y el cobro por el uso del agua.

---

<sup>39</sup> Patrimonio geológico, entendido como el conjunto de recursos naturales geológicos de valor científico, cultural, educativo, recreativo y/o económico, incorpora las relaciones entre sociedad y los elementos que constituyen y la valoración de los territorios desde el punto de vista ambiental (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2004).

### 5.2.5 Instrumentos de la Política Nacional de Recursos Hídricos

Los instrumentos que desarrollan la PNRH son:

I Los planes de Recursos Hídricos; II la clasificación de los cuerpos de agua en clases, según los usos preponderantes del agua; III el otorgamiento de los derechos de uso de recursos hídricos; IV el cobro por el uso de los recursos hídricos; V la compensación a municipios; VI el sistema de información sobre recursos hídricos. (REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Ley 9.433, 1997, art. 5, traducción nuestra).

**Planes de recurso hídrico:** orientan y fundamentan las bases a largo plazo sobre el funcionamiento de la política y el gerenciamiento de los recursos hídricos por medio del diagnóstico de la situación actual, la disponibilidad del recurso en calidad y cantidad, los planes, programas y proyectos, con el ánimo de atender las metas estipuladas en la ley.

**Clasificación de los cuerpos de agua de acuerdo al uso:** consiste en efectivizar los derechos de uso del agua y asegurar el control de calidad y cantidad. Derechos sujetos a otorgamiento en los siguientes casos: vertimiento de lixiviados de aguas subterráneas, aprovechamiento industrial, proyectos hidroeléctricos, consumo humano, minero, agrícola, petrolero, entre otros.

**Otorgamiento de los derechos de uso de recursos hídricos:** su objetivo es asegurar y controlar la calidad y cantidad de los usos de agua y el efectivo ejercicio de los derechos de acceso al agua a través de permisos, licencias y concesiones.

**El cobro por el uso de recursos hídricos:** su objetivo es reconocer el agua como bien económico y dar al usuario una indicación de su valor real; incentivar la racionalidad del uso del agua y fijar los valores a ser cobrados.

**Sistemas de información:** su objetivo es disponer información sobre el agua a nivel nacional con datos de su situación en cuanto a cantidad, calidad, disponibilidad de aprovechamiento, uso y acceso.

Sin embargo, los anteriores instrumentos establecidos en la Ley 9.433 de 1997 han contribuido a una situación de uso desordenado de los recursos hídricos, en donde priman los intereses industriales y empresariales. Intereses que se manifiestan con la puesta en marcha de grandes proyectos mineros, agrícolas, petroleros, hidroeléctricos, viabilizados por el Estado con el amparo de la ley. Debe decirse que tanto la Constitución Federal como la ley en referencia institucionalizaron el valor económico del agua porque además de ser tratada como un bien público se abrió la puerta para que fuese considerada como un bien privado y esto

significó un cambio en el tratamiento del servicio público de agua potable, en donde los ciudadanos pasaron a ser considerados como meros clientes de un servicio prestado ahora no únicamente por empresas estatales o comunidades organizadas, mas también por empresas privadas o mixtas.

Esa institucionalización se aprecia más cuando la ley establece una amplia competencia al poder ejecutivo federal y a los estados a fin de implementar la Política Nacional de Recursos Hídricos. De esta suerte, el otorgamiento de los derechos de uso, la reglamentación y fiscalización, así como el gerenciamiento del sistema de información sobre recursos hídricos, son comandados por el poder federal, en coordinación con los poderes ejecutivos estatales y el Distrito Federal, dentro de sus ámbitos respectivos. En cuanto a los municipios deben promover la integración de las políticas locales de saneamiento básico, ocupación del suelo y medio ambiente, perdiendo protagonismo en el manejo de estos recursos en una escala más localizada.

Se trata de un proceso en el que los grupos políticos luchan por conseguir instrumentos de imposición, porque es en el campo político donde se forja la visión del mundo que se impondrá luego a la población (HARGUINDÉGUY, 2013). Diariamente se observa esta lucha simbólica que complementa el monopolio de la violencia física propio del Estado. Por esto los políticos buscan mantener contacto con la población, claro está, a través de una “relación de poder social”, lo que les permite legitimarse para luego favorecer los intereses de los más poderosos (HARGUINDÉGUY, 2013, p. 42).

En ese contexto, se “(...) juega como un capricho con las posibilidades ofrecidas por los instrumentos de objetivación para aproximar o alejar, ampliar o reducir, imponer a su objeto sus propias normas de construcción, en una especie de sueño de poder.”(BOURDI EU, 2007, p. 53). Por consiguiente, la existencia de instrumentos administrativos, públicos o privados, es la condición para satisfacer unos individuos y a otros no, es decir, los que pueden pagar por el uso del agua, porque así lo estipula la ley. Además, responsabiliza al gerenciamiento para dirimir conflictos, controlar y reglamentar los diversos temas ligados al agua, denominada ahora como recurso hídrico.

Tales instrumentos han sido de conocimiento y objeto de análisis por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), el cual dirime, en última instancia administrativa, los conflictos que hubiere entre los consejos estatales de los recursos hídricos, y delibera y analiza las cuestiones direccionadas por los consejos estatales o por los comités de las cuencas hidrográficas, aprueba las propuestas de instituciones, entre otras funciones. Por su parte, el Comité de Cuenca Hidrográfica ejerce un carácter normativo, deliberativo,

consultivo y es articulado dentro de cada jurisdicción, donde actúa en la totalidad de una cuenca hidrográfica. En él se integran representantes federales, estatales, del Distrito Federal, municipales, usuarios sectoriales, representantes de cada sector, de cuencas de ríos fronterizos y transfronterizos.

Por tanto, el Estado actúa como si por medio de la ley bastara para conceder el dominio del uso del agua de forma conveniente a la sociedad civil. Lo más importante son los valores culturales que se puedan percibir en los procesos deliberativo y consultivo. Se trata de una condición necesaria, aunque insuficiente, de la producción del sentido legislativo. Este sentido legislativo concreta como funciones principales de la Agencia Nacional de Aguas mantener el balance de disponibilidad del agua, efectuar seguimiento a la administración financiera de los dineros recaudados por el uso del agua en su área de actuación, gerenciar el sistema de información sobre los recursos, celebrar convenios y elaborar planes de los recursos hídricos para la validación del respectivo comité de cuenca hidrográfica.

Son consideradas organizaciones civiles del agua los consorcios y asociaciones intermunicipales de las cuencas hidrográficas, las asociaciones regionales, locales o sectoriales de usuarios del agua, las organizaciones no gubernamentales, entre otras organizaciones reconocidas por los consejos nacional y estatal de recursos hídricos.

Por lo que la ley señala está lejos de los valores culturales y de una forma de administración adecuada del ecosistema, pues no se aprecia en la ley la participación de la sociedad civil en la administración del agua. Es necesario decir que en la presente ley el agua es un bien económico y un recurso estratégico elemental al desarrollo económico, político y social. En este contexto se percibe la aparición de escenarios internacionales como una de las grandes fuerzas que transforman la posesión y uso del agua dulce superficial en el mundo.

La actual política de agua preparó así el terreno para la iniciativa privada y las llamadas alianzas público privadas, dándole un rol central al capital extranjero. Por esto se afirma con razón que el Estado es un instrumento de dominación social y la administración pública un medio, ya no de intermediación sino de dominación de una clase sobre otra (SALAZAR, 1999, p.88). Por tanto, la administración pública obedece al juego del poder político. Juego en que el neoliberalismo domina la política, según un orden jerárquico, en el que, el “(...) principio dominante de jerarquización (capital económico) es inversamente simétrico a la distribución de acuerdo con el principio dominado de jerarquización (capital cultural).” (BOURDIEU; WACQUANT, 2005, p. 124).

Se trata de un espacio en el que la legislación “surge, entonces, como resultado de la contienda de intereses que se estructuran a partir de lógicas colectivas.” (RAVENA, 2012, p.

23). Es decir, de reglas que se cristalizan según una lucha de diversos intereses colectivos. Por consiguiente, la Ley 9.433 de 1997 puede ser vista como una norma que estructura una jerarquía de poder y es resultado de luchas colectivas tanto materiales como simbólicas.

De esa forma, la legislación surge y puede alcanzar a toda una sociedad, pues instituye las posibilidades del juego. Posibilidades no siempre consensuadas, por lo que esta misma ley tiene limitaciones y crea resistencias de otros agentes que están fuera del juego o que son dejados al margen. Una manera de equilibrar esas limitaciones sería contar con investigadores que contribuyan en la construcción de unas estrategias estrictas y de largo plazo, a fin de obtener conocimientos en ciencia, tecnología e innovación, consagrados específicamente al agua. Esto podría contribuir con el objetivo de perfeccionar el campo de la política pública de agua, en especial en un área compartida por varios países tal como es la región amazónica.

Al revisar esta ley se infiere, entonces, que el agua no es considerada allí más como un bien común. Y hasta el mismo Código de Aguas contemplaba, por ejemplo, la utilización del agua para la generación de energía eléctrica y otras actividades de gran envergadura. De ahí que su tratamiento como bien público o bien privado sea hasta hoy dominante, en términos de formulación e implementación de políticas públicas de agua en Brasil.

**Cuadro 3-** Cuadro comparativo entre la Constitución Federal de 1988 y la Ley 9.433 de 1997

<b>Constitución Federal 1988</b>	<b>Ley 9.433 de 1997</b>	<b>Análisis</b>
La Constitución Federativa utiliza el término “agua”.	La ley utiliza la expresión “recursos hídricos”.	Ley destituye totalmente el término agua y prevalece el término de recursos hídricos.
	Agua es considerada como bien de dominio público y un recurso natural limitado, dotado de valor económico.	Unos de los objetivos principales es el de indicar al usuario su valor real por el uso y consumo del agua. El emprendimiento privado incontrolado sobre el uso del agua está transformando los ecosistemas.
	Nueve años después de la Constitución 1988, la Ley 9.433 de 1997 determina la implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos e instituye el Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos.	El deber de atender las diversas formas de contaminación y uso adecuado del agua se convirtió en norma legal que contribuye en la regulación, planeación, y control de la utilización del agua, de acuerdo a las reglas.
	La Política Nacional de Recursos Hídricos y el Sistema Nacional de Gerenciamiento.	Para su funcionamiento hubo necesidad de expedir el Decreto No. 2.612 de 3 de junio de 1998, el cual reglamentó la estructura y funcionamiento del Consejo Nacional de Recursos

Constitución Federal 1988	Ley 9.433 de 1997	Análisis
		Hídricos como ente deliberativo. En donde discuten las diversas agendas en tema de los Recursos hídricos a nivel nacional. Luego reformada en 2000.
	La Ley vincula a las Agencias de Aguas entre sus integrantes.	Le asigna la función de secretaría ejecutiva de comités de cuencas hidrográficas y como tarea principal emprender el cobro del uso de los recursos hídricos.
Preservar el medio ambiente para asegurar su uso por parte de la actual y las futuras generaciones.	Asegurar a la actual y a las futuras generaciones el agua necesaria, disponible en estándares de calidad adecuada a los respectivos usos como objetivo principal. En las directrices señala la gestión sistemática de los recursos hídricos, sin disociar los aspectos de cantidad y calidad.	Son aspectos que contradicen cuando instituye el “régimen de otorgar los derechos de uso de los recursos hídricos tiene como objetivo asegurar el control cuantitativo y cualitativo de los usos de agua y el efectivo ejercicio de los derechos de acceso al agua.” (Art. 11).
“Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.” (Art. 225).	El objetivo es “la utilización racional e integrada de los recursos hídricos, incluyendo el transporte vía fluvial, con miras al desarrollo sostenible”.	El concepto “desarrollo sostenible” tiene varios enfoques. Aquí concierne el que refiere a recursos naturales de forma adecuada y racional que no comprometa a las futuras generaciones. Es una Ley que desvincula la participación de los indígenas en la preservación, restauración, recuperación y conservación del medio ambiente.
Los ríos, lagos, lagunas y cualquier corriente de agua son de dominio de la Unión.	Reglamentación legal del uso y control de los Recursos hídricos.	Responsabiliza al Poder Público por preservar y restaurar los procesos ecológicos y las especies ecosistémicas.
	Integra la gestión de los recursos hídricos con la gestión ambiental y articula la gestión de los recursos hídricos con la del uso del suelo.	Los recursos hídricos son protegidos por normas ambientales generales, a través de la política nacional del medio ambiente. En especial el principio de la racionalidad del uso de las agua.
Garantizar el desarrollo nacional equilibrado.		La Constitución Federativa refiere de manera general el desarrollo en el sentido económico.
Las aguas superficiales y las subterráneas son bienes de los Estados.	La ley incluye las aguas subterráneas en el instrumento de la política nacional de recursos hídricos como	La ley penaliza a infractores de la norma en la utilización de los recursos hídricos subterráneos o

Constitución Federal 1988	Ley 9.433 de 1997	Análisis
	sujeto de otorgamiento de derechos de uso.	superficiales para cualquier finalidad sin la debida autorización u otorgamiento del derecho de uso. Perforar pozos para extracción de agua subterránea, sin la debida autorización.
Compete al poder público, a través de la ley, la concesión o licencia, a través de licitación para la prestación de los servicios públicos (art. 175).	Compete al poder público conceder conforme a la ley permisos, licencias, autorizaciones, concesiones, etc.	La dependencia del financiamiento externo para las construcciones de infraestructura de los servicios públicos afecta los derechos fundamentales de acceder al agua potable.
Políticas de tarifas.	Establece los criterios de cobro por el uso de los recursos hídricos.	Reconoce agua como bien económico y se debe informar al usuario sobre su valor real.
Aprovechamiento energético de los cursos de agua, instalaciones de energía eléctrica. Establece extracción de los recursos naturales minerales y el potencial de la energía hidroeléctrica, bienes y servicios etc. (Art. 176).	Aprovechamiento de los potenciales hidroeléctricos.	Para la generación de energía, está subordinado al plan nacional de recursos hídricos y tiene legislación específica.
	Establece a 35 años el otorgamiento derecho de uso de recursos hídricos.	No se debe exceder, es renovable.

**Fuente:** elaboración propia

### 5.2.6 Múltiples usos del agua

La Agencia Nacional de Aguas (ANA) clasifica los usos del agua en consultivos y no consultivos. El uso consultivo refiere aquel en que hay pérdida entre lo que es derivado y lo que retorna al curso de origen. Por ejemplo, el destinado para irrigación e industria, el abastecimiento público de agua, el abastecimiento doméstico municipal, etc. Los usos no consultivos son aquellos en que la pérdida de agua es casi nula, representados por casos como la navegación fluvial, la pesca, la recreación, la generación hidroeléctrica, etc. Dichos usos se encuentran determinados en la presente ley.

No obstante, el hecho de que la pérdida sea casi nula como en la navegación, la pesca o la generación eléctrica, no quiere decir que su impacto sobre el ecosistema sea mínimo. Para el caso de la producción eléctrica, por ejemplo, el uso de inmensos reservorios y barreras que represan el flujo de los ríos implica grandes pérdidas de especies acuáticas y

contaminación al medio ambiente. Al respecto Fearnside (2009, 2011) señala que los emprendimientos hidroeléctricos producen una alta emisión de gases de efecto invernadero y metano, siendo que este último genera un impacto 25 veces mayor por tonelada de gas de lo que el gas carbónico. Súmese a esto el uso humano, el de las industrias, la agricultura, los alimentos, etc., los cuales generan impactos negativos. Por esto, la normatividad vigente representa un gran retroceso en términos de una verdadera preservación y conservación de los ecosistemas. Si se piensa como Vandana Shiva (2007) que son las culturas y no la naturaleza las que producen escasez o abundancia, se puede comprender cómo la llamada escasez es usada estratégicamente por los agentes más poderosos a fin de mantener sus lucros, llevando incluso a situaciones sociales conflictivas como las denominadas guerras del agua.

En todo caso, el uso de agua es esencial en prácticamente todas las actividades humanas, en especial como:

fuerza de energía para el hombre, sea en forma de vapor, sea en la forma de hidroelectricidad; medio de transporte; es usada en múltiples maneras por los más diversos segmentos industriales; [...] puede ser visto como el más significativo en términos de volumen es el uso del agua para fines de agricultura, [...] el agua tiene una diversa aplicación en el área industrial como: en materia prima y como reagente: obtención de hidrógeno, de ácido sulfúrico, de ácido nítrico, de soda y en múltiples reacciones de hidratación y de hidrólisis; como solvente de sustancias sólidas, líquidas y gaseosas; el lavado de gases y sólidos para retención de materias contenidas en mezclas en esos estados; en operaciones envueltas en transmisión de calor: como agente de enfriamiento de masas de reagentes que se calentaron por reacciones exotérmicas; agente de calentamiento, en la forma de agua caliente o vapor de agua; y además como fuente de energía, por medio de la generación de vapor de agua. (SILVA; KULAY, 2006, p. 368, traducción nuestra).

Usos múltiples y diversos que también caracterizan la vida cotidiana brasileña. Y es precisamente éste uno de los países más ricos en agua dulce del planeta. Con sus más de ocho millones y medio de kilómetros cuadrados de extensión territorial y cerca de 300 millones de habitantes,

es el quinto país del mundo, tanto en extensión territorial como en población. Se sitúa entre las latitudes de 5° norte y 34° sur y longitudes de 35° y 74° oeste, está cortado por la línea ecuatorial y por el Trópico de Capricornio, ocupando 47,7% del área del continente suramericano (REBOUÇAS; BRAGA; TUNDISI, 2006, p. 26, traducción nuestra).

Un país que se sitúa en el primer lugar del mundo en descargas de agua dulce que fluyen por sus innumerables cuencas hidrográficas, vertiendo de 6.220 a 197.500 metros cúbicos por segundo (REBOUÇAS; BRAGA; TUNDISI, 2006). Agua que se distribuye a lo largo del territorio nacional de manera desigual, puesto que, por ejemplo, la región Norte,

prácticamente toda amazónica, contribuye con la mayor parte de dichas descargas, en cuanto regiones como el Nordeste tienen un porcentaje mínimo de ese total.

#### 5.2.7 El Plan Nacional de Recursos Hídricos de Brasil (PNRH)

El Plan Nacional de Recursos Hídricos está soportado en la Constitución Federal de 1988 y define al agua como bien de dominio público de la Unión y de los estados. En él se establece el Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos (SNGRH). Es uno de los instrumentos de planificación creados por la Ley 9.433 de 1997, conocida como Ley de Aguas, que instituye la Política Nacional de Recursos Hídricos y dicho sistema nacional de gestión del agua, reglamentando así el inciso XIX del artículo 21 de la Constitución Federal.

La Resolución N° 58 de enero 30 de 2006, emitida por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos aprobó este plan nacional. No obstante, ya el Decreto 4.755 de julio 20 de 2003 y el Decreto 5.776 de mayo de 2006, definieron la competencia del SNGRH al Ministerio de Medio Ambiente, a fin de coordinar el diseño de dicho plan y apoyar en el monitoreo de su implementación. La Resolución N° 04 de 1999 del Consejo Nacional de Recursos Hídricos creó la Cámara Técnica del Plan Nacional de Recursos Hídricos, en cuanto la N° 32 de 2003 determinó la División Geográfica Nacional y los decretos ministeriales nos. 274 de 2004 y 277 de 2005 que establecieron las doce comisiones ejecutivas regionales.

Las anteriores normas articulan el marco jurídico en el diseño del Plan Nacional de Recursos Hídricos, el cual tiene por fin mejorar las disponibilidades hídricas subterráneas y superficiales con volúmenes suficientes y adecuados. Se busca también con este sistema reducir los conflictos sociales reales y potenciales del uso del agua, además del control de los eventos hidrológicos manifiestos. Un plan que tiene como propósito estratégico el de identificar los recursos hídricos con el objeto de conservarlos, en atención a la gran importancia derivada de su valor socioambiental. La misma Ley 9.433 de 1997 señala igualmente el propósito de mitigar el hambre y mejorar la salud, especialmente de la niñez y la mujer.

El Plan fue diseñado a fin de dar cumplimiento a las Metas de Desarrollo del Milenio en el área de recursos hídricos y procura la implementación de instrumentos que fundamenten una gestión integrada de dichos recursos. De esta manera Brasil asume los compromisos adquiridos por los países con el Plan de Implementación de la Cúpula Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, el que dentro de sus metas preveía la elaboración de dichos planes de gestión integrada de los recursos y el aprovechamiento eficiente del agua. Es

un plan proyectado hasta el 2020 por medio de directrices, programas y metas que buscan articularse a la política pública y a programas de diversas áreas del Estado que interactúan promoviendo la gestión integrada de los ecosistemas.

En tal sentido, el PNRH tiene como objetivo general:

establecer un pacto nacional para la definición de directrices y políticas públicas dedicadas para la mejoría de la oferta de agua, en calidad y cantidad, gerenciando las demandas y considerando el agua un elemento estructurante para la implementación de las políticas sectoriales, sobre la óptica del desarrollo sostenible y de la inclusión social [...] Ya los objetivos estratégicos (o finales), reflexionando el objetivo general, contempla tres dimensiones, a saber:

- la mejoría de las disponibilidades hídricas, superficiales y subterráneas, en calidad y cantidad;
- la reducción de los conflictos reales y potenciales de uso del agua, bien como de los eventos hidrológicos críticos;
- la percepción de la conservación del agua como valor socioambiental relevante (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2006, p. 13, traducción nuestra).

Respecto a las directrices del PNRH están orientadas de modo general como principios de carácter permanente en la toma de decisiones, en el marco de proposición de programas y subprogramas, a fin de obtener los objetivos trazados en el plan. Como se señaló anteriormente este plan nacional prevé planes estatales y del Distrito Federal, los cuales son establecidos en la ley para ejecutar en esas escalas gubernamentales. Y, a pesar de su importancia, se identifica que esos planes no han sido tomados como instrumentos prioritarios frente a la implementación de los demás. Por ejemplo, más

de 90% de esos estudios fueron realizados sin la participación de los Comités de la cuenca hidrográfica, no se contextualiza en el Plan de Recursos Hídricos en la forma de la Ley 9.433 de 1997, por no haber sido acompañado y validado por los comités correspondientes. Con todos sus estudios técnicos que se presentan como subsidios fundamentales para la construcción efectiva de los planes de la cuenca. (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2006, p. 34, traducción nuestra).

Sin embargo, siguen faltando estudios en las regiones marginadas o en las fronteras. Y aunque existen más de 23 consejos estatales y del Distrito Federal, no es suficiente contar con el funcionamiento de esos consejos de recursos hídricos en las unidades de la federación. El PNRH está formulado según lo ordenado por la Ley 9.433 de 1997, cuyo texto señala la importancia de perfeccionar la gestión integrada del agua en el país, así como de la adecuación del SNGRH y el ordenamiento administrativo del aparato estatal brasileño.

El PNRH y la actual política nacional de agua fueron auspiciados por la ONU, por lo que se vienen cumpliendo obligaciones adquiridas en los diferentes convenios internacionales

y con las instituciones financieras internacionales. Además, deben cumplir con lo pactado en la Declaración del Milenio<sup>40</sup> de las Naciones Unidas, la cual fue aprobada en la Cúpula del Milenio, realizada en 2000 en la ciudad de Nueva York. Fueron estipulados allí ocho macro objetivos a ser cumplidos hasta el 2015, más conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y que preveían su desarrollo a través de acciones del Estado y la sociedad.

La misma Conferencia de la ONU para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) realizada en Rio de Janeiro en 1992, principalmente su capítulo 18, señala la importancia de la gestión de los recursos hídricos y la inclusión de agentes sociales en su gestión. Y pese a la existencia de tales instrumentos, que representan grandes esfuerzos y debates internacionales, en las regiones y territorialidades aún existen poblaciones con graves dificultades en el abastecimiento de agua potable. De suerte que estados como los latinoamericanos han terminado por favorecer los intereses corporativos internacionales por medio, inclusive, de este tipo de acuerdos ligados a la ONU. Por esto, es importante dejar claro que las corporaciones internacionales han abierto mercados de gran escala en estos países que pasaron a tratar el agua como una mercancía más. Imposiciones que, indudablemente, han conllevado a una agudización de las desigualdades sociales.

### **5.3 Relaciones bilaterales entre Colombia - Brasil**

El 24 de abril de 1907 Brasil y Colombia suscribieron en Bogotá el Tratado Vásquez Cobo que definía los 1.644 kilómetros de línea fronteriza compartida por ambos países. Y desde aquella época estas naciones buscan avanzar en la diversificación y ampliación de la agenda bilateral, con miras a establecer procesos de concertación e integración por intermedio de organismos como la OTCA, la UNASUR, el MERCOSUR y la CELAC.

Varias comisiones se han creado con el fin de desarrollar tal agenda bilateral: la Comisión Bilateral Colombia-Brasil de 2009, a través de la cual fijaron un espacio de coordinación y diálogo político de alto nivel; la Comisión de Vecindad e Integración de 2012; la Comisión Mixta Cultural y Deportiva, convenio más antiguo de intercambio cultural creado en 1963; la Comisión Bilateral Fronteriza; la Comisión de los Hitos Fronterizos; la Comisión Mixta para la Prevención, Control y Represión del Tráfico Ilícito de Sustancias

---

<sup>40</sup> “De la Declaración hacen parte las Metas del Milenio, las cuales son: erradicar la extrema pobreza y el hambre; alcanzar la enseñanza básica universal; promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el HIV/AIDS, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad ambiental; y establecer una alianza mundial para el desarrollo.” (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2006, p. 48, traducción nuestra).

Estupefacientes y Psicotrópicas, entre otras (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2015. no paginado).

Temas más recientes que se encuentran en la agenda bilateral tratan sobre el desarrollo social en la región fronteriza, la conservación de la cuenca amazónica, los intercambios y experiencias culturales y artísticas, la seguridad alimentaria, la seguridad y defensa nacional, etc. Con todo, no hay nada en profundidad sobre la conservación de cuencas hidrográficas ni el abastecimiento de agua potable en la frontera, siendo este uno de los mayores problemas que atraviesan día a día los habitantes de estos territorios.

De otro lado, Brasil hace parte del MERCOSUR, estrategia que busca consolidar la integración política, cultural, económica y social de los estados latinoamericanos. Y es de esta manera que procuran fortalecer la ampliación de los mercados, o sea, el establecimiento de un mercado común, así como aumentar la producción, disminuir costos, el aprovechamiento del medio ambiente, los recursos hídricos, la coordinación de las políticas macroeconómicas y, sobre todo, reducir los impuestos y aranceles entre los países signatarios. Colombia forma parte del MERCOSUR como asociado, por lo cual no es un país con membresía plena para la toma de decisiones. Esto impide la consolidación de un bloque mayor en aras de la integración política, económica y social del sur de América.

De la misma forma que la OTCA, el MERCOSUR no tiene convenios de políticas especiales en el tema de abastecimiento de agua potable. Manejan temas como la conservación de los recursos hídricos pero, en la práctica, en el área fronteriza aún falta consolidar esa parte.

Ciertamente, el citado PNRH incluye proyectos transfronterizos sobre la implementación de prácticas de gerenciamiento integrado de las cuencas hidrográficas compartidas. Es de esa forma que el plan tiene en cuenta la propuesta Estratégica Común entre estos países. La Estrategia Común ha sido presentada y discutida en diversas reuniones gubernamentales y técnicas, en el Quinto Diálogo Interamericano sobre el Gerenciamiento de Aguas, el Cuarto Fórum Mundial de Agua y el Fórum de los Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2006).

Actualmente la economía brasileña se encuentra en decrecimiento, con pocas condiciones básicas de un crecimiento sostenible. Desde los años 1990 la economía brasileña tuvo grandes transformaciones económicas. Cambios que sucedieron, en especial, en la política de apertura comercial, la implementación de un programa de estabilización, las reformas en la acción del Estado y las prioridades puestas en la competitividad. Considerando la inversión

[...] total en proyectos en Brasil, el sector económico que presentó el mayor anuncio de inversión fue el de la industria de transformación, representando 54% del total, seguido del sector de transporte, almacenaje y comunicación, con 16%, y del sector de producción y distribución de electricidad, gas y agua, con 13,8%. (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2006, p. 51).

Cabe resaltar que, a fin de impulsar la economía brasileña, se hizo necesario fortalecer el Sistema de Gerenciamiento de Recursos Hídricos en lo tocante a definición de derechos de propiedad, pues los “acuerdos comerciales en negociación en la organización Mundial del Comercio OMC y las orientaciones macroeconómicas emanadas del FMI continúan impulsando a los países endeudados para la profundización de las políticas de privatización.” (RODRIGUEZ, s.d., p. 8). Esto correspondió en muchos casos al encarecimiento y la mala prestación del servicio de abastecimiento de agua. Una situación generadora de conflictos como resultado del incremento en su valor monetario y su demanda por parte de capitales privados, tanto nacionales como extranjeros.

#### **5.4 Política Estadual de Recursos Hídricos del Estado de Amazonas (PERH)**

Esta política en concreto fue instaurada mediante la Ley No. 2.712 de 28 de diciembre de 2001. Es una política que considera al agua como un bien de dominio público, dotado de valor económico y establece los objetivos de la Política Estadual de Recursos Hídricos del Amazonas de la siguiente manera:

Asegurar a la actual y las futuras generaciones la necesaria disponibilidad de agua, de forma adecuada a los diversos usos; Promover la utilización racional e integrada de los recursos hídricos, incluyendo el transporte fluvial, garantizando el desarrollo sostenible; proveer la prevención y defensa contra eventos hidrológicos críticos de origen natural o que provenga del uso inadecuado de los recursos naturales; garantizar la buena calidad de las aguas, en acuerdo a sus usos múltiples; asegurar la floresta y reforestación de las nacientes de márgenes de los cursos hídricos; estimular la capacidad regional en ciencia y tecnología para el efectivo gerenciamiento de los recursos hídricos; desarrollar el sector hídrico del Estado, respetando los ecosistemas originales conforme a la legislación; poner orden a la utilización racional de las aguas superficiales y subterráneas; difundir conocimientos, buscando concientizar a la sociedad sobre la importancia estratégica de los recursos hídricos y su utilización racional; viabilizar la articulación entre la Unión, el Estado, los municipios, la sociedad civil, el sector privado buscando la integración de esfuerzos para la implementación de la protección, conservación, preservación y recuperación de los recursos hídricos; compatibilizar el desarrollo económico y social con la protección al medio ambiente. (REPUBLICA DA COLOMBIA, LEY 2.712, 2001, art. 2, 2001, traducción nuestra).

Estos mismos propósitos se encuentran en la Ley 3.167 de 2007 con los mismos fundamentos y están diseñados bajo el esquema de la Política Nacional de Recursos Hídricos

que ponen en juego los diversos instrumentos de la Política Estadual de Recursos Hídricos de Amazonas tales como: el Plan Estadual de Recursos, Plan de cuenca hidrográfica, el Fondo Estadual de Recursos Hídricos, el Sistema Estadual de Informaciones de Recursos Hídricos, la Zonificación Ecológica-Económica, el otorgamiento de derechos de uso de recursos hídricos, el cobro por el uso y el plan ambiental del Estado del Amazonas. Instrumentos que ayudarán a encontrar mecanismos estratégicos para su planificación, desde una óptica técnica y administrativa, pública y privada, en los procesos de gestión del agua en el nivel estadual.

Además crea el Sistema Estadual de Gerenciamiento de Recursos Hídricos en el Estado de Amazonas con el objeto de coordinar la gestión integrada del agua, promover el cobro por el uso, planear, controlar y regular el uso, la preservación y recuperación del agua, e implementar la política estadual del agua que fundamenta las directrices y acciones específicas e integra la gestión ambiental con la gestión de aguas, mediante el control de aguas contaminadas del alcantarillado o aguas negras, producidas por las industrias y la población urbana.

La Ley 3.167 del 28 de agosto de 2007 acentúa las mismas disposiciones, objetivos e instrumentos, dispuestos ya en la Ley 2.712 de 2001, con excepción del instrumento de cobro del uso del agua y agrega la aplicación de los valores de recaudo:

El precio público cobrado por el uso de los recursos hídricos será calculado con base en la descarga máxima otorgada, o en la cantidad establecida en título, por el otorgamiento/usuario, conforme criterios complementarios y periodicidades definidos por el Consejo Estadual de Recursos Hídricos, con el auxilio técnico específico, en función de los usos específicos y mediante la utilización de la fórmula  $PP_u = (PP \times V_{ef})$ . (BRASIL, LEY ORDINÁRIA 3.167, 2007, art. 28, traducción propia).

En donde  $PP_u$  = precio público, en reales,  $PP$ =precio base y  $V_{ef}$ = volumen mensual consumido por el usuario en metros cúbicos. Con esto fundamenta la ley la gestión de los recursos hídricos y debe atender el uso múltiple de las aguas, de los fundamentos y objetivos específicos para desarrollar y optimizar la calidad y cantidad de agua, a fin de asegurar una buena disponibilidad. Sin embargo, la Política Estadual de Recursos Hídricos continúa vigente, siendo la norma que dicta las líneas generales y acciones para la gestión sistemática del recurso hídrico, la adecuación de la gestión a las complejidades poblacionales, físicas, bióticas, económicas, sociales y culturales de las diversas regiones del Estado, la integración de la gestión del agua con la gestión ambiental, entre otras acciones de política pública.

Cabe resaltar que la reformulación de la PERH no desarrolla lo relativo al abastecimiento de agua potable en la región amazónica pero sí el cobro del uso de agua y el

otorgamiento de derechos de uso, asignados a través de licencia o de permisos, según el procedimiento legal administrativo. Directrices que atienden los preceptos de la Ley de Aguas (No. 9.433 de 1997) y la Constitución Federal de 1988, en un juego donde el mercado tiene un verdadero protagonismo. Es bueno recordar que la Ley de Aguas señala que “el agua es un bien de dominio público” y “un recurso natural limitado, dotado de valor económico”. Son limitaciones legales también presentes en la PERH, las cuales afectan a muchas familias que se encuentran en áreas fronterizas y que están sin posibilidad de acceso a agua potable.

Una política estadual que promueve el cobro por el uso del agua, establece su control y fiscalización. Son directrices encaminadas al cumplimiento de las Metas del Milenio, en colaboración ahora con empresas públicas, privadas, corporaciones e instituciones financieras internacionales. Sin embargo,

Los argumentos a favor de la privatización se han basado principalmente en el mal servicio del sector público. Se considera que el número de empleados gubernamentales es excesivo y que son responsables de la baja productividad de las dependencias de suministro del agua. Rara vez se considera que el mal desempeño del sector público por lo general se debe a que las paraestatales a cargo de los servicios básicos casi nunca rinden cuentas. Y al parecer no hay indicios de que las empresas privadas sean más responsables. La privatización no tiene antecedentes de éxito, pero sí de riesgos y fracasos. Las empresas privadas suelen violar las normas de operación y modificar los precios sin que sufran consecuencias graves. (SHIVA, 2007, p. 101).

Son varios ejemplos que podríamos citar al respecto. Como el caso de la privatización de agua en Manaus, Amazonas, el cual ha generado conflictos en torno a este recurso vital. Se trata de uno de los modos en que lo global afecta lo local ya que la Organización Mundial del Comercio (OMC), con el Acuerdo General de Comercio y Servicios (GATS, por su sigla en inglés), ha venido a incorporar la distribución del agua y el saneamiento básico como servicios a ser considerados dentro de los acuerdos comerciales (CASTRO, s.d., p. 26).

Tales acuerdos comerciales del agua afectan directamente a las mujeres, grupo social que constituye la mayor parte de la fuerza de trabajo empleada en el sector de prestación de servicios. En el caso del trabajo doméstico, ellas constituyen también un amplio porcentaje de la economía que llega aproximadamente al 13% del Producto Interno Bruto de Brasil. Por eso, las mujeres son afectadas de doble manera con la privatización de los servicios públicos, debido a su papel productivo en la gestión y su papel reproductivo en el acceso y uso, aumentando con ello las desigualdades de género (CASTRO, s.d.).

De otro lado, la Constitución Federal dispuso el establecimiento de políticas de saneamiento básico y de agua potable en las municipalidades y la implementación de reglas

formales. Se desarrollaba allí la idea de que corresponde al Estado garantizar el bienestar social integral y democrático, en especial a través del fomento del crecimiento económico, el cual implica responsabilidad social.

De modo que la PERH obedece a acuerdos que condicionan y sobrepasan su escala administrativa estadual. Lo que no está exento de contradicciones, pues la Ley 9.433 de 1997 limita severamente lo colocado en el artículo 366 del texto constitucionalista cuando señala que: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable” (BRASIL, 1988, no paginado). Lo que influencia ampliamente las formas más localizadas de implementación de las acciones públicas.

Para el caso de las municipalidades, la Política de Saneamiento Básico prevé los criterios para el otorgamiento de derechos de uso, favoreciendo la prestación directa de los servicios públicos de interés local bajo el régimen de concesión o licencia.

Entonces, teniendo como fundamento el texto constitucional y las políticas de agua establecidas en diversos momentos, se estipuló el principio del cobro por el uso del servicio público. Instrumentos que han viabilizado, a su vez, la iniciativa empresarial que busca lucrarse por medio de la prestación de servicios públicos, como aquellos de agua potable y alcantarillado, que son concedidos o licenciados por parte de agentes burocráticos. Por lo tanto, puede decirse que “el poder de estos intermediarios procede” “[...] de la concentración del capital simbólico, del que la concentración del capital jurídico es un aspecto, y que tiende, por ejemplo, a sustituir el honor estatutario de la casta nobiliaria por los honores que otorga el poder central.” (BOURDIEU, 2014, p. 388 y 510). Es decir, en el Estado se concentra continuamente el capital, pudiéndose pensarlo como el banco central del poder simbólico. Banco controlado por quienes ocupan las diferentes posiciones jerárquicas en la estructura burocrática.

## **5.5 Agencias reguladoras de saneamiento básico y agua potable**

La Agencia Reguladora de los Servicios Públicos Concedidos del Estado de Amazonas, ARSAM, fue creada por la Ley 2.568 de 1999. Organismo al que compete “la normatización, control y fiscalización de los servicios públicos concedidos, permitidos o delegados por ley o convenio.” Es la agencia encargada, entonces, de fiscalizar el desempeño de prestadores del servicio público de abastecimiento de agua, que en el caso de la capital

amazonense es “Manaus Ambiental”, cuya naturaleza jurídica es la de una empresa privada prestadora de servicios públicos (ABAR, 2013, p. 22). Concesiones de agua que son vistas con buenos ojos por parte de la propia Asociación Brasileña de Agencias de Regulación (ABAR):

Las previsiones de ingresos exclusivamente o en su mayor parte provenientes de la prestación de los servicios reduce la dependencia en relación al poder ejecutivo, apunta positivamente para la realización de la independencia decisoria. De esa información también se puede deducir que el modelo actualmente existente de Agencias Reguladoras, en lo que respecta al aspecto financiero, en un análisis general, se tiene demostrado económicamente sustentable dentro de los propios servicios públicos de saneamiento básico, especialmente abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario. (ABAR, 2013, p. 38).

De suerte que la forma predominante de la regulación del servicio público de abastecimiento de agua potable supone su sostenibilidad bajo un criterio extremadamente economicista. El volumen de agua facturada y el número de habitantes es la principal base de cálculos y planificación. Por ejemplo, la agencia ARSAM, por medio de la prestadora de servicios públicos “Manaus Ambiental” muestra una base de cálculo de facturamiento bruto del 1%, naturaleza jurídica contractual y un valor medio mensual de 225.014,23 reales en saneamiento básico y de 225.014,23 reales en abastecimiento de agua, con una ejecución y presupuesto promedio mensual de 2.700.170,76 de reales (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO, 2013, p. 40-41).

El estimativo de composición de los egresos anuales de las agencias reguladoras para el abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario por valor ejecutado en 2012 es de 225.014,23 reales, fiscalización 90%, regulación económica el 1%, ouvidoria el 2%, normalización el 1%, acompañamiento de los planes de saneamiento 1% y otros 5%; y existen “en la agencia reguladora de saneamiento básico en Amazonas 11 gerencias 8 directores por 2 años con experiencia y conocimiento en las áreas objeto de regulación según indicación del poder ejecutivo”. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO, 2013, p.48). A seguir se muestran los tipos de prestación y contratación de servicios públicos de saneamiento:

**Cuadro 4-** Prestación y contratación de los servicios públicos de saneamiento básico en Manaos.

<b>Prestación de Servicio Público</b>		
Directa	Indirecta	Gestión asociada
Centralizada Descentralizada(empresa privada, pública, sociedades de economía mixta, fundaciones)	Licitación---Contrato concesión	Consorcio público-contrato de programa. Convenio de cooperación— contrato de concesión

**Fuente:** elaboración propia

Con relación a la gestión asociada, conforme a la Ley 11.107 de 2005, la cual determina la gestión asociada de servicios públicos y estipula las posibilidades de creación de un nuevo tipo de órgano público, define como consorcio público el que se constituye a través de protocolo de intenciones, o sea, es el proyecto de ley uniforme de creación de consorcio entre órganos públicos y su contenido mínimo debe obedecer a lo previsto en la ley. El protocolo de intenciones será suscrito por los jefes del poder ejecutivo de cada uno de los entes federados consorciados y debe ser publicado, y, para garantizar su eficacia, cada ente debe aprobarlo.

Ya el contrato de programa es otro nuevo tipo de contrato creado conforme a la citada ley, mediante el cual se regula la delegación de la prestación de servicios públicos por un ente de la Federación para otro o entre entes y el consorcio público. Así, poco a poco se fue legitimando la lógica de la oferta y la demanda de los servicios públicos, en especial del agua potable. Un espacio en el que existen múltiples agentes en juego.

## **5.6 Política Nacional de Saneamiento Básico**

Política creada a través de la Ley 11.445 de 5 de enero de 2007 que orienta, a escala nacional, sobre las acciones públicas de saneamiento básico y direcciona el conjunto de servicios de infraestructura e instalaciones operacionales de abastecimiento de agua potable, alcantarillado, limpieza urbana y manejo de los residuos sólidos, bajo los principios de eficiencia y sostenibilidad económica.

Con relación al abastecimiento de agua potable la ley señala: debe constituirse por las actividades de infraestructuras e instalaciones necesarias al suministro público de agua potable, desde la captación hasta las conexiones prediales, con sus respectivos instrumentos de medición (art. 3, numeral a); concretamente, en su numeral IV establece: “las condiciones de sostenibilidad y equilibrio económico financiero de la prestación de los servicios, incluyendo el sistema de cobro, composición de tasas y tarifas, el sistemático de reajuste, la

de revisión de tarifas y una política de subsidios”. Estos ítems contradicen una visión de desarrollo local sustentable por los condicionamientos económicos para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, sujeta a la oferta y la demanda y no al bien social o bien común, llevando a disputas entre los proveedores de agua y los usuarios ahora llamados “clientes”.

En verdad el “Estado monopoliza la elaboración de las leyes o reglas dentro de su territorio, características que propician la creación de un marco institucional y una cultura política común dentro del territorio.” (PINEDA, 2013, p.70). Esta concentración del poder de decisión en una sociedad y su manipulación hace con que las prácticas legislativas se discutan y formulen fuera del contexto de las poblaciones más afectadas. Lo que viene generando conflictos y desigualdades sociales y de competencias en ese campo, pues las entidades públicas se limitan al establecimiento de directrices, perdiendo sus atribuciones para el ejercicio de las actividades y operaciones en el sector de abastecimiento de agua potable.

De esta manera, la política de saneamiento básico amplía la participación al sector privado mediante concesiones a largo plazo, lo cual ha sido rentable en grandes centros urbanos como Manaus. Pero existen empresas públicas con capacidad de inversión y con innegable capacidad técnica, sobre todo en áreas rurales y ciudades fronterizas, lo que en muchos casos no es rentable para las empresas privadas.

Lo anterior ha sido reglamentado en buena medida con las leyes 8.666 de 21 de junio de 1993, norma general de licitación y contratación a nivel de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios; la 8.987 de 13 de febrero de 1995, que señala las normas para la concesión de servicios públicos; la 11.107 de 6 de abril de 2005, norma general con objeto de que los Estados, el Distrito Federal y los municipios contraten consorcios públicos, a fin de realizar los objetivos de interés común; el Decreto 6.017 de 17 de enero de 2007, el cual determina la ejecución de la Ley 11.107 y el Decreto 7.217 de 21 de junio de 2010 que reglamenta la Ley 11.445 de 5 de enero de 2007.

En todo caso, a pesar de la exigencia normativa de la creación de planes de saneamiento básico municipales y, en específico del Estado de Amazonas, en 2013 apenas 13 ciudades contaban con un plan de saneamiento básico (DIÁRIO DO AMAZONAS, 2013, no paginado). Por ejemplo, siendo Manaus su capital, está corriendo el riesgo de no recibir fondos federales del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) (MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, 2016) que, para el año de 2014, sumaban aproximadamente 13,5 billones de reales, por no contar con un Plan Municipal de Saneamiento Básico, de acuerdo a lo exigido en la Ley 11.445 de 2007. Ley que daba un plazo de cinco años a los municipios para

el establecimiento de planes de saneamiento básico por medio de los cuales se programara la inversión en obras de abastecimiento de agua potable.

### **5.7 Abastecimiento de agua y saneamiento en los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

En el ámbito urbano latinoamericano una de cada diez personas no tiene saneamiento, según fue señalado en la Conferencia Latinoamericana de Saneamiento realizada en 2007. Esto indica que, en Latinoamérica estamos rezagados en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en dar la posibilidad de acceso a servicios públicos mejorados de saneamiento a cerca de diez millones de habitantes.

En ese contexto, la ONU determinó al 2008 como “Año Internacional del Saneamiento”, formulando las directrices siguientes respecto del saneamiento básico:

Incrementar la toma de conciencia y compromiso de actores a todos los niveles, dentro y fuera del sector, sobre la importancia de alcanzar los ODM de saneamiento.

Movilizar a los gobiernos – en el nivel nacional y local-, las alianzas existentes, las instituciones financieras, los proveedores de servicio, el sector privado y las agencias de cooperación internacional.

Asegurar compromisos reales para revisar, desarrollar e implementar acciones efectivas para llevar a cabo programas de saneamiento, y fortalecer las políticas de saneamiento. En las que se asignen responsabilidades claras.

Promover las soluciones sostenibles y tradicionales con base en la demanda, y tomar decisiones informadas reconociendo la importancia de trabajar desde la base hacia arriba con profesionales y comunidades.

Asegurar el incremento del financiamiento para el arranque y el progreso posterior, a través de compromisos del presupuesto nacional y asignaciones de agencias de desarrollo.

Desarrollar y promover políticas y estrategias dirigidas al incremento de los recursos locales para saneamiento, y la capacidad institucional y de recursos humanos.

Impulsar la sostenibilidad y, por tanto, la efectividad de las soluciones de saneamiento.

Asimilar las lecciones aprendidas que contribuyan significativamente en el apoyo y el incremento de las inversiones en el sector. (WSP-LAC, 2007, p. 7).

Directrices que vienen desarrollándose en los diferentes países latinoamericanos y en el Caribe. En Brasil los ODM indican que en 2015 un 69,7% de su población contaría con acceso a los servicios de agua potable, aproximándose al cumplimiento de las metas del milenio. No obstante, el Director Ejecutivo de la UNICEF, Anthony Lake, informa que más

de 3.000 niños mueren todos los días a causa de las enfermedades diarreicas. El logro de este objetivo será muy importante para salvar vida de los niños. [...] Lake,

advierte que no es posible declarar victoria, ya que por lo menos 11% de la población mundial - 783 millones de personas no tienen acceso aún al agua potable, y miles de millones no reciben todavía servicios de saneamiento. (OMS, 2012, no paginado).

En el informe de la Organización Mundial de Salud y la UNICEF (2012) se destaca que a nivel mundial no es posible medir la calidad del agua. Siendo que el progreso hacia la meta del agua potable de los ODM se mide a través de recolección de datos sobre el uso de fuentes mejoradas de agua potable. De conformidad con los informes se revelan esfuerzos para garantizar las fuentes mejoradas de agua. Es por eso que no se alcanzaron las metas de los ODM, que preveían para el año 2015 el 69,7% de población con acceso y actualmente solo el 63% de los habitantes del mundo tienen acceso a un saneamiento mejorado. Por tanto, dice la OMS, solo avanzaría hasta un 67% en 2015, menos que lo propuesto en los ODM.

Mientras tanto, un informe del Banco Mundial en 2014, sobre el desarrollo de los ODM en agua potable, señala que Brasil y Colombia poseen el 98.1% y el 91.3% de su población, respectivamente, con acceso a agua potable. No obstante, se trata de metas desarrolladas en las grandes ciudades ya que a las regiones pobres y vulnerables aún no llega el agua potable. Como lo confirma el Secretario General de la ONU: “Nuestro siguiente paso debe ser llegar a las personas a quienes resulta más difícil alcanzar, los más pobres y más desfavorecidos del mundo.” (OMS, 2012, no paginado).

De esta manera, las metas no han funcionado en el Estado de Amazonas, a pesar de contar con una gestión de los servicios públicos por medio de consorcios públicos o privados.

No se puede desconocer la existencia de dificultades a la hora de desarrollar las actividades proyectadas en el Plan Nacional de Saneamiento, así como las del PAC, pues la ausencia de saneamiento en la mayor parte de los estados y municipios de Brasil dificulta la implementación de grandes inversiones de modo sostenible. El abastecimiento de agua potable está siendo cada vez más determinado por fuerzas del mercado. Como Bourdieu (2001) afirma: “hemos llegado al neoliberalismo convertido en programas políticos”.

Por consiguiente, podemos decir que el discurso neoliberal no es un discurso más. Es un discurso bastante fuerte, por cuanto tiene a su favor toda la potencia del mundo de relaciones de fuerza de los poderes dominantes, los cuales auxilian su eficacia simbólica. Esas relaciones contribuyen sobre todo en la implantación de las preferencias de quienes dominan las relaciones económicas. Por lo tanto, se puede decir con razón que en tal estado de cosas “la cooperación público-privada ha proliferado bajo el disfraz de atraer capital privado y contener el número de burócratas.” (SHIVA, 2007, p. 99). Disfraz de una gran eficacia, en

términos de preparar el terreno para la aceptación de los condicionamientos puestos por instituciones como el BM, el FMI y la OMC a los países latinoamericanos.

### **5.8 Efectos de la crisis mundial de abastecimiento de agua potable**

Son diversos los factores implicados en la crisis del agua en el mundo, estando entre los más sobresalientes: la contaminación por la extracción minera y petrolera, la irrigación para agricultura, las aguas residuales no tratadas, la falta de agua potable apta para el consumo humano, el represamiento para hidroelectricidad. Se suma a esto el consumo creciente de grandes industrias como Nestlé, Coca Cola, Pepsi y otras más que son beneficiadas por concesiones legitimadas en las políticas públicas actuales.

Entre las consecuencias y efectos más inhumanos de esta crisis están las muertes infantiles, calculadas en un millar por día; las 748 millones de personas que no disfrutan de una buena fuente de agua potable; los 2.500 millones de habitantes que no tienen buenas instalaciones de saneamiento; las mil millones de personas que hacen sus necesidades al aire libre; las 1.800 millones de personas que utilizan una fuente de agua potable contaminada con materias fecales (UNESCO, 2015). Esta situación nos permite dilucidar la dependencia actual en cuanto a la financiación de la construcción de infraestructuras de servicios básicos, en especial el de aguas, y mismo la gestión de esta y de los servicios públicos en general.

Esa dependencia de apoyos externos es mediada por las reformas y transformaciones administrativas de públicas a privadas de los servicios públicos. Al respecto la “privatización aparecía como fase moderna del Estado basado en la racionalidad y en la eficiencia de la empresa privada.” (CASTRO, s.d., p. 24, traducción propia). Al mismo tiempo los acuerdos internacionales que buscaron entrar en negociaciones de mercado y el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio, direccionando a la macroeconomía, sobre todo a los países que se encontraban en deuda y obviamente recaía en países en desarrollo, a fin de instituir políticas de privatización.

Actualmente la privatización reina en los países en desarrollo y sigue avanzando ese proceso de monopolización y transformación de lo público en privado en los servicios públicos, en especial el agua potable. Rodríguez (s.d.) señala que esto está afectando la autonomía y soberanía de los países periféricos en la definición de políticas públicas de desarrollo. De este modo, la urbanización, el crecimiento demográfico, la industrialización, el aumento de la producción y el consumo han generado una demanda de agua cada vez mayor y ante la cual el Estado ha ido perdiendo paulatinamente el control.

Sabemos que en la superficie terrestre hay agua suficiente para atender al mundo y a las presentes y futuras generaciones. Pero si no cambiamos la forma de usar, manejar y la manera como se comparte el agua, así como nuestro pensamiento calculista, agravaremos la crisis mundial del agua como ya se ha mencionado. Y continuaría con las muertes de niños en el mundo por desnutrición, por la mala calidad y la falta de agua potable.

Las presiones macroeconómicas contribuyen escasamente a disminuir la desnutrición de miles o millones de infantes en el mundo que mueren diariamente. Se observa que en el mundo, entre el año 1990 y el 2014, hubo una disminución de poco más del 7% en la desnutrición. En cuanto que en países desarrollados se mantuvo por debajo del 5% la cantidad de personas desnutridas. Ya para el caso de los países en desarrollo esa reducción correspondió a cerca de 10%, pasando de 994,1 en 1990 para 790,7 millones de personas con problemas de desnutrición en el 2014. Con relación a América Latina y el Caribe ese porcentaje se redujo de 68,5% a 37,0% y América Latina en específico fue de 60,3% a 29,5% entre 1990 y 2014 (Cuadro 5). Al parecer son cifras menores en comparación con Asia y África, aunque no deja de ser paradójico, pues el hambre y la extrema pobreza han sido temáticas priorizadas, por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en diversos planes y políticas nacionales. Por eso, a pesar de que ha habido esfuerzos grandes, sigue siendo alto el número de la desnutrición prevaleciente en el mundo, lo cual es agravado por el enfrentamiento de la crisis de agua que afecta, sin duda, a las poblaciones más vulnerables de regiones como África, Asia y América Latina.

**Cuadro 5-** Incidencia de la desnutrición a nivel mundial (1990 – 2014)<sup>41</sup>

	1990-92		2012-14*	
	Desnutridos <sup>a</sup> (en millones)	Prevalencia de la desnutrición <sup>b</sup> (%)	Desnutridos <sup>a</sup> (en millones)	Prevalencia de la desnutrición <sup>b</sup> (%)
<b>Mundo</b>	<b>1.014,5</b>	<b>18,7</b>	<b>805,3</b>	<b>11,3</b>
<b>Regiones desarrolladas</b>	<b>20,4</b>	<b>&lt;5</b>	<b>14,6</b>	<b>&lt;5</b>
<b>Regiones en desarrollo</b>	<b>994,1</b>	<b>23,4</b>	<b>790,7</b>	<b>13,5</b>
<b>África</b>	<b>182,1</b>	<b>27,7</b>	<b>226,7</b>	<b>20,5</b>
África Subsahariana	176,0	33,3	214,1	23,8
<b>Asia</b>	<b>742,6</b>	<b>27,3</b>	<b>525,6</b>	<b>12,7</b>
Asia Oriental	295,2	23,2	161,2	10,8
Asia Sudoriental	138,0	30,7	63,5	10,3
Asia Meridional	291,7	24,0	276,4	15,8
Asia Occidental	8,0	6,3	18,5	8,7
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>68,5</b>	<b>15,3</b>	<b>37,0</b>	<b>6,1</b>
América Latina	60,3	14,4	29,5	5,1
<b>Oceanía</b>	<b>1,0</b>	<b>15,7</b>	<b>1,4</b>	<b>14,0</b>

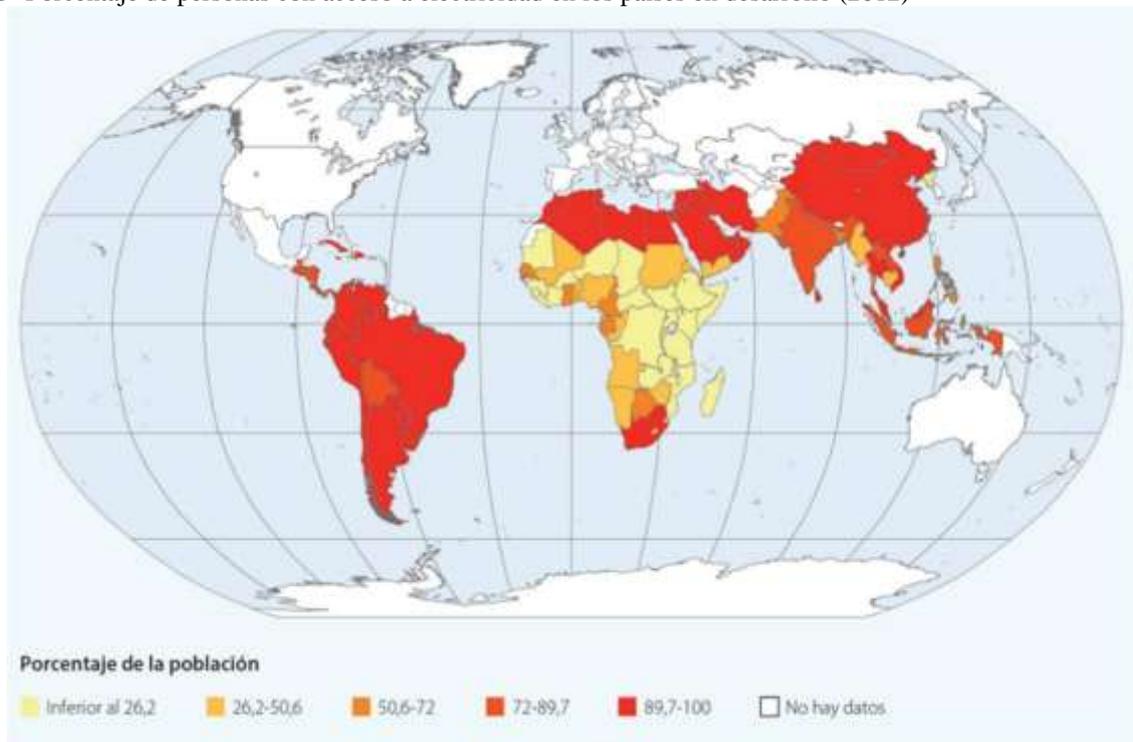
Fuente: UNESCO (2015).

Con la globalización, en América Latina, a partir de la década de 1990, hubo una apertura de sus economías a los mercados internacionales. Un proceso acentuado a comienzos del siglo XXI que muestra el poder de las empresas transnacionales (acumulación del poder económico) y que se tornó muy interesante para los países desarrollados, puesto que expanden sus mercados por el mundo con productos, bienes y servicios anteriormente considerados de carácter público como el abastecimiento de agua (GARRETA, 2014). Este predominio de la economía capitalista ha obstaculizado la articulación de nuevos paradigmas que objetiven la mitigación de la pobreza y el hambre.

Nuestra preocupación se concentra, además, en la utilización de los ríos como fuentes para la generación eléctrica, como se ha mencionado anteriormente. Un uso que presenta también desigualdades sociales respecto de las personas con acceso a la electricidad en los países del tercer mundo (Figura 5). Lo que va a ilustrar mejor sobre la situación actual de este servicio que afecta tanto al ecosistema y del que se benefician las grandes industrias.

<sup>41</sup> “\* Proyecciones a la desnutrición o el hambre crónica es un estado de incapacidad para adquirir alimentos suficientes que se prolonga durante un año por lo menos, definido como un nivel de ingesta de alimentos insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria (FAO, n.d.). b La incidencia de la desnutrición muestra la proporción de la población que sufre de dicha hambre crónica.” (UNESCO, 2015, no paginado).

**Figura 5-** Porcentaje de personas con acceso a electricidad en los países en desarrollo (2012)



**Fuente:** UNESCO (2015).

Como se aprecia en la figura 6, África es el continente que presenta mayores dificultades en cuanto a acceso a electricidad. En América Latina el porcentaje de acceso es de 89% o más, a excepción de Bolivia. Quienes carecen de acceso a otros servicios públicos generalmente carecen del servicio eléctrico o dependen de otros combustibles para suplir el abastecimiento de agua. Ciertamente la energía eléctrica es requerida para el suministro del agua, su tratamiento y captación. Se dice que casi todas las formas de energía demandan agua que hace parte de una producción (UNESCO, 2015).

La UNESCO (2015) señala que más de 1.300 millones de personas carecen de acceso a electricidad y 2.600 millones utilizan combustibles sólidos para cocinar y se estima que otros 400 millones dependen del carbón. Las últimas décadas no han sido la mejor época para los generadores de energía por el aumento de las sequías, el calentamiento global, la escasez de agua, lo cual debe traer graves consecuencias económicas. Como bien se observa, el interés supremo es la expansión de la economía capitalista, la integración del mercado internacional a través de mecanismos explícitos de incentivos empresariales (CASTRO, 2001). Una situación que ha generado una crisis de acceso al elemento vital que contribuye en la supervivencia y reproducción de los seres humanos y de la vida en general.

En Brasil son ya 4.485 emprendimientos para generación eléctrica, en su mayoría producida hidráulicamente, que totalizan 142.181.905 KW de potencia instalada. Además, está previsto para los próximos años adicionar 38.972.354 KW de capacidad provenientes de 192 emprendimientos actualmente en construcción y más de 645 emprendimientos planificados (ANEEL, 2016).

No es de extrañar que los emprendimientos energéticos hayan tomado al agua como su blanco principal en Brasil. De hecho, la “primera política relativa a recursos hídricos fue definida tomando los recursos hídricos apenas como bienes de producción. Básicamente grupos ligados a los sectores industriales y energéticos eran los que interactuaban en la arena regulatoria.” (RAVENA et al., s.d., p. 63). Políticas que se fueron fortaleciendo, llevando consigo la crisis de agua de manera global y que promete agravarse durante la próxima década (SHIVA, 2007).

Por eso, en el Estado de Amazonas, la utilización del agua con fines energéticos también prevaleció. Actualmente existen en total 162 emprendimientos en operación, generando 2.279.976 KW de potencia. Y está proyectado adicionar 28.957 KW en la capacidad de generación del Estado, provenientes de 11 iniciativas planificadas (ANEEL, 2016). La economía globalizada y las tecnologías modernas de generación eléctrica a través del agua han puesto al Estado y al mercado en un carácter dominante respecto a su manejo.

El “mercado del agua” revela cómo los intereses empresariales han venido capturando el poder de los gobiernos en la implementación de la política pública del agua. El destino del agua en Brasil influenciará el destino del agua en el mundo. El agua no puede subordinarse a sus aspectos comerciales y financieros; su control soberano debe ser ejercido por los pueblos que deben estipular las formas de captación, distribución y uso. La demanda de *commodities* primarias en el mundo y la generación hidroeléctrica están afectando el ciclo hidrológico y condicionando su uso a favor del mercado externo. Como consecuencia del agro negocio, que usa también inmensas cantidades de agua, se amplifica la degradación ambiental, la exclusión social y el debilitamiento del Estado. El siguiente cuadro presenta el porcentaje de estos usos:

**Cuadro 6-** Extracción anual de agua dulce en Colombia y Brasil para el año 2013

PAÍS	USO	PORCENTAJE
BRASIL	Doméstico	23
	Industrial	17
	Agrícola	60
COLOMBIA	Doméstico	27
	Industrial	19
	Agrícola	54

**Fuente:** Banco Mundial (2016).

En el cuadro anterior se muestra que el mayor uso de agua, tanto en Brasil como en Colombia, se realiza en agricultura, seguida por la utilización doméstica e industrial. Sin embargo, si se piensa en la cantidad de habitantes que son atendidos por la demanda doméstica versus el uso industrial que se concentra en pocas manos, se podría sugerir que la extracción industrial, a pesar de ubicarse en 17% y 19% en Brasil y Colombia, respectivamente, demanda una gran cantidad de agua que termina beneficiando intereses particulares. Por su parte, los usos agrícolas y agroindustriales que extraen la mayor cantidad de agua, motivados en la producción de alimentos, utilizan métodos que disminuyen la retención del agua del suelo, aumentando la demanda de agua (SHIVA, 2007). Y la utilización de fertilizantes químicos, así como los cultivos que requieren de mucha agua, son recetas perfectas hacia la crisis del agua y la desertificación. El siguiente cuadro resume la cantidad de extracción de agua en 2013 y la participación privada en inversiones en los últimos años en Brasil y Colombia.

**Cuadro 7-** Extracciones de agua e inversión con participación privada

Extracción de agua	Cantidad/billones	Inversión en millones dólares
Brasil	74.8 m <sup>3</sup> de agua en 2013	127.500.000 en 2011 4.572.800.000 en 2012 2.947.100.000 en 2013 1.949.000.000 en 2014
Colombia	11.8 m <sup>3</sup> de agua en 2013	129.000.000 en 2013

**Fuente:** Banco Mundial (2016).

Durante los últimos años (2011-2014) la inversión privada para extracción de agua en Brasil ha sido bastante amplia (Cuadro 7). Esto puede explicarse, en parte, debido a su gran población (a 2010 ascendía a 189.461.396 habitantes según el censo de IBGE) que exige montos amplios en términos de construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructuras ligadas al abastecimiento de agua. Sin embargo, otra gran parte de esas inversiones privadas puede estar relacionada con la industria y la agricultura (especialmente la

agroindustria), las que, como se mostró anteriormente, representan los sectores que más consumen agua en el país.

Por su parte, Colombia aparece en las estadísticas del BM con 129.000.000 dólares en 2013 para obras de infraestructura a fin de abastecer agua a un país que en 2010 contaba 45.508.205 habitantes (DANE, 2010). No obstante, y a semejanza de la situación brasilera, una parte de estos recursos de inversión privada deben estar atendiendo iniciativas agrícolas e industriales.

De esta manera se va consolidando la privatización de empresas públicas y hoy los participantes en la industria del agua son grandes compañías europeas, entre las que se encuentran *Vivendi Environment* y *Suez Lyonnaise des Eaux*, que se extienden aproximadamente a 120 países. Otra compañía, *Aguas de Barcelona*, predomina también en América Latina junto a las empresas británicas *Thames Water*, *Biwater* y *United Utilities* (SHIVA, 2007, p. 107-108). Son empresas que determinan la política de tarifas a cambio de reembolso de su inversión y aumentan las tarifas del consumo pero la calidad del agua cada vez se deteriora más, como se informó arriba sobre la muerte diaria de mil niños en el mundo por la mala calidad de agua, la pobreza y el hambre, o la privatización del servicio de abastecimiento de agua en Manaus que perjudicó especialmente a mujeres y habitantes de las periferias de esta ciudad amazónica.

## 6 POLÍTICA COMPARADA Y FRONTERA AMAZÓNICA

La “política comparada”<sup>42</sup> es uno de los métodos más apropiados para realizar la comparación de la política pública de agua, pues se trata aquí de observar los efectos de la acción pública, ligada al agua, en la frontera amazónica, específicamente en las ciudades de Leticia, Colombia, y Tabatinga, Brasil. O sea, lo que se pretende es observar en qué medida es legítimo considerar las diferencias y semejanzas de las políticas públicas de agua, relevantes en relación con la temática que estamos estudiando, y, a partir de allí, articular el análisis científico social.

En tal sentido, es aconsejable tener en cuenta las relaciones que en cada contexto intermedian el sistema global y el asunto considerado, lo cual se torna generalmente posible gracias a las teorías “de conjunto” relativas al campo de la política pública. Tales teorías observadas en los diversos contextos de los dos países bajo una misma óptica y mediante un cuadro común de referencias. Desde ese punto de vista, la teoría sobre el campo de la política pública constituye un instrumento de gran valor para nuestra investigación, ya que las posibilidades de lanzar un poco de luz en la oscuridad del *ceteris paribus* dependen del grado de profundidad de tales teorías (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010, p. 965).

Lo importante es no perder de vista lo que se entiende por método comparado. Comparar<sup>43</sup> es encontrar similitudes y/o diferencias sobre problemas o conflictos de diversa índole; esto nos ayudará a descubrir nuevos fenómenos en el análisis de la política pública de abastecimiento de agua potable. Bourdieu (1998) considera necesario comparar las regularidades que se observan en las políticas públicas. En efecto, basta comparar las variaciones de las diversas dimensiones de la competencia y la posesión de conocimientos específicos.

El razonamiento por analogía que muchos epistemólogos consideran el descubrimiento científico está llamado a desempeñar un papel específico a través del procedimiento comparativo (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 2002, p. 75). También sugiriendo la lógica propia del mundo científico y sobre la forma particular que esa lógica asume, con la esperanza de desencadenar un proceso de investigación en condiciones de concebir nuevas formas de reflexión y de análisis (BOURDIEU, 2004b, p. 17).

---

<sup>42</sup> “La expresión política comparada designa en general, la visión de la Ciencia Política (...) un método particular de análisis, la comparación, en el proceso de verificación empírica de las hipótesis, generalizaciones y teorías concernientes a los fenómenos políticos.” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010, p. 963).

<sup>43</sup> Según el diccionario de la Real Academia Española (2016), comparar es “1. tr. Fijar la atención en dos o más objetos para descubrir sus relaciones o estimar sus diferencias o su semejanza. 2. tr. cotejar.”

Harguindéguy (2013, p. 173) recomienda tener en cuenta las unidades de comparación de la política pública, que pueden ser de tres tipos: actores, procesos y resultados. En el presente caso tendré en cuenta los agentes sociales, en los términos de Bourdieu, en la forma de presidentes de barrios, Juntas de Acción Comunal, instituciones estatales, empresas y usuarios, en el proceso de la implementación de la política pública de agua y sus resultados en la frontera amazónica de las llamadas ciudades gemelas de Leticia, en Colombia, y Tabatinga, en Brasil. Con esta comparación sincrónica se procura así descubrir fenómenos territoriales actuales y realidades sociales, en el ámbito de la política pública de abastecimiento de agua potable de estas ciudades fronterizas.

### **6.1 Disposiciones de los agentes, dificultades y limitaciones en el trabajo de campo**

Este capítulo desarrolla un análisis comparado de las políticas públicas de agua en dos países, fundamentado principalmente en el trabajo de campo realizado en las ciudades fronterizas de Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil). Además, toma como presupuestos teóricos y metodológicos las diferentes conceptualizaciones y categorías colocadas en los anteriores capítulos.

El trabajo de campo preliminar comenzó a finales de 2012 y se dividió en tres etapas: en primer lugar, visité las entidades y agencias de agua y empresas públicas y privadas en las fronteras amazónicas de Bolivia (Santa Cruz de la Sierra), Perú (Iquitos), Ecuador (Lago Agrio), Venezuela (Puerto Ayacucho), Brasil (Tabatinga) y Colombia (Leticia). Con este recorrido inicial se pudieron determinar las dificultades y las limitaciones de continuar con una investigación en tantos países. En consecuencia de esta exploración preliminar, decidí entonces concentrar la investigación en dos países fronterizos de la cuenca amazónica: Colombia y Brasil. Tomada esta decisión, se procedió a estructurar una agenda para desarrollar la siguiente etapa de investigación.

En segunda instancia, durante el primer semestre de 2014, se visitó la Universidad Nacional de Colombia, sede Leticia, y el Centro de Estudios Superiores de la Universidad Estadual del Amazonas en Tabatinga. Allí permitieron recolectar información bibliográfica como: libros, revistas, colecciones, tesis, artículos relacionados con el agua en las dos ciudades, con el objeto de observar los aspectos estructurales de las mismas y sopesar las teorías y categorías desarrolladas anteriormente.

Durante el segundo semestre de 2014 identifiqué organismos estatales, líderes, organizaciones, presidentes de barrios, Juntas de Acción Comunal, empresas y usuarios, los

cuales me permitieran identificar aspectos de la implementación de la política pública de agua en la frontera amazónica, en especial del abastecimiento de agua potable. Con este propósito realicé entrevistas a funcionarios de la Compañía de Saneamiento de Amazonas (COSAMA), a la Empresa de Servicios Públicos EMPUAMAZONAS S.A. y al señor Alcalde de Leticia.

Es de anotar que no fue posible entrevistar al señor Prefecto de Tabatinga. Solicité varias citas a fin de que me concediera una entrevista, pero no fue posible ya que siempre me decían que tenía una agenda bien concurrida cuando estaba en la ciudad de Tabatinga porque, generalmente, salía fuera de la ciudad a realizar diferentes gestiones, con el ánimo de atender las necesidades del Municipio de Tabatinga. También entreviste algunos líderes comunitarios de diferentes barrios en Leticia, Colombia. Con estos acercamientos pude determinar diferentes formas de interpretar las categorías y los desconocimientos de otras dentro del contexto del campo de la política pública de agua, lo cual será observado más adelante.

En tercer lugar, con el objeto de ir consolidando la investigación con otros agentes sociales, entre enero y mayo de 2015, preparé una propuesta de cartografía social, con el propósito de realizar un taller en cada una de las dos ciudades fronterizas, que tuvieran la participación de las Juntas de Acción Comunal y los presidentes de barrio. La preparación y realización del taller de cartografía social se coordinaron con la orientadora de la tesis, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Edna Castro, la colaboración del Dr. James León Parra Monsalve y el apoyo de un grupo de investigadores del Minilaboratorio de Cartografía Social del Centro de Estudios Superiores de la Universidad Estadual de Amazonas en Tabatinga. Hecho esto, procedí a realizar las invitaciones a los presidentes de barrios y a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal en las dos ciudades fronterizas.

De esa forma, fue realizado exitosamente, en mayo de 2015, el taller de cartografía social en Leticia<sup>44</sup>, aunque no ocurrió lo mismo con el de Tabatinga. Esto representó un problema en cuanto al análisis comparativo propuesto inicialmente a partir de la elaboración de cartografías sociales. Frente a esta situación inesperada fue necesario organizar un plan B. Este plan consistió en realizar entrevistas estructuradas con el objeto de indagar a algunos usuarios de diferentes barrios de Leticia y, mayormente, de Tabatinga; en total fueron entrevistados 61 habitantes en ambas ciudades: en la primera 24 y en la segunda 37 (véase Apéndice 1). De este modo, la ausencia de una cartografía social en Tabatinga fue

---

<sup>44</sup> Con respecto a la ciudad de Leticia se desarrollaron las actividades como estaban programadas. Cabe anotar que este taller se prolongó a dos días porque los presidentes de las Juntas de Acción Comunal necesitaron más tiempo para organizar mejor la cartografía y realizar las exposiciones de sus relatorías. Una síntesis de este trabajo puede verse en el vídeo “Agua, Derecho de Todos – Leticia”, publicado el pasado 18 de febrero en Internet y disponible para su visualización en: <<https://www.youtube.com/watch?v=KqTnvel6DXA>>.

compensada con un mayor número de entrevistas (13 más que en Leticia) y con la realización de un mapa temático sobre el agua en esta ciudad brasileña.

Tales actividades efectuadas en las ciudades fronterizas fueron importantes en el sentido de comprender mejor la dinámica actual sobre el acceso al agua potable y las dificultades que se tienen en esta materia. También permitió entender la necesidad de involucrar más la academia y los investigadores científicos en los asuntos sociales, a manera de contribución, asesoría y acompañamiento en las diversas tareas que asumen las asociaciones de barrio y las Juntas de Acción Comunal. Cada presidente de la Junta de Acción Comunal debe desarrollar actividades dentro de su territorio, según confiere la ley. Territorio que está delimitado conforme al ordenamiento territorial colombiano. Bien dice la ley, en las capitales de departamentos y en ciudades se puede constituir una junta por cada barrio (Ley 743 de 2002, artículo 12, numeral a y Decreto 2350 de 2003, artículo 1, numeral a).

Además, las Juntas de Acción Comunal tienen el deber de velar por su localidad y funcionan de acuerdo a los estatutos y la ley. También pueden celebrar contratos con empresas públicas o privadas, del orden internacional, nacional, municipal o local, con el propósito de impulsar el desarrollo de su localidad o barrio, en aras de promover y velar por los derechos humanos, el medio ambiente, la salud, la educación, los servicios públicos, el agua apta para el consumo humano, la organización social, política y administrativa en su barrio, etc. Tienen personería jurídica y sus miembros no reciben salario público.

En cuanto a los presidentes de barrio, en Brasil, se rigen de acuerdo al Código Civil brasileño, y fungen como representantes de las asociaciones de habitantes. Se constituyen en asociaciones por la unión de personas que se organizan para fines no económicos (CÓDIGO CIVIL, 1972, capítulo II, artículo 53). Esas instituciones tienen el deber de luchar por los intereses de sus habitantes, haciendo presión junto al poder público para que la localidad usufructúe de sus derechos, como: infraestructura urbana, infraestructura de servicios públicos, saneamiento básico y agua potable, salud, educación, medio ambiente, etc. Además, deben actuar como un jefe de la localidad, apropiarse de la problemática y/o conflictos del barrio. Las asociaciones de barrios y sus presidentes no reciben salarios públicos.

Sabemos que los presidentes de barrio y/o asociaciones de habitantes y los presidentes de Juntas de Acción Comunal son líderes comunitarios definidos por la comunidad y reconocidos por la sociedad. Su labor y desempeño requieren mantener contactos y redes personales de apoyo, buscando fortalecer así su capital social y cultural por medio de relaciones sociales que los ubican en algún punto del espacio social. Se trata, por tanto, de

agentes sociales que, aunque no tienen un gran volumen global de capital, acumulan una buena parte de capital social y cultural en sus localidades.

Por lo anterior, podríamos decir que actúan desde sus particularidades subjetivas y objetivas, tanto desde la informalidad como de la formalidad. Informalidad que responde a sus costumbres y preferencias personales, y formalidad desde el campo de la política pública, a partir de sus luchas reivindicatorias frente a las leyes, planes, programas y proyectos estatales. Quienes actúan como agentes participantes por su posición determinada en la estructura social. Además, esta posición les permite entrar en una lucha constante a fin de obtener un capital simbólico y así lograr una posición de reconocimiento, de prestigio, legitimidad y autoridad en su localidad y en la sociedad.

Hubiera sido interesante hacer una relación detallada sobre el *habitus* de estos agentes sociales dentro del campo de la política pública de agua y/o ley del agua. El *habitus* estructura su percepción y apreciación y determina, por tanto, la participación de los agentes sociales involucrados en ese campo. Para ello era necesario realizar un estudio más etnográfico – antropológico, a fin de observar los esquemas de acción y percepción, de sus disposiciones respecto de la ley y la política pública del agua. Incorporación donde se concibe a los agentes sociales a través de la historia, o sea, de la misma historia objetivada en *habitus*, que las prácticas que ellos engendran son mutuamente comprensibles e inmediatamente ajustadas a las estructuras y también objetivamente concertadas y dotadas de un sentido objetivo, al mismo tiempo unitario y sistemático, que trasciende las intenciones subjetivas y los proyectos conscientes, individuales o colectivos (BOURDIEU, 2007, p. 96-97).

Luego de un análisis minucioso observé la necesidad de una investigación exhaustiva, con mayor dedicación y tiempo; era necesario convivir mucho tiempo con los diferentes agentes sociales involucrados en la política pública de agua y/o ley de agua, y en el abastecimiento de agua potable. De esa forma se podrían descubrir las prácticas individuales y colectivas, según los esquemas engendrados o incorporados a través del tiempo y la sociedad:

El *habitus* asegura la presencia activa de las experiencias pasadas que, registradas en cada organismo bajo la forma de esquemas de percepción, de pensamientos y de acción, tienen, con más seguridad que todas las reglas formales y todas las normas explícitas, a garantizar la conformación. El *habitus* tiene la capacidad de generación infinita y no obstante estrictamente limitada, el *habitus* no es difícil de pensar sino en la medida en que uno permanezca confinado a las alternativas ordinarias, que él apunta a superar, del determinismo y de la libertad, del condicionamiento y de la creatividad, de la conciencia y del inconsciente o del individuo y de la sociedad. Puesto que el *habitus* es una capacidad infinita de engendrar, con total libertad (controlada), unos productos – pensamientos, percepciones, expresiones, acciones que siempre tienen como límite las condiciones históricas y socialmente situadas de su producción, la libertad condicionada y condicional que él asegura está tan alejada

de una creación de novedad imprevisible como de una simple reproducción mecánica de los condicionamientos iniciales. (BOURDIEU, 2007, p. 88-90).

En ese sentido, consideré interesante comprender y aplicar al análisis el concepto de *habitus*, aunque al final conocí la exigencia y el rigor que esta categoría precisa para ser llevada a un determinado análisis social. Algunas de estas disposiciones de los agentes sociales son reveladas en sus discursos y en la manera en que responden, por ejemplo, a los cuestionarios y la misma cartografía social, aun cuando en un nivel que podríamos señalar como superficial. Pero, está claro aquí, que estos agentes responden de múltiple forma frente a la violencia simbólica que representa la política pública o ley de agua y sus diferentes disposiciones formales, como instrumentos que imponen una determinada manera de ver y clasificar el mundo.

Durante la investigación de campo encontré una diversidad de personas que habitan o circulan en la frontera amazónica, tales como: indígenas, no indígenas, campesinos, migrantes<sup>45</sup>, comerciantes y turistas. Con relación al turismo, que es una de las actividades más comunes en esta parte de la frontera, se visita con frecuencia el Parque Nacional Natural de Amacayacu, las malocas indígenas, la Isla de los Micos, etc., que están ubicados en los municipios de Leticia y Puerto Nariño. Los visitantes en la mayoría son extranjeros de Europa, Estados Unidos y Brasil, quienes ingresan vía fluvial y aérea tanto por Leticia como por Tabatinga, dinamizando la economía local. En cuanto al turismo en Tabatinga, a los visitantes les simpatiza el potencial biológico, observar las culturas nativas, la naturaleza, etc.

Dicha pesquisa en campo permitió también identificar una serie de dimensiones sociales y políticas que comparten los agentes localizados en ese territorio, la manera como se mueven en el ámbito de la política pública de agua, cómo resuelven sus problemas de agua, sus acciones estratégicas y las organizaciones de política que defienden y rechazan el mal servicio del agua. Organizaciones que están representadas por las ya nombradas asociaciones de habitantes, en el caso de Tabatinga, y las Juntas de Acción Comunal en Leticia, Colombia.

De otro lado, con el objeto de abordar y comprender la problemática planteada en el proyecto de tesis denominado *Mandatos nacionales y realidades locales: análisis de la*

---

<sup>45</sup> Un grave problema en Tabatinga fue la llegada de más de 4 mil inmigrantes haitianos desde febrero de 2010. En 2011, pasaron por ahí 2.842 haitianos, en el primer mes del año 2012, 1.460 llegaron a la ciudad y, en febrero de 2012, se encontraban 700 esperando ayuda de las autoridades de Brasil, según Saul Nunes Bemerguy, Prefecto de Tabatinga (SENADO FEDERAL, s.d.). Esto representó una grave situación para el municipio pues no contaba con una infraestructura de servicios públicos, en especial el acueducto y el agua potable, ni recursos suficientes para la asistencia de los muchos haitianos que llegaron al Brasil buscando una nueva vida después del fuerte terremoto que devastó Haití a comienzos de 2010.

*política pública de agua en la frontera amazónica*, se propusieron varias cuestiones relativas a las políticas públicas de agua ligadas con el abastecimiento del agua potable en la frontera amazónica y su relación con la sociedad: ¿Cuáles son los efectos de las políticas públicas de agua en el abastecimiento de agua potable en la frontera amazónica de Colombia y Brasil? ¿De qué manera las políticas públicas nacionales de agua contribuyen o no a la disminución de las desigualdades sociales en áreas marginales? ¿Qué acciones estratégicas realizan los usuarios para garantizar el consumo de agua potable en las ciudades de Leticia, Colombia, y Tabatinga, Brasil? ¿Existen organizaciones políticas para la defensa del consumo del agua y sus demandas por un servicio adecuado a sus necesidades? Preguntas que guían especialmente este capítulo y que intentarán resolverse a partir de nuestro recorte teórico y metodológico, además de las informaciones y datos recogidos durante el trabajo de campo.

## **6.2 Mapeamiento de las ciudades de Leticia y Tabatinga**

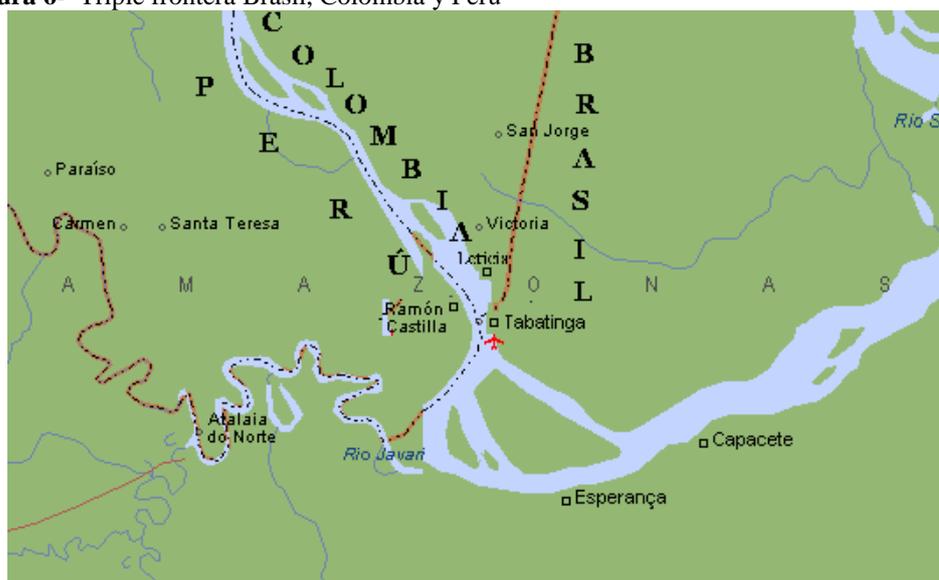
### **6.2.1 Características del área de estudio**

Leticia y Tabatinga son ciudades fronterizas<sup>46</sup> amazónicas: se encuentran ubicadas en el triángulo tripartito entre Colombia, Brasil y Perú. La ciudad de Leticia es la capital del Departamento del Amazonas y hace parte de la Amazonia colombiana. Respecto a la ciudad de Tabatinga, pertenece al Estado de Amazonas, Brasil. Están descritas por latitudes 4°16'50.27" y 4°10'8.19", y longitudes 69°58'50.22" y 69°50'53.59", respectivamente. Cuentan con una extensión de 181 km<sup>2</sup>, cantidades anuales de precipitación entre 3.000 mm y 4.400 mm, distribuidos entre 137 y 255 días de lluvia al año y clima cálido húmedo, con una temperatura de entre 24° y 26° C (RIAÑO; DUARTE; SIMI JUNIOR, 2005). Específicamente la ciudad de Tabatinga está en el fin del río Solimões, en la Amazonia occidental, la cual es dinamizada gracias a un sistema hidrográfico que integra la región como red fluvial.

---

<sup>46</sup>Una ciudad fronteriza ha sido definida como una que debe su existencia a la frontera, con una razón especial detrás de su edificación en un lugar específico de la frontera, con una localización periférica al interior de su país e intercomunicadas con sus principales áreas urbanas (BUURSINK, 2001). [...] las ciudades fronterizas pueden ser clasificadas en tres grupos: ciudades borde duplicadas y partidas, ciudades pares conectadas y ciudades fronterizas adyacentes [...] ejemplos de estos tres grupos de ciudades pares en el mundo. Primero, las ciudades fronterizas duplicadas en la frontera entre Estados Unidos y México como San Diego y Tijuana, o en el territorio fronterizo entre Canadá y Estados Unidos se encuentra las ciudades de las Cataratas del Niágara, que son el resultado del desarrollo de un asentamiento humano como respuesta a la fundación de un área urbana en el país vecino. Segundo, la conexión de Calais, Francia y Dover, Inglaterra, o de Malmö, Suecia y Copenhague Dinamarca, consideradas ciudades fronterizas pares debido a los túneles o puentes internacionales que permiten relacionar entre la una y la otra. Tercero, las ciudades gemelas de Minneapolis y Saint Paul en el Estado de Minnesota, en los Estados Unidos son consideradas ciudades fronterizas adyacentes. (VERGEL, 2008, p. 362).

**Figura 6-** Triple frontera Brasil, Colombia y Perú



**Fuente:** Nuevamayoria (2016).

La figura 6 nos muestra la ubicación de la región que contiene el área de estudio (ciudades de Leticia y Tabatinga), localizada en la ribera izquierda del río Amazonas y en donde se aprecia una línea fronteriza imaginaria que inicia en este río y se extiende en dirección al norte de ambos países. Estas dos ciudades hacen frontera seca y por esto su paso de un lado al otro se realiza caminando y con un mínimo control. Aun cuando, si se deseara salir de las ciudades hacia el interior de ambos países, debe presentarse pasaporte en Migración del aeropuerto de Leticia o en la delegación de la Policía Federal en Tabatinga. Allí se debe registrar tanto la entrada como la salida de viajeros. Son ciudades con un clima de tranquilidad y confianza para los turistas que están de paso, ya que sus habitantes son bastante solidarios y simpáticos.

Llama la atención el manejo mezclado de las lenguas, llamado vulgarmente “portuñol”. Es una mezcla entre español-portugués y portugués-español, que sobresale en la frontera, pero es un lenguaje común para los habitantes de las ciudades, que se consiguen comunicar bien a pesar de la mistura. Pero no solo se habla español, portugués o “portuñol”. También existen allí diversas lenguas indígenas, lo que caracteriza a toda la región amazónica, en donde las “ciudades de fronteras son espacios demarcados por diversas etnias y sus culturas.” (CASTRO, 2011, p. 18). Esta diversidad cultural cautiva a los turistas nacionales e internacionales. Además, son ciudades de intercambio de productos en los mercados y ferias, así como espacios de conocimientos y saberes tradicionales.

Los indígenas de la ciudad de Tabatinga son los que llevan productos diversos, en pequeña escala, para vender en la vecina ciudad de Leticia; productos tales como: mojojy,

pescado, fariña, frutas, artesanías, revelando relaciones sociales que se han organizado entre vendedores ocasionales. Es una rutina de los sábados y domingos, en horas de la mañana, y sus ventas son hechas de manera informal.

#### 6.2.2 Constitución de las ciudades de Tabatinga y Leticia

Tabatinga fue constituida en 1776 como fuerte militar y servía de límite entre las colonias de España y Portugal en América y, después, como límite entre Brasil y Perú en el siglo XIX. Elizabeth Agassiz describió en el siglo XIX que existían en el lugar una docena de casas en torno de una plaza central; poblamiento que daba ventajas a Portugal en los territorios americanos, pues anteriormente se había determinado ya la frontera con la firma del Tratado de San Ildefonso (1777), donde la corona portuguesa se comprometía a entregar los territorios usurpados a España (MORAES, 2001; DOMÍNGUEZ, 1999).

A principio del siglo XX Tabatinga pertenecía a la jurisdicción de Benjamín Constant, sede administrativa principal, conocida antiguamente como San José de Javari. A pesar de su competencia administrativa, Tabatinga era realmente el límite fronterizo en el río Solimões, primer punto de llegada al Brasil, después de cruzar Leticia, ciudad que fue primero peruana y luego colombiana.

En Leticia no había colombianos; esta ciudad fue fundada por peruanos en 1867 como expansión peruana y fortaleza militar, a fin de ofrecer servicios militares en el Amazonas peruano (VERGEL, 2008). Pero, en una reunión de diplomáticos entre Colombia y Perú, en Rio de Janeiro, fue entregado el dominio a los colombianos en el año de 1933. Y, para finalizar los conflictos entre Colombia y Perú por la ocupación de territorios por los peruanos, se resolvió firmar un acuerdo donde Perú se comprometió en acatar el Tratado de 1922 por vía diplomática en Ginebra, Suiza, en 1933 (DOMINGUEZ, 1999).

A partir de 1960 se consolida Tabatinga como frontera a ser vigilada militarmente y comienza a construirse una estructura básica como: escuelas, hospital, emisora, vías, etc., con lo cual iba ganando autonomía respecto de su centro administrativo localizado en Benjamin Constant. De esa manera, en la década de 1980, se continuaron construyendo y mejorando otras obras de infraestructura como un aeropuerto, un puerto, un banco y fue elevado así a la categoría de municipio en esa época.

Con respecto a su hidrografía, el Municipio de Tabatinga pertenece a la cuenca del río Amazonas, es bañada por los ríos Solimões, Içá, Japurá y sus afluentes Apaporis, Taraira, Puretê, Puruê y Cunha (PREFEITURA MUNICIPAL DE TABATINGA, 2007). Es de anotar

que las dinámicas y procesos en la zona alta de la cuenca amazónica milenariamente son caracterizados por las relaciones interétnicas y tribales. Los indígenas asentados en esta parte de la cuenca amazónica son: Cocama, Tikuna y Yagua, principalmente. Ellos consideran mitológicamente al río Amazonas como un gran tronco hueco que comunica a diversos pueblos, en donde fluye una diversidad de relaciones sociales ligadas a su vivencia ancestral en este territorio (MUNICIPIO DE LETICIA, 2002b, p. 20).

Los Tikuna tienen sus territorios ancestrales en gran parte de las riberas del río Amazonas, en jurisdicción político administrativa de Brasil, Colombia y Perú (LOPEZ, 2015, p. 6). Respecto a los indígenas de esta región, llama la atención su resistencia a los grandes atropellos en la época de la cauchería, donde muchos indígenas murieron y muchos más se volaron para no ser esclavizados. Los sobrevivientes contribuyeron para que su cultura perviviera y fuera transmitida de generación en generación. Sin embargo, actualmente no dejan de ser presionados por los grupos armados legales e ilegales, por proyectos mineros y petroleros, en el caso colombiano. En cuanto a los indígenas brasileños de la Amazonia son acosados por mega proyectos, de los cuales el más simbólico es la hidroeléctrica de Belo Monte. Tales circunstancias trajeron consigo grandes transformaciones culturales que han venido asumiendo estos grupos a lo largo de su historia.

De todas maneras, gracias a sus conocimientos ancestrales, la conservación de su lengua, comidas, danzas y su forma de vivir dentro de su territorio, les ha permitido la supervivencia. Veamos el siguiente cuadro de indígenas que habitan en Leticia y Tabatinga:

**Cuadro 8-** indígenas en las ciudades de tabatinga y leticia, 2010 y 2005

<b>Pueblos indígenas - Tabatinga</b>	<b>Pueblos indígenas – Leticia</b>
Tikunas y Cocamas	Tikunas, Ingas, Huitoto, Boras, Cocama, Yacuas, Tukanos, Matapí, Yucuna, Tanimuca, Miraña y Andoque
<b>Población total: 819</b>	<b>Población total: 1.336</b>

**Fuente:** elaboración propia según datos del IBGE y del DANE

Del anterior cuadro se puede inferir la gran diversidad de pueblos indígenas habitando los territorios de los hoy municipios de Leticia y Tabatinga. La mayor parte de la población de Leticia tiene descendencia indígena. Y dentro de este municipio colombiano (en áreas rurales) son 8.050 habitantes indígenas. En cuanto a Tabatinga existen dos pueblos indígenas. Y la población total indígena del municipio (contando áreas rurales), de acuerdo con el censo de 2010, es de 14.855 habitantes. Vive en esta región el pueblo con mayor número de habitantes indígenas en Brasil: los Tikuna, que totalizan 46.045 personas en todo el país (IBGE, 2010).

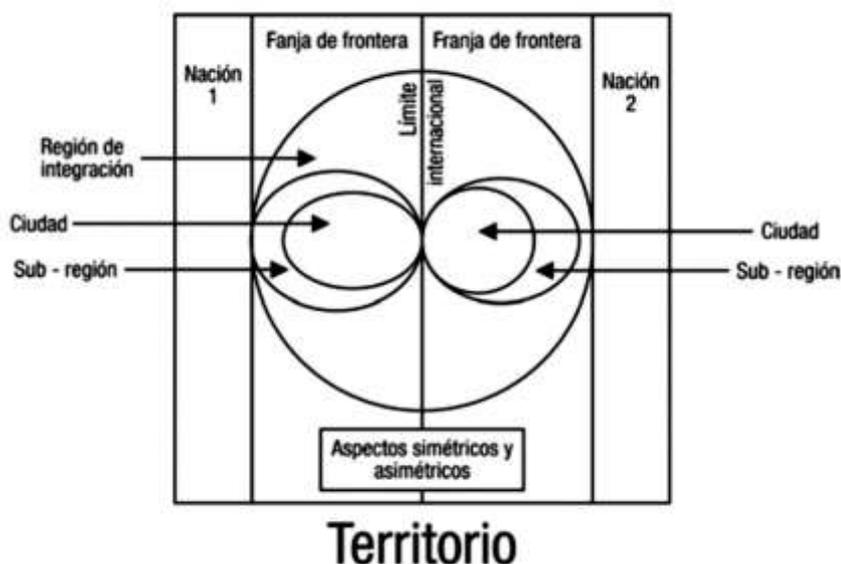
Es de anotar que el nombre del municipio de Tabatinga es de origen indígena, que en lengua Tupi significa “barro blanco”, de mucha viscosidad, encontrado en el fondo de los ríos, y en el Tupi Guaraní quiere decir “casa pequeña” (IBGE, 2016).

### 6.2.3 Tabatinga y Leticia: ciudades gemelas

Tabatinga y Leticia son consideradas ciudades gemelas por el movimiento poblacional, la presencia de indígenas, el extractivismo de recursos naturales y el aislamiento de otros centros urbanos. En ese espacio comparten personas brasileras, peruanas y colombianas; colombianos desplazados por grupos ilegales: guerrillas, paramilitares, bandas criminales, narcotraficantes, etc. Históricamente ha habido inmigración de personas desde diversos lugares de ambos países. Los indígenas han ocupado el territorio desde antes de la creación de los estados nacionales, lo cual hace que hoy existan Ticunas brasileros, Ticunas peruanos y Ticunas colombianos. Este contexto privilegia la situación de estas dos ciudades.

Las ciudades gemelas amazónicas no dejan de estar exentas de conflictos urbanos que otras ciudades asumen con el aumento de la urbanización. Además, las ciudades gemelas tienen problemas ambientales, falta de servicios públicos, zonas inundables, asentamientos inestables o precarios, contaminación de quebradas y ríos, polución, déficit de viviendas, desempleo, entre otros (VERGEL, 2008). Se trata de problemas comunes que nos permiten entender mejor en qué consiste el concepto de ciudades gemelas (Figura 7).

**Figura 7-** El concepto de ciudades gemelas



**Fuente:** Tomado de Vergel (2008, p. 363).

La anterior figura representa el concepto de ciudades gemelas. Para el caso de Leticia y Tabatinga se observa que están en un territorio<sup>47</sup> determinado de la Amazonia, tienen relación entre ellas debido a sus límites internacionales, siendo una región de integración, con dos ciudades que se están urbanizando y que se encuentran del lado izquierdo del río Amazonas, compartiendo una extensa franja de frontera que vincula y separa, al mismo tiempo, a Brasil y a Colombia. Por tanto, tienen asuntos simétricos y asimétricos, producidos en procesos de territorialización y urbanización compartidos históricamente y no exentos de contradicciones y conflictos.

La territorialización envuelve siempre, al mismo tiempo, mas en diferentes grados de correspondencia e intensidad, una dimensión simbólica-cultural, a través de la identidad territorial atribuida por los grupos sociales como forma de control simbólico sobre el espacio donde viven, y una dimensión más concreta, de carácter político disciplinar: el dominio del espacio por la definición de límites y fronteras buscando la interdisciplinarización de los individuos y el uso/control de los recursos presentes. Como construcción social, de establecimiento de la equivalencia de lo desigual, de homogenización, la territorialización tiende a revelar el conflicto que está presente de forma inmanente en el ámbito de la colectividad. (ROCHA, 2002, p. 102-103, traducción nuestra).

Ahí se desenvuelve la gestión de las contradicciones sociales y, en ese sentido, de un proceso político e ideológico sobre el cual se promueve la unidad política en torno del lugar. Lugar entendido aquí como una “forma de detectar e investigar las construcciones locales observando las modalidades de resistencia que los grupos populares muestran ante la introducción de las prácticas capitalistas.” (ESCOBAR, 2007, p. 166). Prácticas capitalistas que provocan conflictos entre instituciones, empresas privadas y usuarios del servicio de abastecimiento de agua en Leticia, Colombia, llevando a tales usuarios a idear formas de resistencia contra la deficiente prestación de servicios públicos básicos como el del agua potable.

El territorio, por su naturaleza y características, pone en juego interacciones y relaciones entre los agentes sociales, entre las diversas formas de organización del estado, el capital, las empresas, los servicios colectivos, el trabajo, en las escalas locales, nacionales e internacionales. Un complejo encuentro de interacciones entre el mundo social y la naturaleza que obliga a construir un marco legislativo que regula la vida en sociedad (ROCHA, 2002, p.

---

<sup>47</sup> El territorio, por sus características y naturaleza, pone en juego interacciones y relaciones entre grupos sociales diversos y entre formas de organización también diversas del estado, trabajo, el capital, las empresas, los servicios colectivos y las comunidades, en las escalas locales, urbanas, regionales e internacionales. (MUNICIPIO DE LETICIA, 2002b, p. 14).

103-104). Ese marco legislativo, en el caso colombiano, es la Ley 388 de 1997, de Desarrollo del Territorio, y la Ley 1454 de 2011, que establece los lineamientos de los planes básicos de ordenamiento territorial.

Entender territorio, desde una mirada indígena, es diferenciar lo que se entiende por tierra y territorio. La tierra tradicionalmente ha sido delimitada física y jurídicamente en cabeza de una persona natural o jurídica, que considera esta delimitación como una limitación al libre uso y tránsito de otros. Mientras que el territorio alcanza un área definida en virtud de usos y ocupaciones realizadas por todo un pueblo indígena; es el espacio geográfico en el cual la comunidad o los pueblos indígenas se desenvuelven. Además, el territorio está vinculado a la cultura, la historia, las creencias, los mitos, los valores espirituales, los usos y costumbres, la identidad de una comunidad, que es reclamado como un derecho colectivo, para la supervivencia física y cultural de las comunidades o pueblos indígenas.

La Constitución Política colombiana señala que “con relación a la organización territorial, son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (CONSTITUCION POLITICA NACIONAL, 1991, art. 286). Entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de los intereses dentro de los límites de la constitución y la ley, y que tienen los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer sus competencias jurisdiccionales. Por su parte, Rocha (2002) piensa la ciudad como un proceso de estructuración y de ordenamiento territorial y refiere, además, que el núcleo urbano está constituido con base en una logística de ordenamiento territorial. Pues bien, esa base también la constituyen los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas, que adelantan procesos de transformación con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, con programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo conminatorio, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente (CONSTITUCION POLITICA NACIONAL, 1991, art. 289).

Por consiguiente, la Constitución Política colombiana permite a la Ley de Fronteras<sup>48</sup> la creación de organismos territoriales, ya que mal se haría si se considera como entes territoriales con autonomía propia a las ciudades fronterizas. Se prevé, así, que el Estado promueva la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, sobre bases de equidad, reciprocidad y beneficio nacional (CONSTITUCION POLITICA NACIONAL, 1991, art. 226). De esta manera, viabiliza a los gobernadores y

---

<sup>48</sup> Ley 191 de 1995, conocida mejor como Ley de Fronteras, la cual establece limitaciones, por cuanto solo le otorga derechos y preferencias a regiones que por obvias razones políticas, de soberanía nacional, geográficas, económicas, en el caso de procesos de integración, pactos nacionales y sociales, que exigen normas especiales.

alcaldes ubicados en áreas fronterizas para que realicen directamente programas de cooperación e integración con las entidades limítrofes del país vecino. Por tanto, los gobiernos firmaron un acuerdo<sup>49</sup> a fin de trabajar la integración económica y apropiarse de los problemas o conflictos sociales que en estas ciudades emerjan.

El acuerdo trata de la integración de Leticia y Tabatinga a fin de dinamizar la economía fronteriza en los siguientes temas: integración física y desarrollo social, infraestructura, transporte, desarrollo fronterizo, medio ambiente. Es de anotar que existe una Comisión de Vecindad Colombo-Brasileña, integrada por una Subcomisión de Integración y Desarrollo Fronterizo, y una Subcomisión de Asuntos Económicos y Comerciales y Medio Ambiente. A través de la Comisión de Vecindad realizada en la ciudad de Bogotá el 5 y 6 de octubre de 2006, acordaron trabajar el tema de la integración comercial. No obstante, existen obstáculos en establecer el desarrollo regional con el objeto de mejorar la competitividad de Leticia, pues Brasil y Colombia han suscrito varios tratados bilaterales en donde refieren tener la voluntad de darle prioridad a los intereses de la población amazónica fronteriza pero, después de décadas, las entidades de los dos estados, por el celo institucional y por su nacionalismo, están empeñadas en que prevalezca cada una de sus legislaciones nacionales. Esta situación genera incertidumbre e incomodidad entre los pobladores.

Sin embargo, a través de dicho acuerdo, entre los gobiernos de la República Federativa de Brasil y la República de Colombia, han avanzado en el establecimiento del Régimen Fronterizo para el caso de pago de tributos aduaneros y esto se aplica para Leticia. En cuanto a Tabatinga es necesario homologar los requisitos que se establecen en su territorio.

Cabe resaltar que en las entidades de control aplican las normas nacionales, lo que puede generar dificultades al comercio fronterizo ya que no se ha alcanzado el reconocimiento conjunto entre las entidades de control aduanero. De todas maneras, el acuerdo contribuyó en la puesta en marcha del desarrollo fronterizo, en el sentido de viabilizar la comercialización de mercancías libres de tributos, registros de licencia, autorización o certificados, a excepción de las impuestas en las normas internas de cada país. En el acuerdo no establecieron temas como el de los servicios públicos, en especial el de agua potable, siendo este uno de los problemas más grandes que atraviesan las dos ciudades, principalmente Leticia. Es un tema que requiere atención inmediata. Como reclama la señora Fátima, una de nuestras

---

<sup>49</sup> Ley No 1463 del 29 junio de 2011, a través de la cual se aprueba el “Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa de Brasil para el establecimiento de la Zona Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)”; acuerdo que fue firmado en la ciudad de Bogotá, el 19 de septiembre de 2008.

entrevistadas, Presidenta del Barrio “Vila Verde” de la ciudad de Tabatinga: “Nosotros vivimos sin agua adecuada para beber.” (Información verbal).<sup>50</sup>

#### 6.2.4 La noción de frontera

La noción de frontera puede darse como punto de base, como líneas paralelas y puede definirse a partir de los límites. Para que exista una frontera debe haber límites, esos límites se determinan jurídicamente en acuerdos, tratados y convenios entre países vecinos. No obstante, “[...] es siempre el encuentro de sueños, de proyectos de ascensión social, de segmentos sociales en disputa.” (CASTRO, 2008, p. 24). La misma autora define la frontera como un espacio en construcción, en movimiento, en transformación, a lo largo del tiempo. Lugar de producción social por los grupos que llegan y participan en la construcción del espacio urbano. Además, es entendida como movimiento de personas, encuentro de diversos orígenes que ayudan a conformar las relaciones sociales y un nuevo campo de socialidad (CASTRO, 2008). De esta manera, la noción de frontera es pensada no solamente en términos económicos o políticos sino también sociales. La siguiente figura ilustra el concepto de frontera, como movimientos, flujos, que sobrepasan los límites internacionales, en las ciudades gemelas (Figura 8):

**Figura 8-** Concepto de frontera



**Fuente:** tomado de Vergel (2008, p. 363).

<sup>50</sup> Entrevista concedida a la autora en mayo de 2015.

Por consiguiente, la noción de “frontera hace parte de una totalidad social que la trasciende; ella es la franja de un sistema en expansión y por tanto no puede, en ninguna hipótesis, ser entendida disociada de él.” (HÉBETTE; ACEVEDO, 1979, p. 152). Expansión agrícola que también se puede relacionar con una expansión poblacional. En este caso, son diversas poblaciones que se encuentran en las ciudades gemelas que buscan enfrentar problemas comunes (VERGEL, 2008). Problemas que se podrían resolver a través de la cooperación de ambas ciudades, bien dinamizando la resolución de conflictos de competencia entre las autoridades municipales, regionales y nacionales presentes en las fronteras amazónicas, o a través de conciliación entre las partes.

De otro lado, el Estado brasileño señala a Tabatinga como una frontera económica, aun a ser colonizada, lo cual ha servido de fundamento para su explotación mineral, maderera, agropecuaria, capitalista, bio-tecno-ecológica, y con esto llegar a una explicación del conflicto. En cuanto Castro (2001) considera que la noción de frontera no es más que un espacio de reconquista y ocupación de actores económicos y sociales. Mientras que Aragón (2013) señala que los procesos de expansión de la frontera presentan características propias de cada país, según sus historias e intereses económicos, llevando a concepciones diferenciadas de la Amazonia.

Con las anteriores nociones se observa que las ciudades fronterizas sirven de flujo de mercancías en donde, por ejemplo, en el caso de Leticia y Tabatinga, tienen sus fortalezas por el intercambio<sup>51</sup> y comercio de bienes y servicios, contemplando diversas interacciones, sobre todo en la integración del comercio y en sus diversas interacciones en relación con el desarrollo urbano.

En este contexto, Leticia ha pasado a tener una gran influencia vía aérea por las cantidades de pescado que son enviadas de esta ciudad hacia Bogotá. También cuentan en estos flujos las dinámicas de los servicios públicos y productos de la salud que son comercializados en Colombia (los cuadros 10 y 11 que resumen los equipamientos de ambas ciudades).

De ese modo, se puede decir que las ciudades gemelas fronterizas son caracterizadas por una línea transfronteriza de mercado. Aunque debe decirse también que los intereses del mercado siempre orientaron la constitución de los espacios urbanos en la Amazonia, inclusive desde la época de las caucherías, estimulando el punto de vista de la ciudad con un ideario urbano occidental (CASTRO, 2008). De modo que las ciudades gemelas se han ido

---

<sup>51</sup> Las relaciones de intercambio en la frontera se presentan por varios conceptos: por negocios, compras personales, recreación, salud, negocios, estudios, trabajo, etc.

constituyendo por los trazos comerciales de servicios de salud, educación, redes eléctricas, redes de acueducto, redes de comercio, bancos, redes de almacenes, restaurantes, deporte, aeropuertos, malla vial, transporte, entretenimiento, etc. (ver el cuadro 10 de equipamientos urbanos en las ciudades de Tabatinga y Leticia). Ciudades que crecieron principalmente en el siglo XX y que acogen una población municipal que hoy llega casi a 100 mil habitantes, tal y como se relaciona en el siguiente cuadro:

**Cuadro 9-** Poblaciones de Tabatinga y Leticia

<b>Número de población - Tabatinga Brasil</b>	<b>Número de población - Leticia Colombia</b>
51.842 habitantes IBGE 2010	39.667 habitantes CENSO 2005 DANE
54.440 habitantes DATASUS <sup>52</sup> 2012	

**Fuente:** elaboración propia con datos de IBGE, DATASUS y DANE

En el cuadro anterior se aprecia que hay una población en crecimiento acelerado en la ciudad de Tabatinga con casi tres mil habitantes más en un lapso de dos años, según las fuentes de información de IBGE 2010 y DATASUS 2012. Esto se presenta por diversos factores, entre ellos mayormente por la inmigración de haitianos, peruanos y colombianos. También el grupo de visitantes en movimiento constante es común en ambas ciudades. Visitantes que deciden quedarse por su atracción mágica, por la diversidad de culturas que milenariamente han pervivido en estas ciudades gemelas.

Otra característica especial es que, por el movimiento continuo de los agentes sociales fronterizos, existen lazos en el parentesco binacional, con la constitución de familias pertenecientes a nacionalidades distintas. El resultado de eso es el necesario dominio mínimo de las lenguas para la búsqueda de actividades recreativas, de trabajo, de servicios, de empleos diversos, que no siempre están a disposición en ambos lados de las ciudades (NOGUEIRA, 2008). Sin embargo, comparten diversas relaciones sociales y todos los problemas que caracterizan a las ciudades en proceso de urbanización, como: contradicciones sociales, desigualdades, pobreza y precariedades de diversas formas (CASTRO, 2008). Con todos los atentados a la libertad, a las esperanzas, a los deseos, que colman la existencia de preocupaciones, decepciones, restricciones, fracasos y también, casi inevitablemente, de melancolía y resentimiento, los cuales son fundamentos de la miseria (BOURDIEU, 2002).

Los siguientes cuadros de equipamientos de ambas ciudades revelan diversas dinámicas sociales relacionadas con sus historias y configuraciones urbanas específicas:

<sup>52</sup> Departamento de Información del Sistema Único de Salud, DATASUS

**Cuadro 10-** Equipamiento de la ciudad de Leticia<sup>53</sup>

<b>Componente</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Descripción</b>
Vivienda	Tres tipos	En la ciudad de Leticia predomina la construcción en bloque de cemento y ladrillo. En la orilla del río Amazonas en su mayoría son casas construidas en madera. El tercer tipo corresponde a malocas construidas en hojas, tradicionales de los indígenas. Sin embargo, por influencia cultural de los no indígenas, poco lo utilizan, mas existe una maloca en la ciudad de Leticia. En esta ciudad son escasos los programas de vivienda fomentados por el gobierno.
Salud	1	Un hospital de segundo nivel. Funcionan dos clínicas privadas, algunos centros médicos privados, odontológicos y laboratorios clínicos, y otros servicios de salud que poseen el Ejército, la Policía y la Armada. Es de anotar, el servicio de salud de los militares se encuentra en las diferentes bases militares dentro de la Amazonia.
Educación	43	Existen 43 centros educativos en el municipio de Leticia según el censo de 2005. En la ciudad de Leticia funciona la Unidad de Educación Especial fusionada a la Escuela Normal Superior. Seis Centros educativos son privados. La educación técnica, tecnológica y superior se adquiere a través del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, la Universidad Nacional (pública), la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (privada), la Universidad de la Amazonia (pública) y la Universidad Antonio Nariño (privada). Existe también una entidad de investigación denominada Instituto de Investigaciones Amazónicas SINCHI.
Deporte y cultura	2	Existen conchas acústicas y un centro cultural del Banco de la República.
Transporte terrestre	1	Limita a 25 kilómetros de carretera desde Leticia hacia la cuenca del río Tacana, sin llegar a este lugar. Existen vías terrestres que se reducen a caminos que comunican las localidades, sin mantenimiento.
Transporte aéreo	1	Aeropuerto Internacional Alfredo Vásquez Cobo
Transporte fluvial	1	El muelle flotante es demandado mayormente para el comercio y transporte, a partir de algunos embarcaderos. Por el río Amazonas y Putumayo se movilizan la mayor cantidad de personas y mercancías. En cuanto al río Caquetá es poco navegable por los raudales y rápidos que presenta en diversas partes de su recorrido. Existen otros cuerpos de agua navegables como: Río Yahuaraca, Loretoyacu, Amacayacu, Cotuhé, Igarapaná, Apaporis, Carapaná, Cahuinari, Mirití Paraná, etc.
Energética	1	Termoeléctrica que abastece energía a la ciudad las 24 horas y varias comunidades rurales. Respecto a su cobertura es del 85,07% según información del DANE a 2005.

<sup>53</sup> Las informaciones del cuadro son tomadas del Censo del DANE en 2005; es una información recolectada ya hace once años. Esta institución no ha actualizado las informaciones a nivel nacional. Por tanto, no es posible obtener información institucional con aproximación actual.

Agua potable	1	Acueducto que conduce el agua del río Yahuaraca, con cobertura del 65,71% a 2005, el agua no es tratada y existen diversos conflictos.
Relleno sanitario		No cuenta con este servicio, se encuentra en estudios para su construcción. Botadero de basura a cielo abierto.
Alcantarillado		Según el DANE 2005, tiene su cobertura el 51,28%.
Telefonía		Según DANE 2005 cubre 35,75% del área de la ciudad, es bastante deficiente, la comunicación solo cubre a la ciudad de Leticia.
Internet		Es privado, mas presta servicio a la ciudad con dificultad y a las proximidades de Tabatinga.
Radial		Presta servicios de medio de comunicación local.
Base Armada	1	Realiza control en los muelles fluviales.
Base militar	1	Presta seguridad en la ciudad y en los municipios.
Comando de Policía	1	Presta seguridad en la ciudad y en los municipios.
Iglesias		Existen varias iglesias entre católicas y evangélicas.
Alcaldía	1	Con su respectiva estructura administrativa.
Bancos	4	Cuentas con los instrumentos administrativos bancarios.
Supermercados		Existen varios supermercados en la ciudad.
Plaza de mercado	1	Abastece la ciudad con alimentos y otros productos regionales.

Fuente: elaboración propia

**Cuadro 11-** Equipamiento de la ciudad de Tabatinga

<b>Equipamiento</b>	<b>Descripción</b>
Viviendas	Son construcciones en material y las viviendas que se encuentran en la ribera del río Amazonas son de madera.
Transporte urbano	Cuenta con transporte de carga y de pasajeros.
Aeropuerto	Presta el servicio de conexión con Manaus y desde Manaus al resto del país. Además sirve como el principal punto de apoyo, vigilancia y control de la frontera.
Fuerzas armadas	Presta el servicio de seguridad en la ciudad.
Ejército	Presta servicio de seguridad y control del territorio.
Aeronáutica	Complementa la acción del ejército.
Policía Federal	Asegura el control fiscal o legal de la frontera.
Marina	Presta servicio en seguridad fluvial y complementa las acciones de seguridad y control.
Restaurantes	Prestan servicios a los visitantes y a la misma ciudad.
Consulado de Colombia	Presta servicios diplomáticos.
Consulado de Perú	Presta servicios diplomáticos.
COSAMA	Compañía de Saneamiento de Amazonas, cuenta con reservorios de agua y con plantas de tratamiento de agua.
Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal	Prestan servicios bancarios
Supermercados, plaza de mercado	Provee alimentos como granos, verduras y carnes.
Almacenes	Ropa, zapatos, accesorios, ropa de niños, etc.
Ferreterías	Cemento y accesorios para construir viviendas que también

	abastecen a la ciudad de Leticia.
Puerto	Sirve de entrada y salida de viajeros por vía fluvial.
Escuelas	Existen escuelas estatales, municipales y dos federales.
Instituto Federal de Amazonas	IFAM
Universidad Estadual de Amazonas	Centro de Estudios Superiores de la Universidad de Amazonas
Cementerios	San Lázaro y San Sebastián, ubicados en los barrios de Santa Rosa y La Comara, respectivamente.
Estación de gasolina	Hay una sola estación de gasolina y, generalmente, los habitantes se abastecen en la ciudad de Leticia.
Bodegas	Almacenamiento de mercado para ser distribuidos en las dos ciudades.
Tiendas, papelería, motos	Servicios diversos.
Hoteles	Presta servicios a los visitantes.
Hospital	Administrado por el ejército.
Unidades de salud	Existen varias unidades de salud en diferentes barrios.
Complejo Hospitalario	Existe una unidad de urgencias y de maternidad.
Radio Nacional	Sistema informativo radial.
Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos	Empresa de envío de encomiendas, documentos, cargas, etc.
Internet	Suministrado por las empresas de celulares. El servicio es bastante deficiente. La mayoría de los habitantes acuden a su vecina ciudad.
Iglesias y cultos	Pentecostal, Testigos de Jehová, Adventista, Bautista, Católica y cultos afrobrasileños.

**Fuente:** Elaboración propia

Tales dinámicas sociales, representadas en los anteriores cuadros de equipamiento de las ciudades gemelas, son, sin embargo, diferenciadas y complementarias. Por ejemplo: si en Tabatinga el acceso a internet es deficiente, por las condiciones particulares del lugar, donde la circulación mutua de lado a lado es regular, entonces el desplazamiento hasta Leticia permite hacer uso de las facilidades presentes en ella. Como refiere Jailson Aguilar: “en Tabatinga tenemos Internet bastante deficiente, para realizar nuestros trabajos académicos o realizar llamadas telefónicas que requieren internet o si queremos revisar nuestros correos electrónicos, si queremos enviar mensajes, debemos ir a Leticia.” (Información verbal).<sup>54</sup> De esta suerte, en Leticia el servicio de internet se convierte en alternativa para resolver ese tipo de problema, a pesar también de sus dificultades de conexión. Siempre es mejor tener varias fuentes de acceso de lo que una sola.

Con respecto a transporte, Tabatinga cuenta con servicio de transporte urbano colectivo que sigue las dinámicas de relaciones internacionales, donde reciben principalmente pesos o reales para el pago de los pasajes y los usuarios son atendidos en español, portugués o

<sup>54</sup> Jailson Aguilar. Entrevista concedida a la autora. Tabatinga, mayo de 2013.

“portuñol”. Dinámicas que son realizadas algunas veces de manera irregular, pues en Leticia el servicio público de transporte es muchas veces realizado en contravía de las disposiciones legales:

El incumplimiento a los decretos que reglamentan el servicio público es una constante en esta ciudad como son la prestación con vehículos de placas extranjeras, vehículos tipo motocarro prestando servicio de carga y pasajeros y vehículos particulares, estas actividades vienen afectando a la comunidad en general ya que se encuentran sometidos al cobro irregular de tarifas, fijadas a capricho por sus propietarios. (ALCALDIA MUNICIPAL DE LETICIA, 2012-2013, p. 137).

Y a pesar de que la reglamentación busque promover la integración de las diferentes regiones del municipio, de los transportes colectivos terrestres y fluviales (PREFEITURA MUNICIPAL DE TABATINGA, 2007, art. 56, numeral IV y V), muchos agentes sociales de las ciudades gemelas fronterizas hacen caso omiso de estas normativas.

En relación a la salud, en Tabatinga cuentan con unidades hospitalarias y unidades de salud en diferentes barrios. Y aun cuando la ciudad cuente con estos equipamientos, muchos brasileños acuden a Leticia para la atención médica, en mayor medida a los centros médicos privados y en menor escala a los públicos.

Y, como en toda ciudad en proceso de urbanización, esta frontera seca presenta también problemas de violencia. En este caso “las fuentes de criminalidad tienen que ver con ajustes de cuentas o negocios asociados a drogas ilegales, a delitos ambientales, y a los hurtos de motocicletas, temas que son propios de zonas de fronteras.” (PALACIO, 2008, p. 160). Aunque no se debe olvidar tampoco que siempre han sido lugares de vigilancia, desde el punto de vista del Estado, debido a que son puntos de escape, de fuga, para quienes transgreden la institucionalidad y la ley (NOGUEIRA, 2008).

Se debe anotar que pese a ser ciudades gemelas esto no quiere decir que sean iguales, pues presentan sus diferencias, comenzando por sus formas políticas administrativas: Leticia es capital de departamento, por lo que concentra una gran cantidad de instituciones del orden departamental y nacional, mientras que Tabatinga es un municipio del Estado de Amazonas, teniendo por este motivo una menor proporción de agentes burocráticos. Por lo demás, se diferencian por sus diversas formas culturales y sociales que ponen de manifiesto que los límites configuran lugares complejos de relación entre las sociedades en sus espacios. En donde construyen estos espacios a través de las mismas relaciones y tensiones presentes en las múltiples formas de vivir en la frontera (APONTE, 2011).

Nogueira (2008) recomienda tener en cuenta que el territorio debe ser comprendido no solamente como simple espacio de características naturales o como áreas, jurisdicciones de una entidad territorial. Lo cual nos alerta en el sentido de intentar ir más allá del antiguo concepto de región, como espacio contiguo, y someter el territorio al imperio de las redes y de los flujos que se constituyen, en diversas escalas y con diversas intensidades.

#### 6.2.5 Barrios de las ciudades gemelas fronterizas de Leticia y Tabatinga

En las ciudades gemelas fronterizas existen barrios que definen lugares de una ciudad. Puede construirse un barrio por una decisión administrativa, planeado por una autoridad municipal o por una comunidad. Los barrios son construidos unos con mayores niveles socioeconómicos que otros.

Según el *Programa Cidades Sustentáveis* la ONU (2016) reportó en 2010 que más de 827 millones de personas están viviendo en condiciones semejantes a las de las favelas<sup>55</sup>. Estos asentamientos urbanos informales y espontáneos carecen muchas veces de condiciones mínimas para vivir y corresponden a estrategias de supervivencia de los más pobres. En esta situación se encuentran algunos barrios de Leticia y Tabatinga, los cuales son analizados a seguir.

**Cuadro 12-** Barrios de las ciudades de Leticia y Tabatinga

<b>Barrios de Leticia, Colombia</b>	<b>Barrios de Tabatinga, Brasil</b>
Centro, Punta Brava, San Antonio, Porvenir, Castañal, El Águila, La Unión, Sector Muelle, Victoria Regia, Isla de la Fantasía, Ciudad Jardín, Colombia, Florida, Jorge Elíecer Gaitán, Once de Noviembre, Marceliano Canyes, San Martín, Iane, Simón Bolívar, San José, La Esperanza, La Sarita, Maguaré, Umarizal, Costa Rica, Afasinte, Ciudad, Nueva I y II, José María Hernández, Yupatí, Ceiba, La Milagrosa, José María Fajardo, Beatriz, Ronda, Kennedy, Orvida, Escobedo y San Miguel.	Guadalupe, São Francisco, Brillhante, Tancredo Neves, Santa Rosa, GM3, Vila Verde, Centro, Don Pedro I, Maria Tenoria, Novo Paraíso, Nova Esperanza, Comara, Comunicações, Ibirapuera, Portobrás, Vila Militar y Vila Nobre.
<b>Total: 37</b>	<b>Total: 17</b> Más un barrio no reconocido legalmente (Guadalupe)

**Fuente:** elaboración propia

Como se muestra en el cuadro anterior, en su mayoría son barrios reconocidos por la alcaldía de Leticia y por la Prefectura de Tabatinga. Algunos de estos barrios poseen mejores

<sup>55</sup> “Es de conocimiento común que la favela y asentamientos urbanos informales son espontáneas formas de urbanización, consistiendo en una serie de estrategias de supervivencia practicadas por los más pobres, muchas veces nacidos en la pobreza y en la exclusión.” (ONU, 2016, traducción propia, no paginado).

condiciones de habitabilidad que otros y cada uno posee sus problemáticas particulares. En este sentido comenzaremos nuestro análisis por los sectores más críticos, haciendo hincapié en los que tienen problemas más acentuados en relación con el abastecimiento de agua potable.

Teniendo en cuenta lo anterior, se pueden listar entre los barrios más críticos a: Castañal, Porvenir, sector Muelle, El Águila, Victoria Regia, Isla de la Fantasía, La Unión y Guadalupe (este último en Tabatinga). La Unión y Guadalupe son los barrios que se encuentran en una situación más grave por su condición periférica, son colindantes, y están localizados en la desembocadura de la quebrada San Antonio, la cual marca el límite de ambas ciudades y de Colombia y Brasil. Se propician allí espacios para la conformación de actividades informales que no cuentan con un control de las autoridades locales, generando problemas a lado y lado de la frontera. Por eso señala con razón Vergel (2009, p. 12) que el “espacio de la quebrada San Antonio ha sido ocupado por los asentamientos precarios de La Unión (Leticia) y Guadalupe (Tabatinga) en ambos lados del límite fronterizo con implicaciones sin precedentes en las ciudades gemelas.”

Dicha quebrada ha servido de frontera natural y límite político-administrativo entre las ciudades gemelas, y ha sido utilizada por la ciudad de Leticia como lugar de disposición final del alcantarillado, sin darle tratamiento alguno a los residuos líquidos. La quebrada es así contaminada y, subsecuentemente, el río Amazonas, lo cual genera un problema binacional, ya que actualmente allí los niveles de contaminación son elevados. Lo que es más grave si se considera que el río Amazonas está siendo utilizado como fuente de agua para uso humano en las riberas de la ciudad de Tabatinga, por donde fluyen los residuos.

La Unión y Guadalupe tampoco cuentan con saneamiento básico, agua potable, salud y educación. Los habitantes de estos barrios tienen gran preocupación por no contar con un equipamiento básico. Durante el invierno el río Amazonas se desborda e inunda a estos barrios, generando riesgos para sus habitantes, quienes en su mayoría viven en casas de madera y son personas pobres (Fotografía 1).

**Fotografía 1-** Barrios La Unión y Guadalupe



**Fuente:** autoría propia (8/5/2015).

Las condiciones de salud de estas dos poblaciones son críticas, en especial para la gente de la tercera edad y los niños. Además de sus casas inundadas en el invierno, sufren también por los malos olores y la proliferación de mosquitos, soportando unas condiciones pésimas para vivir. Como señala el señor Ángel Nube, presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio La Unión:

[...] ya como todos sabemos en mi barrio estamos inundados y unos tuvieron que salir del barrio porque el agua llegó al tope del techo, y ahí no había forma de vivir, por eso ustedes ven aquí en esta casa comunal mucha gente con niños desplazados por la inundación. Y yo quiero agradecer aquí a los profesores que vinieron a escucharnos nuestros problemas, y ellos mismos han visitado el barrio y visto que estamos inundados y en muy malas condiciones. También los del barrio Manguaré están mal. (Información verbal).<sup>56</sup>

Ciudades gemelas en fronteras amazónicas, apropiadas para asentamientos precarios en zonas inundables (VERGEL, 2009). Lo que se constata asimismo en la parte baja del barrio Victoria Regia, Castañal, sector Muelle, El Águila y la Isla de la Fantasía, que presentan inundaciones por el desbordamiento del río Amazonas en época de lluvias. Como expresa el señor presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Isla de la Fantasía:

[...] en este momento estamos bien inundados, el agua está sobre las casas. Como ustedes pueden ver, nos estamos trasladando a las casas más altas que tienen una altura de más de cinco metros. Respecto a esta situación el gobierno la ayuda que nos ha dado son dos tablas disque para el mejoramiento de vivienda, la pregunta a

---

<sup>56</sup> Las familias del barrio La Unión de Leticia se desplazaron a casas comunales en busca de protección por la inundación. Ángel Nube. Entrevista concedida a la autora. Leticia, mayo de 2015.

esto es ¿será esto justo? De una ayuda del Estado, más cuando es una emergencia en la que nos encontramos. (Información verbal).<sup>57</sup>

Lo anterior indica que el Estado y las instituciones locales necesitan de mayores estrategias, elementos y esfuerzos junto a los habitantes de los barrios Isla de la Fantasía, Victoria Regia, Castañal, el sector Muelle, mediante lineamientos específicos que permitan a su vez que el sistema cumpla con las finalidades del desarrollo y el bienestar social en la ciudad de Leticia. Sin que les sean afectadas sus formas de vida, puesto que en su mayoría la población del barrio Isla de la Fantasía es indígena y en los demás existe una gran parte de la población que también lo es.

**Fotografía 2-** Barrios Isla de la Fantasía inundada (derecha), Victoria Regia y Muelle (izquierda)



**Fuente:** autoría propia (5/5/2015).

Las anteriores imágenes muestran un escenario de alto riesgo para las familias que viven en esos sectores sin ningún apoyo institucional o del Estado, como ha manifestado el señor presidente del barrio Isla de la Fantasía. Además, la misma municipalidad de Leticia reconoce el problema relacionado a la carencia de vivienda de interés social, a fin de atender las familias asentadas en los lugares de alto riesgo por inundaciones (ALCALDÍA DE LETICIA, 2012, p. 24). Inclusive el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Leticia señalaba, hace más de una década, que los barrios localizados en las riberas del río Amazonas y las áreas de influencia de las quebradas Simón Bolívar, Calderón y San Antonio, se

<sup>57</sup> En la época el barrio Isla de la Fantasía se encontraba en emergencia por el desbordamiento del río Amazonas que había sumergido la mayor parte de sus casas. Efrén Ahuanari. Entrevista concedida a la autora. Leticia, mayo de 2015.

encontraban en condiciones precarias de vivienda y de servicios públicos (MUNICIPIO DE LETICIA, 2002a, 2002b).

Con respecto a Tabatinga, el barrio Guadalupe es una zona de alto riesgo y, como se anotó anteriormente, aun no es considerada legalmente como barrio. En visita de campo se comprobó que las casas están en muy malas condiciones ya que son afectadas por el desbordamiento del río Amazonas. Casas que, en su mayoría, son de madera y por su inundación son deterioradas. No obstante, la Prefectura de Tabatinga establece que uno de sus programas prioritarios es la reubicación de familias que se encuentran en zonas de alto riesgo (PREFEITURA MUNICIPAL DE TABATINGA, 2007, p. 20).

Volviendo a Leticia, el barrio Colombia sobresale por ser frontera, la entrada desde la ciudad vecina de Tabatinga y por donde fluyen productos y pasajeros que vienen desde el Brasil. Este barrio se integra con el centro de la ciudad desde el barrio Marceliano Canyes. De esta manera se integra la dinámica del lugar a la de la ciudad. Con relación a las áreas marginales, el barrio Once de Noviembre también carece de servicios públicos, en especial acueducto y agua potable, saneamiento básico, reforestación, recuperación, restablecimiento, conservación y protección ambiental de la quebrada Simón Bolívar.

Ya en el barrio San Martín una parte del sector tiene una dinámica comercial, mientras que en los demás barrios las actividades comerciales son limitadas. Es un área con estructuras traumáticas, de menor desarrollo. Sin embargo, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial lo establece como zona prioritaria para programas, acciones y proyectos. También requiere de equipamiento urbanístico, sistemas de servicios públicos adecuados, sistema vial, acueducto, agua potable, alcantarillado sanitario, etc. Además la autoridad municipal debe establecer programas de recuperación, restauración, preservación y conservación ambiental en las riberas de las quebradas Calderón y parte de Simón Bolívar. En las riberas de estas quebradas existen 79 familias que viven en riesgo:

Las familias que he mencionado, las 79, ellos no tienen una adecuada vivienda, viven una parte de madera y otra parte está abierto, viven en la intemperie, ellos sufren de dengue por la picadura del zancudo, allí hay muchos zancudos, hasta yo estuve hace poco con dengue. Tres personas de ese barrio murieron por el dengue. Esto ocurre porque el gobierno municipal no colabora con la fumigación y con mejorar las viviendas a estas familias. La verdad viven en muy malas condiciones, no es una vida humana, es algo inhumano. Pues ya llevo ejerciendo 8 años como presidente del barrio, mis gestiones no reflejan, pero porque no son atendidas. Yo siempre llevo las propuestas buscando ayuda, porque la verdad estas familias merecen atención inmediata. (Información verbal).<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Daniel dos Santos. Entrevista concedida a la autora. Leticia, mayo de 2015.

Familias que buscan reubicarse de manera urgente debido a las condiciones de riesgo de vida y por la propagación de mosquitos, transmisores de enfermedades como el dengue. Entre 2008 a 2011, la secretaria de salud registró 399 casos de dengue en la zona urbana del municipio de Leticia, área en la que hay una alta incidencia de mosquitos propagadores de la enfermedad. (ALCALDÍA DE LETICIA, 2012-2015, p. 85). Gran parte de estas enfermedades se expanden también por prácticas inadecuadas en el manejo del agua. Otras enfermedades pueden ser generadas también por el agua contaminada o por falta de agua potable.

El barrio San Miguel igualmente se inunda en época de lluvia por el desbordamiento de los humedales y lagunas. Este barrio carece de servicios públicos, en especial de agua potable, acueducto, alcantarillado y disposición de residuos sólidos. Es un área de expansión urbana, al norte de Leticia, que tiene pésimas condiciones de accesibilidad por medio de una carretera que queda prácticamente inutilizable en épocas de lluvia. Además, la vía principal de entrada al barrio fue cerrada hace unos años por decisión unilateral del Ejército colombiano, obligando por esto a sus habitantes a hacer un recorrido mayor para llegar al barrio.

En el caso del barrio La Esperanza atraviesa serios problemas de rebosamiento del caño Calderón:

50 casas están ubicadas en el caño Calderón, estas casas están ahí por reubicación por parte del municipio, ellos están ahí en el programa de las mil viviendas que sacó el gobierno nacional, ellos están ahí provisionalmente. La junta como tal ha hecho una gran gestión desde el 2013 a 2014, con el fin de que estas familias tengan el servicio de energía. Porque estas familias ya hacía 10 años que vivían en la oscuridad. Por esta situación la junta realizó las gestiones y fue bastante insistente para que se lograra que la empresa de energía contribuyera con la instalación de energía en ese sector. Pero ahora se nos presenta otro problema que esas casas son provisionales y no las pueden mejorar, ahí a veces les llueve y se mojan y como son casas provisionales y que están las casas en la zona de alto riesgo, por eso el estado nos les permite mejorar las casas que están hechas de manera provisional. Entonces ahora estoy a la espera de que el alcalde haga entrega de las primeras 50 viviendas del proyecto Dianamechi en el mes de junio de este año. (Información verbal).<sup>59</sup>

Respecto a Tabatinga inició su urbanización con el primer barrio de nombre Marco, que se extendía de la Avenida de la Amizade, en el principal hito fronterizo de ambas ciudades, hasta el cementerio ubicado actualmente en el barrio Santa Rosa. Las casas del barrio eran anteriormente construidas en madera y techo de zinc. Luego aparece el barrio Don Pedro I, en 1936, que surgió como iniciativa de un Prefecto de Tabatinga, quien dio nombre al barrio en homenaje al Emperador Dom Pedro I. El barrio Brillhante fue el tercero en

---

<sup>59</sup> María del Carmen Cuiro. Entrevista concedida a la autora. Leticia, mayo de 2015.

estructurarse y su nombre fue dado por la quebrada Brilhante; el barrio nació en función de los militares en 1956. En aquella época COSAMA utilizaba esa quebrada como una fuente de abastecimiento de agua para la población.

El barrio Comara continuó acrecentando el área urbana de Tabatinga, en cercanías a la infraestructura militar y aeroportuaria, sirviendo a la Comisión de Aeropuertos de la Región Amazónica (COMARA). El barrio Ibirapuera se formó también para el servicio a los militares en 1968. En cuanto al barrio Tancredo Neves surgió por la migración de los habitantes del sector rural, quienes salieron buscando una mejor calidad de vida. En el barrio Portobrás se ubica la actual Capitanía de Puertos y va hasta el puerto fluctuante; su nombre fue dado en memoria de la Empresa Brasileña de Puertos S.A. (PORTOBRÁS) en 1976.

El barrio Comunicações debe su nombre a la instalación de la torre de la Empresa Brasileña de Telecomunicaciones (EMBRATEL) en 1975. Ya el barrio Nova Esperança surgió en 1986, en memoria de los habitantes de la comunidad de Sapotal que salieron en busca de una esperanza de futuro mejor. En el mismo año fundaron el barrio GM3 que se desmembró del barrio São Francisco. En cuanto al barrio Santa Rosa (fundado en 1939) debe su nombre al Taita Valdemiro. Ya el barrio Vila Nobre es resultado del loteamiento realizado por la Prefectura de Tabatinga, cuando fue reconocido oficialmente.

El barrio Novo Paraíso también fue creado con fines de donación a los habitantes en 2004. Este barrio, junto a Vila Verde, representa los barrios más nuevos en la ciudad y, en parte, por esta condición sufre también con el problema de abastecimiento de agua potable. Sin embargo, la comunidad cuenta con pozos, aunque en estado precario, que son administrados comunitariamente.

Los barrios Centro, Brilhante, Ibirapuera, Portobrás, Vila Nobre, GM3 y São Francisco, son barrios que se encuentran adyacentes a la Avenida Amizade. Esta localización en la estructura urbana de la ciudad les permite tener mejor acceso a los servicios públicos, a excepción del agua, y a facilidades urbanas tales como las instituciones bancarias, supermercados, almacenes, estación de gasolina, colegios, restaurantes, universidad, empresa de agua, prefectura, hospitales, policía federal, acceso a transporte urbano, aeropuerto, ferreterías y comercio en general. La malla vial en estos barrios, en términos generales, se encuentra en buenas condiciones.

En cuanto a los barrios Comara y Vila Militar, que están próximos también a la Avenida Amizade, gozan de buenos servicios públicos y acceso a las diversas instituciones públicas y privadas como los anteriores barrios, a excepción de no contar con agua potable, mas cuentan con una estructura interna de pozos artesianos. Cabe anotar que estos dos barrios

se encuentran con una mejor infraestructura por el papel histórico del área, en términos de la defensa y seguridad de la frontera.

El barrio Santa Rosa, pese a ser unos de los barrios más antiguos, actualmente presenta dificultades de vivienda. En pleno siglo XXI aun habitan algunos de sus habitantes en casas de madera y con falta de acceso a agua y muchos acuden a la vecina ciudad por agua, como manifiesta la señora Sara Muñoz:

En mi país el agua está malograda, pues estoy aquí en el lado colombiano, o sea en Leticia, llevando agua, hasta que el prefeito de Tabatinga haga unos arreglos o mejore las plantas y también nosotros allá tomamos el agua del río Amazonas y no sabemos si es tratada, pues para asegurarnos venimos aquí, es por eso que estoy aquí pegando el agua, y porque me queda bien cerca. (Información verbal).<sup>60</sup>

En este barrio se encuentran en su mayoría colombianos y peruanos. Esta condición de inmigrantes, muchas veces sin poseer los requisitos legales para estar en Brasil, les obstaculiza en el sentido de interponer quejas o hacer reclamaciones solicitando mejoría para los servicios públicos del sector. Además hay calles sin pavimentar y es un barrio que no cuenta con un equipamiento urbanístico adecuado.

Los barrios Vila Verde, Novo Paraíso y Guadalupe representan los sectores con mayores dificultades de acceso a agua potable y de carencia de infraestructura urbana. Sus habitantes sufren problemas de desnutrición, desempleo y precariedad en los servicios públicos. Una situación paradójica respecto de lo establecido en la Constitución Estadual del Amazonas sobre la política de desarrollo urbano, en donde los municipios deben ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales y económicas de la ciudad, de forma que garantice los modelos satisfactorios de calidad de vida y bienestar de sus habitantes. Calidad de vida y bienestar relativos a vivienda, transporte público, comunicación, información, saneamiento básico, energía, abastecimiento, salud, educación, recreación, agua tratada, limpieza pública, vías de circulación en perfecto estado, seguridad, ambiente sano, preservación del patrimonio ambiental, entre otras tareas asignadas a los órganos públicos (CONSTITUCION DO ESTADO DO AMAZONAS, 1989, art. 136, numeral 1).

Estas problemáticas, agravadas en el caso de la salud, son un denominador común en la triple frontera de Colombia, Brasil y Perú:

---

<sup>60</sup> Esa falta de arreglos y mejoras en las plantas de tratamiento de agua la obliga a cargar agua desde Leticia (información verbal). Sara Muñoz. Entrevista concedida a la autora. Leticia, mayo de 2015.

[...] los servicios de salud prestados por el Hospital de la guarnición (militar) en Tabatinga son buscados por peruanos y colombianos, los primeros porque las localidades peruanas de frontera no tienen asistencia adecuada y, en el caso de los colombianos, por que los servicios de salud son particulares y costosos. De otro lado la falta de personal médico es problema frecuente del lado brasileiro, como se observa en Guajará-mirim, lo que estimula la venida de profesionales del país vecino que no pueden ejercer su actividad legalmente por causa de las exigencias de los consejos de medicina. (MACHADO, 2005, p. 272-273).

Dinámicas que se presentan por las interacciones transfronterizas y que tocan también al comercio internacional, que es aprovechado de manera estratégica, a fin de satisfacer las necesidades de cada lado de la frontera. En estas ciudades el recurso pesquero no obtenido artesanalmente presenta, así, un gran flujo en dirección a Leticia:

La actividad pesquera puede calificarse como significativa por la dinámica comercial que presenta, la pesca (pescado fresco y seco) se orienta a mercados nacionales y la pesca artesanal a auto consumo y a la venta de excedentes a intermediarios. Empresarios colombianos compran a pescadores brasileños y peruanos para luego expenderlos en los mercados de Bogotá. (PALACIO, 2008, p. 158).

También, la mayoría de los habitantes viven del empleo en las diferentes entidades del sector público como: prefectura, militares, policía, colegios, universidad, sector salud, bancos, aeropuerto, puerto, empresas de servicios públicos, etc. Otros habitantes trabajan como mototaxistas, empleados de servicio doméstico, costureras, agricultores, pequeños comerciantes, recepcionistas, meseros, aseadores, empleados de pequeñas tiendas y en oficios varios.

Además, Tabatinga cuenta con un mercado municipal para abastecimiento a la población. Algunos de los productos ofrecidos de este mercado provienen de Perú tales como: papa, cebolla, verduras, zanahoria, etc. En cuanto a los otros productos industrializados provienen especialmente de Manaos: aceite, azúcar, maíz, sal, frijol, lenteja, enlatados diversos, alverja, jabón, útiles de aseo, chocolates, granos en general y materiales de construcción. Otros productos regionales son llevados de las proximidades, como la farinã, tapioca, copoazú, pescado, chontaduro, banano, yuca, asaí, ají, cilantro, canangucho, guamo.

En cuanto a Leticia también se sustenta de diferentes actividades como: empleos en la Gobernación del Departamento del Amazonas, en las diversas secretarías departamentales, en la policía departamental, Armada Nacional, Ejército, Corpoamazonia, universidades y colegios públicos y privados, instituto SINCHI, Biblioteca del Banco de la República, bancos, Instituto Agustín Codazzi, hospital público, aeropuerto, centros de medicina privada,

comercio, hoteles, restaurantes, empresas de turismo, empresas de servicios públicos, taxis, microbuses, mototaxis, tiendas, alquiler de motos, empresa de gaseosas. Leticia cuenta con una plaza de mercado que abastece su población. Se encuentran allí productos como: plátano, yuca, frutas, verduras y carnes, similares a las vendidas en el mercado de Tabatinga.

Es de anotar que existe una diferencia entre la forma de denominar la malla vial en las ciudades gemelas. En Leticia, a pesar de que se conservan las referencias de lugares de la ciudad como: Aeropuerto, Parque Santander, Avenida Internacional, Centro, los kilómetros, Biblioteca del Banco de la República, la Universidad Nacional, los colegios o el hospital, la nominación de las calles y las carreras es hecha a través de numeración. En cuanto a Tabatinga la malla vial está relacionada con la historia política, es decir, donde los nombres de las calles están relacionados con héroes patrios, políticos, militares, en fin, personajes históricos. Sin embargo, como señala Baudrillard (apud TRINDADE JUNIOR; CHAGAS, 2002, p. 196, traducción nuestra), “se trata de, entre tanto, una historia retro, vaciada de su sustancia y legalizada en su ejercicio superficial, si comparadas las prácticas espaciales que buscan, simuladamente (fingiendo tener lo que no se tiene), reforzarla.”

#### 6.2.6 Características ambientales, dinámicas ecológicas del río Amazonas y su relación con las ciudades gemelas

El bioma de la Amazonia tiene una característica principal por la dominancia del clima húmedo y tropical. Encierra la mayor red hidrográfica de nuestro planeta. La floresta amazónica es considerada como la más diversa floresta tropical del mundo.

La Amazonia ha resistido a los grandes proyectos de desarrollo agrícolas, han talado grandes extensiones de bosques con el objeto de transformar en tierras de cultivo y pasto. Otra parte de su extensión es dedicada a la extracción petrolera, minera, de gas, oro, uranio, aluminio, etc. Por tanto la Amazonia es un territorio de grandes riquezas, de ahí su gran importancia en términos de biodiversidad y recursos naturales en general.

La Amazonia es más conocida por su grandioso río Amazonas y sus diversos ecosistemas. Mientras que otras regiones sufren por la insuficiencia vegetal, de flora y fauna, y por los climas marcados por el periodo seco prolongado.

El Proyecto de Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica brasileña identificó 90 áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad, entre ellas la Amazonia. Ya dentro de esta gran área suramericana, 270 puntos han sido evaluados como de extrema importancia, seguido por 107 de muy alta y 8 de alta; son insuficientemente

conocidas 23 áreas, todo lo cual representa un total de 385 zonas importantes en la región (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2006, p. 55).

El río Amazonas, debido a la enorme riqueza citada anteriormente, animó también la dinámica de crecimiento de las ciudades de Leticia y Tabatinga, las cuales dependen económicamente de sus recursos naturales. Inclusive, el río Amazonas actualmente sirve de botadero de basura, además de todas las descargas de residuos sólidos y líquidos provenientes de ambas ciudades.

De otro lado, su morfología es el eje internacional que une las ciudades con la dinámica de la región. Este río llama la atención a los turistas que llegan a estas ciudades por su grandeza natural. Son llamativas para el turismo por sus características naturales: paisajes selváticos, acuáticos, boscosos, que aprecian los turistas en estas ciudades gemelas.

Es de anotar que la ciudad que Leticia realmente se sustenta por el turismo, sea este étnico, ecológico, cultural o científico. En su mayoría los turistas visitan los parques naturales, en especial el de Amacayacu, y las diversas comunidades indígenas. Llama la atención por su belleza natural y ecosistémica.

Con respecto al medio ambiente, la ciudad de Leticia sufre de inundaciones de las quebradas que se rebozan. Y estos cuerpos de agua se encuentran contaminados, generando enfermedades a los niños, jóvenes y adultos. En la ciudad de Leticia están las quebradas de San Antonio, Caño Calderón, Caño Simón Bolívar, que fueron invadidos, deforestados y rellenados para la construcción de viviendas e infraestructura urbana diversa. Por esto la ciudad tiene serias dificultades debido a las inundaciones producidas por dicho desbordamiento de las quebradas:

Leticia tenía un mapa hidráulico, en donde indicaban que había unas quebraditas, y como la comunidad, la gente, la población va creciendo, pues edificaron casas y taparon las quebradas, en la cual hoy por hoy tenemos esos problemas de inundación y de estancamientos de agua, es por eso que Leticia se inunda. Porque el agua busca su vertiente, busca su salida, entonces porque se dice que, no que el Alcalde y la gobernación no hace, si, es cierto. Pero también los antiguos no hicieron desde el comienzo, unos buenos estudios topográficos, no hicieron una buena planificación, si, así es. Por haber edificado la ciudad de esa manera y hoy tenemos todas esas dificultades de inundación hasta el día de hoy, por que como ya dije es un problema antiguo que no hicieron una buena planificación. Y este problema sigue porque cuando colocan alcantarillado pues se rompe por la presión del agua y por los caños que están obsoletos, porque como por varias partes de la ciudad hay unas quebradas que están buscando salida, porque fueron rellenadas para construir. Entonces ese es el gran problema que tenemos que ya viene de mucho tiempo atrás. (Información verbal).<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Marilyn Navarro Castillo. Entrevista concedida a la autora. Leticia, Colombia, mayo de 2015.

Entonces, puede decirse, que uno de los problemas de la ciudad de Leticia ha sido la planificación deficiente porque no fue realizada con una visión de futuro. La planificación actual del municipio concibe un plan estratégico que busca definir el ordenamiento territorial de la ciudad, desde el punto de vista positivo administrativo, con el fin de permitir espacios de productividad y competitividad (información verbal)<sup>62</sup>, más no de un ordenamiento territorial que dé cuenta de sus especificidades. De todas maneras, el Plan de Desarrollo 2012-2015 establece la recuperación de la malla vial en la ciudad, teniendo en cuenta que sus vías están deterioradas en un porcentaje bastante alto, por su tiempo de servicio y el deterioro del alcantarillado, que han producido hundimientos, represamientos de aguas lluvias y las constantes roturas del pavimento (ALCALDÍA DE LETICIA, 2012).

Sin embargo, y pese a los intentos de avanzar con los programas de gobierno, la ciudad de Leticia continúa con las inundaciones, con el botadero de basura al aire libre y un sinnúmero de problemas relativos a su urbanización y a los modos en que la planificación se ha realizado históricamente. Por ejemplo, aun cuando una de las prioridades en el gobierno municipal anterior era poner en funcionamiento un relleno sanitario, a fin de atender los requerimientos ambientales de la ciudad, hasta el día eso no ha sido concretado.

**Fotografía 3-** Basuras en el río Amazonas



**Fuente:** autoría propia (09/05/2015).

---

<sup>62</sup> José Ignacio Lozano Guzmán, Alcalde de Leticia. Entrevista concedida a la autora. Leticia, Colombia, mayo de 2015.

La imagen (Fotografía 3) muestra que la implementación de un manejo adecuado y la restauración de la orilla del río Amazonas están lejos de realizarse, según lo proyectado en el Plan de Desarrollo Municipal vigente hasta el 2015. Lo que se aprecia es que se está alterando la estructura y las funciones ecológicas de la ronda del río, ya que está siendo perturbada de una manera rápida, cada día, por las dinámicas de la ciudad, en donde la urbanización va avanzando. Urbanización que, por la construcción de viviendas sobre las quebradas, afectó su cauce natural y el ambiente; lo que muestra un mal aspecto físico de la ciudad de Leticia.

“En esta ciudad ese crecimiento poblacional hizo que invadieran la Isla de la Fantasía. Actualmente se encuentran 1.060”<sup>63</sup> habitantes, entre indígenas y no indígenas. Cuentan en este barrio-isla con aproximadamente 90 viviendas, donde viven núcleos familiares que usufructúan del suelo y del río Amazonas. Además, como fue señalado anteriormente, el río Amazonas es intervenido ampliamente por la industria pesquera, la cual acapara la pesca regional para ser enviada luego a la ciudad de Bogotá. Y, aunque esto ciertamente favorece la economía en la ciudad, la gran preocupación es la contaminación del río, el acabamiento de las especies comercializables, además del deterioro físico de la ciudad por las inundaciones y el estancamiento de aguas, derivados de unas políticas públicas fundamentadas históricamente en una visión economicista y tecnocrática.

---

<sup>63</sup> Información suministrada por el señor Efrén Ahuanari, Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Isla de la Fantasía en mayo de 2015.

## 7 REALIDADES LOCALES DEL AGUA: ANÁLISIS DE SU PROBLEMÁTICA EN LA FRONTERA AMAZÓNICA

### 7.1 Cartografía Social y problemática del agua potable en Leticia

La cartografía social<sup>64</sup> realizada con ocasión de la investigación de campo completa las argumentaciones defendidas a lo largo de esta tesis. Ella brinda un sinnúmero de respuestas, colocadas por los propios agentes sociales y la forma en que perciben la problemática aquí abordada. Ella se torna importante en la medida en que representa una ampliación de los espacios y la diversificación de las formas de representación espacial, constituyendo una especie de sub-campo de la cartografía participativa (ACSELRAD, 2010). Esta perspectiva contribuye para que un determinado colectivo determine su situación y dimensione sus problemas más importantes en el tema de la política pública de agua, en nuestro caso del abastecimiento de agua potable en las ciudades fronterizas amazónicas.

En ese sentido, involucra la relación entre agentes sociales en diversas dinámicas del abastecimiento de agua potable en Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil). De ahí, el propósito de usufructuar de la cartografía social, ya que:

La reivindicación del reconocimiento de la diferencia de culturas –inclusive materiales– no hegemónicas, heredadas y transmitidas por grupos sociales subalternos históricamente excluidos de los beneficios de las políticas públicas puede ser vista como un esfuerzo en dirección de la desinstitucionalización de los criterios de valoración económica y de los indicadores de productividad que atribuyeron históricamente a tales comunidades las cualidades negativas del atraso tecnológico y de la insuficiencia competitiva. (ACESELRAD, 2010, p. 29, traducción nuestra).

En este caso, la cartografía social puede favorecer la desinstitucionalización de los criterios de valoración económica y de los índices de productividad, ya que retoma una mirada cualitativa de los recursos naturales, como el agua, y de poblaciones históricamente marginadas de las políticas públicas. Ella permite, además, reconstruir los procesos espaciales desde un ámbito geográfico, social, cultural e histórico, apropiándose del territorio

---

<sup>64</sup> [...] la cartografía social será entendida como un proceso de construcción colectiva de conocimiento, mediante la implementación de diversas herramientas cualitativas, en este sentido la cartografía se concibe como un producto más que como herramienta (MONTROYA, 2007). Así la cartografía social aporta entonces una documentación histórica y social que permite reconstruir procesos espaciales, locales y referirse a ellos como soporte para entender la actualidad de una comunidad y aplicar este conocimiento operativamente en la planeación [...] potenciando el conocimiento local que refleja y las representaciones elaboradas sobre un paisaje particular. Se trata de acercarse al cambio de interlocutor y de autor del conocimiento, para que los diferentes grupos sociales asentados en un mismo territorio intercambien ideas y percepciones, que luego serán interpretadas por el investigador. (LÓPEZ, 2012, p. 2).

(CARVAJAL, 2005). Para esto hace uso de sistemas de información geográfica, que están articulados con tecnologías de monitoramiento remoto, el Sistema de Posicionamiento Global (GPS, por su sigla en inglés) y con materiales disponibles en internet (COLI, 2010). La aplicación de estas tecnologías contribuye a una buena práctica en la elaboración de una cartografía social, y

[...] refleja más detenidamente los efectos del progreso técnico, las formas de su apropiación en el abordaje participativo de mapeamiento, así cómo y en qué medida los procesos que se dan en el ámbito de la tecnología de la información ha influenciado y ha estimulado la elaboración de mapas de esta naturaleza. La aplicación de estas tecnologías en iniciativas cartográficas que se proponen participativas presenta variadas motivaciones, siendo posible observar que, en determinados contextos, los mapas producidos se tornan un elemento dentro de otros, capaz de instrumentalizar disputas políticas de poblaciones que buscan su afirmación territorial. (COLI, 2010, p. 93, traducción nuestra).

De manera que el mapeamiento, con la utilización de la tecnología, ha entregado progreso técnico con la expropiación de saberes territoriales, y se torna en elemento de significativa importancia al considerar la cartografía social involucrando a las comunidades y grupos vulnerables.

Por su parte, Rodríguez Cáceres (2010, p. 125) señala que los mapas participativos aparecen como alternativa en la construcción del conocimiento, subvirtiendo los lugares de enunciación de las formas positivas de la ciencia y enmarcando la tentativa de democratización del acceso y control por un dominio técnico hegemónico.

Teniendo lo anterior en mente y con la acción participativa de los agentes sociales, se construyó un material cartográfico, donde se dimensionaron los efectos y la aplicación de la política pública de agua en relación con el abastecimiento de agua potable. Para su elaboración, primeramente, se realizó una convocatoria a los presidentes de barrios y/o asociaciones de barrios de Tabatinga (Brasil) y a las Juntas de Acción Comunal de Leticia (Colombia), indicando fecha, hora y lugar del taller de cartografía social, de la siguiente manera:

- 1) Taller de Cartografía social en Leticia (Colombia), el día 7 de mayo de 2015, de 8:00 a.m. a 5:00 p.m., con intervalo de almuerzo.
- 2) Taller de Cartografía social en Tabatinga (Brasil), el día 8 de mayo de 2015, de 8:00 a.m. a 5:00 p.m., con intervalo de almuerzo.

El **objetivo principal** de ambas convocatorias fue analizar las problemáticas actuales del acceso al agua potable en las ciudades de Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil). Y,

específicamente, identificar interlocutores que conocieran la problemática de acceso al agua potable, en aras de intercambiar conocimiento entre los diferentes agentes sociales; elaborar una cartografía social actual de las problemáticas de acceso al agua potable que afecta a las poblaciones de Leticia y Tabatinga; identificar acciones estratégicas para garantizar el consumo de agua, la existencia de conflictos internos en Leticia y Tabatinga; determinar la visión del usuario sobre la política de agua potable; finalmente, averiguar si tienen organizaciones de usuarios para la defensa del abastecimiento de agua y sus demandas.

En el taller de cartografía social estaba prevista la participación de 30 personas, a reunirse en la sede de la Junta de Acción Comunal del barrio 11 de noviembre, en Leticia. Así mismo se convocó a los presidentes de barrio de Tabatinga, con modificación de la fecha prevista anteriormente (8 de mayo), agendando de nuevo el evento por petición de las asociaciones de los barrios Vila Verde y Guadalupe, con participación prevista de 30 personas, en la “Escola Municipal Francisca Mendez”, el día 13 de mayo de 2015, de 8:00 a.m. a 5:00 p.m.

Es de anotar que, pese a varias visitas a los presidentes de barrios y/o asociaciones de habitantes de Tabatinga (17 presidentes de barrio), habiendo inicialmente realizado una visita e informando sobre el objetivo del taller de Cartografía Social, no fue posible realizar el taller. Ellos habían mostrado interés de participar en el taller de cartografía social, aunque el día de la realización de la Cartografía no fue posible contar con la participación de los presidentes. Al taller llegaron sólo 2 personas: la señora esposa del presidente del barrio Guadalupe y la presidenta del barrio Vila Verde envió una vecina, quienes se disculparon e informaron que a los presidentes de barrios les preocupa no tener agua potable (fotografía de la asistencia al taller de Tabatinga).

**Fotografía 4-** Asistencia al taller de Tabatinga



**Fuente:** James L. Parra Monsalve (08/05/2015).

Los presidentes no asisten a reuniones que no sean convocadas por las instituciones de Tabatinga porque el gobierno brasileño tiene programas asistenciales que, aunque no son perfectos, alivian un poco las necesidades básicas en los hogares.

Con respecto a la anterior situación, se realizaron entrevistas en Tabatinga, con preguntas semiestructuradas, en los barrios Guadalupe, São Francisco, Brillhante, Tancredo Neves, Tiradentes, Santa Rosa, GM3, Vila Verde, Centro, Dom Pedro I, Vila Nobre y Novo Paraíso. El total de entrevistados fue de 37.

En cuanto a Leticia, la cartografía social se desarrolló de la siguiente manera: en primera instancia, se dio preeminencia a la acción participativa en la totalidad de intervenciones de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal (JAC), teniendo en cuenta su importancia en la elaboración de la cartografía.

En segunda medida, se informó sobre el objetivo de la cartografía social como anteriormente se anotó. Además, fue necesario buscar acercamientos de confianza y su posterior participación. Y se expuso la importancia de identificar y dimensionar la problemática del acceso actual al agua potable en la ciudad de Leticia y sobre el aporte que les trae a sus procesos organizativos colectivos.

En tercera instancia, se hizo entrega de materiales, con el objeto de realizar un mapa por parte de los participantes al taller de cartografía social. Los participantes, una vez enterados sobre el objetivo del taller de cartografía y motivados, iniciaron la elaboración de un mapa (Fotografía 5).

**Fotografía 5-** Elaboración del mapa de cartografía social en Leticia



**Fuente:** James L. Parra Monsalve (07/05/2015).

**Fotografía 6-** Elaboración del mapa de cartografía social en Leticia



**Fuente:** James L. Parra Monsalve (07/05/2015).

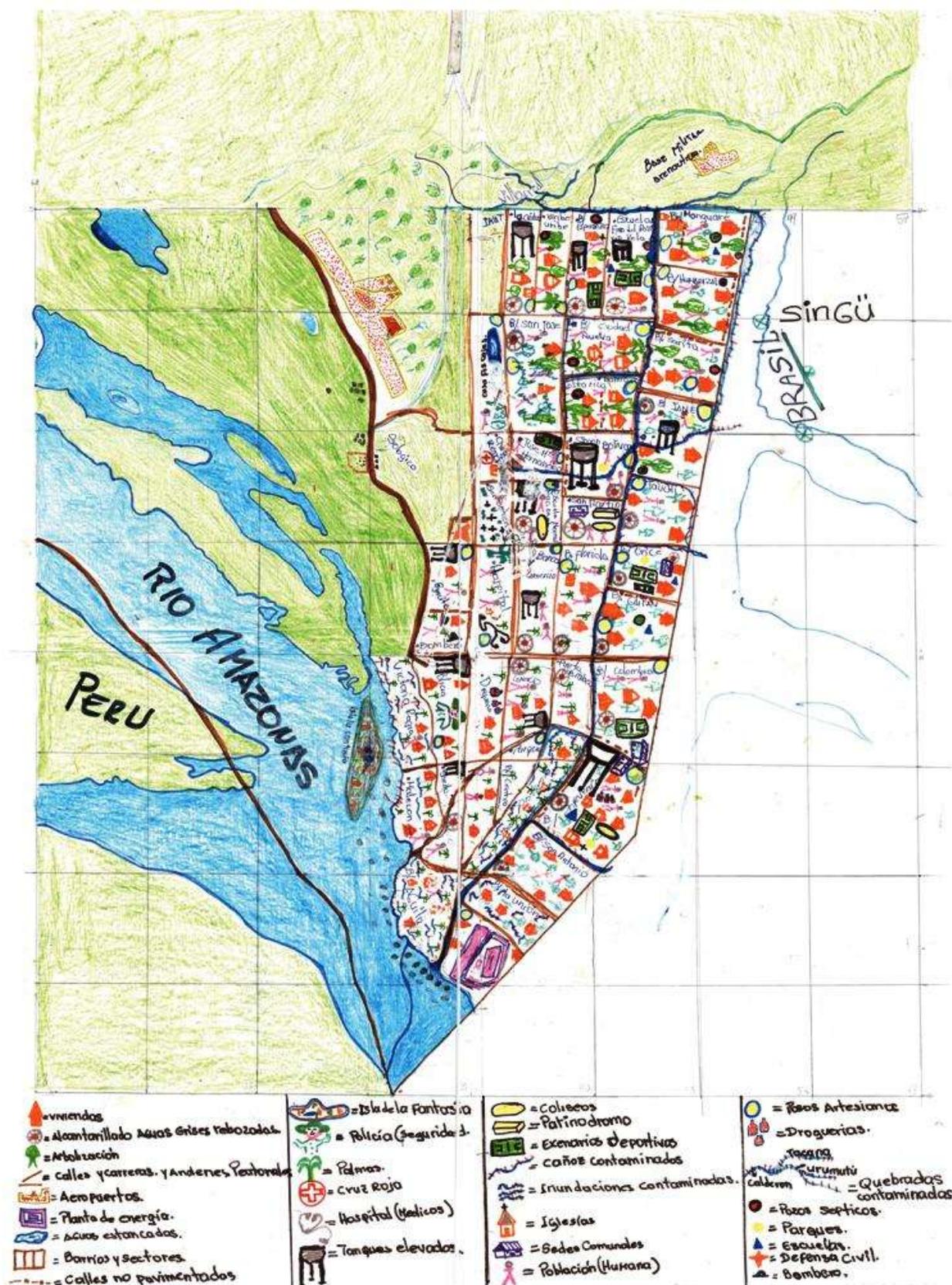
En el taller participaron adultos, mujeres y niños. Los niños en su mayoría provenían del barrio La Unión, uno de los sectores más afectados por la creciente del río Amazonas.

Esta cartografía fue pensada como un campo más amplio de las prácticas de la representación geográfica, en donde pueden reflejarse los saberes, derechos y deberes, grandes expectativas, preocupaciones y sensibilidades frente al problema del acceso al agua apta para el uso humano. Además, generó un espacio para plantear inquietudes, necesidades, dificultades y mostrar una cierta fascinación pero, a su vez, impotencia a la hora de dimensionar el problema que viven.

Durante la elaboración del mapa los presidentes de las Juntas de Acción Comunal expusieron la oportunidad de crear una empresa para la administración del acueducto en la ciudad de Leticia. Las Juntas de Acción Comunal poseen un nivel de organización política relevante y protagonizan diversas acciones a favor de sus barrios. Entre las acciones más importantes está la gran movilización contra el gobierno local y la empresa Empuamazonas, realizada en 2014, y donde manifestaron acciones de resistencia civil. Es necesario aquí no olvidar que la “cartografía científica” tiende a convertir cultura en naturaleza y a naturalizar realidades sociales”. (ASSIS, 2010, p. 186, traducción propia). Lo que se debe es siempre delimitar muy bien el objetivo de la cartografía social y construirlo de modo dinámico y participativo.

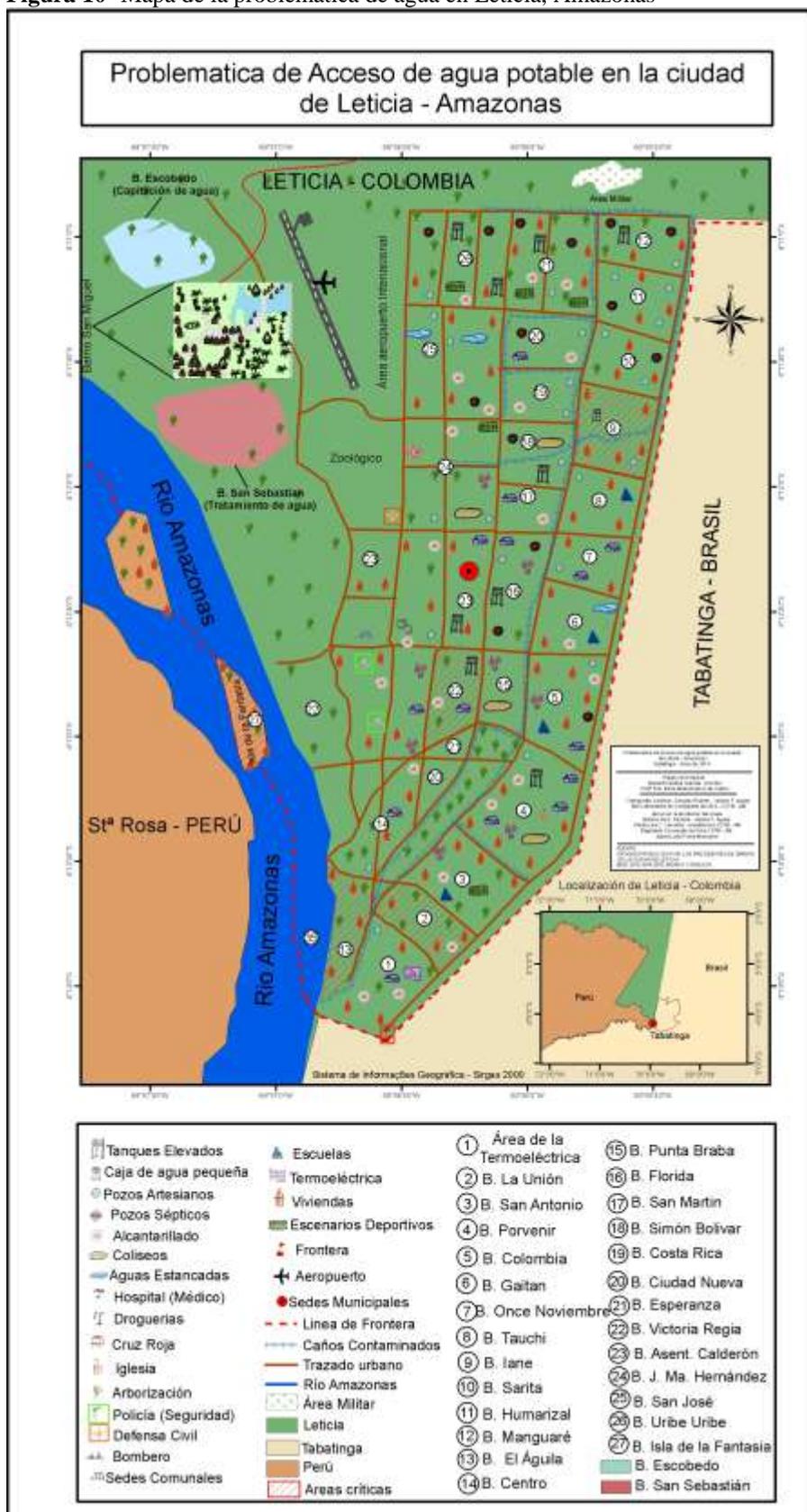
En esa medida, el mapa expuesto abajo revela gran importancia tanto para los participantes del taller como para la investigación. Cada uno de los participantes, de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal de la ciudad de Leticia, pudo así reunirse para elaborarlo conjuntamente (Figura 9).

Figura 9- Mapa elaborado en el taller de cartografía social en Leticia



Fuente: elaborado por delegados de las JAC de Leticia y coordinado por la autora (07/05/2015).

Figura 10- Mapa de la problemática de agua en Leticia, Amazonas



Fuente: hecho en el Minilaboratorio de Cartografía de la UEA/CSTB/AM, a partir de varias fuentes (09/12/2015)

En la figura 10 los presidentes de las juntas representaron el equipamiento de cada uno de los barrios, pensando en sus necesidades y realizando énfasis en las problemáticas que consideraron más críticas en sus sectores. En cuanto la figura 13 tomó por base ese trabajo de cartografía social y fue complementado con datos técnicos y cartográficos del Minilaboratorio de Cartografía del Centro de Estudios Superiores de Tabatinga de la Universidad Estadual del Amazonas, en Brasil. Tales cuestiones, relativas a la problemática de acceso de agua potable en Leticia graficadas en ambos mapas, son desarrolladas a continuación:

### 7.1.1 Problemática del acceso al agua potable

#### 7.1.1.1 Diversas formas de ver el problema de acceso al agua

En relación al agua, en el verano, tomamos agua de la quebrada de Yahuaraca, que nosotros nos acostumbramos a decir, el agua de pura caca. La gente se baña en el valle del Yahuaraca, pues dicen que a esta quebrada llega todas las aguas que vienen de Leticia, están contaminadas con jabón, jaboncillo, decol, con todos los detergentes que se utiliza para el aseo en Leticia llega ahí. Y los habitantes ahí se bañan sin importar si es limpia o contaminada. (EFRÉN AHUANARI, información verbal).

**Fotografía 7-** Cogida de agua lluvia en el barrio Isla de la Fantasía



**Fuente:** James L. Parra Monsalve (08/05/2015).

¿Cómo se toma el agua? En este momento por parte de la gobernación he conseguido treinta tanques, imagínese después de tanta lucha, más de treinta y cinco años el agua existía en la Isla de la Fantasía y ahora es escasa por la mala administración de los gobiernos. Entonces ¿a quién recurrimos por el agua? Pues en este momento a mi Dios para que nos mande el agua o a San Pedro. De esa forma tomamos el agua limpia [...] Y somos quince familias que nos beneficiamos del acueducto, ahora decir ¿cómo llega esa agua? Pues llega negra, turbia, barro, color tierra, mejor dicho es de muy mala calidad, pero si hay que pagar, esa agua que poco

se utiliza porque está muy contaminada y así sucesivamente pasa con todo el pueblo leticiano. (EFRÉN AHUANARI, información verbal).

Yo soy Joaquín Barbosa, presidente del barrio Porvenir de Leticia. En nuestro barrio somos 3.000 habitantes aproximadamente, en nuestro barrio nos hace falta muchas cosas. Primordialmente, agua no hay, allá se vive recogiendo agua de arriba. Gloria a Dios que nos manda agua. Tenemos el tanque elevado, funciona muy rara vez, es un simulador, para mostrar que nos dan agua. (JOAQUÍN BARBOSA, información verbal)

Referente a los servicios públicos si estamos bastantes graves, en especial con el agua, el agua ya no llega a la casa y si llega es muy poquito y sí tenemos que pagar. Sufrimos en el barrio igual como lo han manifestado los demás compañeros. (MARIA DEL CARMEN CUIRO, información verbal).

El problema del agua es un problema bastante grave, que aquí en Leticia la empresa Empuamazonas no ha podido resolver. El agua es muy pésima, ese servicio aquí en Leticia, los gobiernos de aquí no han puesto una mano a esto para resolver el problema de agua para los habitantes de la ciudad de Leticia. [...] Empuamazonas solo envía los recibos de cobro cada mes sin importar que está prestando un servicio de agua que no es consumible para los humanos. En esta ciudad la mayoría tenemos ese problema; como ya dije aquí se resuelve los que no tienen pozo con agua lluvia, gracias a Dios que llueve bastante y por eso pues tenemos agua. Pero se sufre en época de verano. (MARITZA ARROYO, información verbal).

Compañeros ustedes ven este mapa, es un mapa hecho por nosotros en donde reflejamos todo el problema que tenemos en agua en nuestros hogares de toda la ciudad. Yo quiero aquí hacer una representación a los demás presidentes que no vinieron a este taller, por eso estuve bien atenta en la elaboración del mapa, dimensionando uno a uno de los problemas que tenemos en cada barrio. Los problemas del agua que hablamos y lo mostramos aquí, es un problema general, unos estamos un poco mejores porque no nos inundamos, otros están inundados, quiero decir con esto estamos en una emergencia. Que el gobierno municipal aún no ha dimensionado de cada uno de los barrios y el de la ciudad. Está dormido, pero como ya dijeron los demás compañeros, hemos salido a manifestar contra el mal servicio del agua que prestan. [...] Ahora los pozos artesianos, más que todo, como ya el alcantarillado está mal, el acueducto también está mal, el acueducto también es una planta muy pequeña para atender toda la población. Han venido presupuesto, pero se los han robado, así lo podemos decir. Entonces la presión de esa máquina pequeña no da abasto para que llegue agua para toda la población. También los tubos son muy viejos, muy antiguos, no era PVC pero eran de aluminio, entonces al poner agua se oxidan por eso a los que les llega el agua oxidada, llega muy sucia, ellos no les hacen mantenimiento a las aguas, menos a las tuberías. Por eso todo el Amazonas y la ciudad de Leticia no consumimos agua potable. Así como dice el nombre de la quebrada Yahuaraca, entonces tomas más caca que agua, porque no hay mantenimiento. [...] Lo de los servicios públicos de agua no llega y si llega muy malo. (MARILYN NAVARRO, información verbal).

**Fotografía 8-** Exposición de MarIlyn Navarro, taller de Cartografía Social, barrio 11 de noviembre, casa Junta de Acción Comunal



**Fuente:** James L. Parra Monsalve (07/05/2015).

Con respecto al agua que bebemos, pues no tenemos agua, ni buena ni mala, nosotros nos abastecemos del agua lluvia y también vamos a la planta eléctrica en busca de agua, pues no hay agua en mi barrio. Ya llevo 23 años viviendo en este barrio y son 23 años de lucha con ese olor, es bastante desagradable esos olores que llega o tenemos en el barrio. Pues el agua no llega y como dije llega muy poco y no se puede tomar esa agua que llega, eso cuando llega, generalmente no hay. Bueno muchas gracias por escucharme. (ANGEL NUBE información verbal).

Con relación al agua, tenemos tanques elevados, pero están en mal estado. Sin embargo tenemos agua y si faltara tenemos agua de lluvia, generalmente la gente tiene la costumbre de tener agua en tanques reservados. Para cualquier emergencia. [...] No es lo mismo los que viven en Leticia en la mayoría de los barrios no tienen agua, ese fue el motivo de la manifestación contra el mal servicio de los servicios públicos en especial el agua no es consumible. El que ofrece la empresa Empuamazonas. (FRANCISCO PERDOMO, información verbal).

En cuanto a la calidad de agua pésima, pero son muy buenos para planear y poner tarifas y valores a esas conexiones que hacen. Y cobran sin llevar el agua a las casas de las familias, lo que ellos si reciben mensualmente es las facturas o cuentas que debe pagar. No tiene vergüenza de hacer eso, como sea quieren sacarle el dinerito de las familias. [...] Aquí, en épocas de campañas dicen que van a mejorar el agua, y lo vuelven como discurso importante para ganar votos y muchos han ganado con ese tema de que van a mejorar el agua. Y la gente les cree y votan por ellos. Eso pasa aquí. [...] Pero el tema del agua es el más grave porque por el agua vivimos, constantemente lo necesitamos, sin el agua no tendríamos vida ninguno de los seres existentes en este mundo. Y sin embargo no les interesa a los gobiernos resolverte esta situación que atraviesa Leticia. Lo irónico es cuando Leticia tiene tanta agua. Agua en abundancia, lluvia en abundancia, agua subterránea en abundancia, aquí lo que hace falta es que estos gobernantes tengan voluntad política, eso es lo que les falta, y también el gobierno nacional. Tiene que dar una mirada más hacia acá que también hacemos parte de Colombia. (ALIRIO TORRES, información verbal).

¿Cómo resolvemos el agua en casa? Pues tenemos pozos artesianos, recogemos agua lluvia, guardamos para apoyarnos de unos a los otros. Aquí tenemos que ser muy solidarios, sino no hay vida. Esa solidaridad ha hecho que nos mantengamos.” (IGNACIO MUÑOZ, información verbal).

Han hecho investigaciones de calidad de agua y siempre ha sido negativa, no apta para beber, o sea, para el consumo de los humanos. Es una agua sucia, prácticamente es un veneno. [...] En calidad es pésima, según ellos dicen que es tratada. Cuando han hecho laboratorios, los resultados son negativos, como hoy dije sirve para lavar, limpia pero para cocinar no, para eso debemos de comprar agua embotellada. [...] No tengo pozo, es la que suministra la empresa y existe un pago por metros cúbicos, pero cosa anecdótica, hace quince años que no me baño con una ducha, porque no tengo agua en la red que hay, la red de agua si está aquí, pero sin agua. A mí me llega el agua a eso de las 2 de la mañana o 3 de la mañana cuando ponen agua y ¿quién madruga a esa hora a bañarse? Pues a veces mi esposa se levanta y recoge agua. Pero esto también es cansativo para ella, eso cuando llega. Aquí, han venido a escavar y cambiar de tubo y no me solucionaron el problema. Porque si coloco motobomba siempre se nos valora con la energía. Entonces esperamos que llegue para recoger agua. El agua que llega es uno o dos veces en la semana, y a las 2 de la mañana y eso que tengo la tubería de 10 cm, pero no logra subir el agua. Así pasa para todos los de esta cuadra.” (SILVANO BALDEÓN, información verbal).

#### *7.1.1.2 Efectos del agua no apta para el consumo humano*

Tenemos acueducto, pero es un agua que no tiene ningún tratamiento, nos mandan así como lo bombean, mejor dicho es un agua que no se puede consumir, no apto para el consumo humano. Qué pasa con esto, pues estas aguas nos están perjudicando a nuestros niños, a nuestros ancianos, a los jóvenes con brotes en los cuerpos, diarrea, vómitos. [...] Por la falta de agua ellos sufren de dengue por la picadura del zancudo, allí hay muchos zancudos, hasta yo estuve hace poco con dengue. Tres personas de ese barrio murieron por el dengue. Esto ocurre porque el gobierno municipal no colabora con la fumigación y con mejorar las viviendas a estas familias. La verdad viven en muy malas condiciones, no es una vida humana, es algo inhumano. [...] Pues ya llevo ejerciendo 8 años como presidente del barrio, mis gestiones no reflejan, pero porque no son atendidas. Yo siempre llevo las propuestas buscando ayuda, porque la verdad estas familias merecen atención inmediata.” (DANIEL DOS SANTOS, información verbal).

“Esas enfermedades producidas por el agua, como sarpullidos, rasquiña, diarrea, dolores de estómago acudimos al hospital y la salud es pública.” (MARITZA ARROYO, información verbal).

Hemos hecho manifestaciones contra el mal servicio del agua tenemos un tanque que llevamos agua de caño Calderón para las casas y algunas casas están conectadas al caño Calderón y esos caños están contaminados, por este motivo murieron dos adultos, y varios más enfermos por la contaminación.” (MARIA DEL CARMEN CUIRO, información verbal).

### 7.1.1.3 Acciones estratégicas para el consumo de agua potable

Como el verano es entre 2 a 3 o 4 meses al año la gente pasa dificultades porque la gente le corresponde ir a recoger agua en baldes aproximadamente a dos kilómetros de aquí. [...] Nosotros estamos pidiendo apoyo a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal que nos apoyen, porque hay un acuerdo que se está pidiendo y que debemos de unirnos, unirnos para dar un grito, además unir nuestras voces, para buscar soluciones a esta problemática del agua. Porque solo de esta manera encontraremos respuestas de parte del gobierno, y estoy agradecido que los presidentes estén aquí, y estén unidos y continuemos unidos porque de esta manera será escuchado nuestras voces. [...] En esta Isla hay un lago y la gente acude a él por el agua y la gente lo utiliza para preparar la alimentación para lavar los platos y la ropa. [...] Nos estamos quejando, nos estamos manifestándonos y estamos haciendo paro. ¿Para qué? Para que nos escuchen, hasta el centro de Bogotá. Gracias a Dios parece que está haciendo efecto, porque la gente estaba durmiendo, ya ahora la gente está despierta. Pues las instituciones ya nos están atendiendo. [...] una vez solicité el agua a Empuamazonas y me negaron. Desde esa época a la fecha resolvemos nosotros. Como ya dije, Dios envía el invierno junto con San Pedro y nosotros lo recogemos en los tanques. Ahí recogemos agua y lo utilizamos para beber, alimento, bañarnos, etc.” (EFREN AHUANARI, información verbal).

“Yo prefiero recoger el agua lluvia y tengo pozo, es en última alternativa que uso el agua de ahí.” (JOAQUÍN BARBOSA, información verbal).

“Es triste ver que estas familias estén buscando a los barrios vecinos para que les den agua. O les colabore con un balde de agua. Esta es la situación de estas familias que viven en la orilla de caño Bolívar.” (DANIEL DOS SANTOS, información verbal).

Con relación al agua, unos que tienen pozos, hay otros que tienen motobomba, pues el agua, el agua es muy turbia, no es bueno para consumir, aquí se resuelve con agua lluvia o con pozos artesianos. [...] Unos le toca que cargar agua del río Amazonas o ir hasta la planta de electricidad, es una buena solución para los habitantes de Leticia. Esa planta ha contribuido mucho, dando agua gratis al pueblo. Por eso usted vio que mucha gente del pueblo va a cargar agua de esa planta. [...] Nosotros la mayoría reservamos aguas en tanque, y a veces buscamos ayuda a los bomberos para que vengan con agua y distribuyan en la comunidad para las familias del barrio. Porque no todos tienen pozos, es difícil que lo tengan por el pago de la energía es muy costoso. A pesar que tenemos una ley, pero es una ley que no se cumple, aquí dicen que tienen planes de manejo de agua pero no conozco. Pero colaboro gestionando, buscando agua para que la comunidad tenga, acudo a los bomberos.” (MARITZA ARROYO, información verbal).

**Fotografía 9-** Tanque reservatorio de agua lluvia en los barrios San Miguel y Porvenir



**Fuente:** James L. Parra Monsalve (09/05/2015).

Por toda esta situación yo diría más de la mitad de la población tiene pozos artesianos. Pero tienen ese problema de la energía muy cara. Entonces yo me atrevo a decir más del 80 por ciento de la población utilizamos el agua lluvia. [...] Vuelvo a los pozos artesianos, porque por tener el servicio de Empuamazonas, que es un servicio muy malo en agua y servicios de basuras estamos muy mal. Entonces la gente optó en comprar las motobombas y construir los pozos artesianos, sobre todo los que estamos en la zona nororiental, porque por allá no tenemos ni el acueducto ni el alcantarillado, no tenemos.” (MARILYN NAVARRO, información verbal).

“¿Cómo resolvemos el agua en casa? Pues tenemos pozos artesianos, recogemos agua lluvia, guardamos para apoyarnos de unos a los otros. Aquí tenemos que ser muy solidarios, sino no hay vida. Esa solidaridad ha hecho que nos mantengamos.” (ALIRIO TORRES, información verbal).

Todas las familias que vivimos en el centro de la ciudad compramos el agua embotellada, o sea, es el agua más cara del mundo, esto es insólito, cuando tenemos tanta agua en la Amazonia. Esa que da esa empresa la verdad no sirve para tomar, se la utiliza para lavar la casa, el baño o para lavar la ropa. [...] Aquí se recoge el agua lluvia, agua que se utiliza para bañarnos, ropa, porque para tomar no sirve porque viene del techo, y por ahí se cagan los animales, las lagartijas, muchos bichos. La verdad nosotros estamos aquí en un peligro de vida con respecto al agua. [...] Las aguas que suministra la planta eléctrica es un agua hervida. Es una agua que utilizan para enfriar los motores, ellos lo utilizan y luego eso, la ponen disponible para el pueblo. Por eso usted va ver en la planta de energía mucha gente con galones recogiendo agua, esa agua es gratis. De esa agua también se beneficia mucha gente tanto de Tabatinga como los de Santa Rosa, ellos vienen con botellones a cargar agua.” (Fotografía 10) (SILVANO BALDEÓN, información verbal).

**Fotografía 10** -Llenado de botellones con agua potable de la empresa de energía en Leticia, Amazonas



**Fuente:** autoría propia (25/06/2014).

El apoyo más grande que tenemos de parte de la planta eléctrica porque abastece agua en la triple frontera. Porque a pesar de nosotros tener el agua más abundante del planeta, Leticia esta sedienta, Leticia no tiene acueducto ni alcantarillado digno en pleno siglo XXI, y nos ha llevado que acudamos aquí a cargar agua, bueno, bien por lo que esta planta está apoyando con el servicio del agua. La empresa de energía ENAM. Y es totalmente gratuito, no tiene valor pues es un servicio comunitario para la triple frontera, porque aquí puedes encontrar brasileros, peruanos y los mismos colombianos. Es decir aquí todo el mundo viene a calmar su sed. [...] Pues venimos aquí cada 72 horas o 92 horas por agua aquí, para abastecer a tres personas que vivimos en el hogar. [...] Tengo pozos, es que en la situación de Leticia más del 60% de los leticianos tenemos pozo, porque en Leticia la empresa que administra el agua no brinda el servicio adecuadamente, ahora bien esos pozos no son confiables, y no tiene ningún control ambiental y cultura de manejo adecuado a los pozos, no hay una actitud mental de manejo adecuado a los pozos. Unos pues otros lo mantenemos bien además esos pozos son privados, pero consume mucha energía, este es otro problema para muchas familias. (HECTOR FABIO OSORIO, información verbal).

#### 7.1.1.4 Conflictos internos de Leticia y Tabatinga

“Hemos tenido problemas con unas familias que están beneficiándose del lago de manera inadecuada.” (EFRÉN AHUANARI, información verbal).

Desde que privatizaron el agua, el agua ahora es muy mala, nosotros hemos tirado piedras reclamando agua, hemos ido a la Empresa Empuamazonas. En este año hubo 3 manifestaciones, la primera fue organizada por Asojuntas, luego por los indígenas de la carretera de los lagos y la tercera manifestación fue organizada por los comerciantes, y tuvo el objetivo de esa manifestación la reclamación por el agua sucia que nos llega, mal servicio del agua, todo es malo lo del servicio público, fue una reclamación en la calle con cacerolas, piedra, palos, con todo lo que podíamos. Pero de nada sirvió no hemos sido escuchados. Nosotros, después de esa manifestación, llevamos derechos de petición. Lo que nos dice la alcaldía es que van a reclamar a Empuamazonas, esta es la empresa contratada por la Alcaldía. (MARITZA ARROYO, información verbal).

Esa que da, esa empresa la verdad no sirve para tomar, se la utiliza para lavar la casa, el baño o para lavar la ropa. Y cuantas denuncias no se ha hecho, pero nadie atiende a este problema. Hemos denunciado ante la superintendencia, contra el gobierno pero como el poder del gobierno es más que nosotros entonces no hacen nada, y como dependemos del gobierno, no hay nada que hacer. Nosotros nos hemos organizado para reclamar el agua, a nivel de la Cámara de Comercio, frente de los ciudadanos, ha habido reclamos, manifestaciones. Pero asociaciones no tenemos. Solo nos reunimos grupos de personas y reclamamos a través de derechos de peticiones, y esto siempre ha sido así. Últimamente, los presidentes de los barrios nos convocaron a salir a manifestar en contra del mal servicio del agua, contra la Alcaldía y contra la Empresa actual que es Empuamazonas. Pero ahí no sé qué va a pasar, porque sabemos que la alcaldía dio una concesión de 30 años a esta empresa. No sé cómo van a resolver ahora este problema. (SILVANO BALDEÓN, información verbal).

#### 7.1.1.5 Visión sobre la política de agua potable

“Ahora ya mostrando nuestro trabajo de la cartografía social nosotros vemos muy importante que se debe continuar trabajando este tema del agua, que es un problema bastante agredido a nuestros habitantes de esta ciudad, en general. Y como visión de la política, esa política no sirve, la política del gobierno discrimina, atropella, además esa política pone valor en pesos y no nos tiene en cuenta. Por eso, debemos de unirnos, ser solidarios, apoyarnos, para resolver nuestros problemas a nuestra manera.” (EFRÉN AHUANARI, información verbal).

La visión de política del agua, nosotros vemos que es una política solo para las ciudades grandes porque, por acá, no ha funcionado. Dicen que está privatizado con una empresa de nombre Empuamazonas, pero ellos no conocen nuestros problemas, pero sí nos envían los recibos de pago por el agua, agua que no llega a las casas. (DANIEL DOS SANTOS, información verbal).

La visión de la política de agua, solo sabemos que no sirve, mala. En cuanto a la visión del agua, nosotros aquí sabemos que el agua es una fuente de vida para la salud. Porque sin agua no hay vida, y esa política pone precios, sin darnos agua ni mala y ni buena.” (MARITZA ARROYO, información verbal).

## 7.1.2 Otros problemas en la ciudad de Leticia

### 7.1.2.1 Inundación en barrios de las riberas del río Amazonas

Referente a la inundación en la Isla, en este momento estamos bien inundados, el agua está sobre las casas. Como ustedes pueden ver, nos estamos trasladando a las casas más altas que tienen una altura de más de cinco metros. Respecto a esta situación el gobierno la ayuda que nos ha dado son dos tablas disque para el mejoramiento de vivienda, la pregunta a esto es ¿será esto justo? De una ayuda del estado, más cuando es una emergencia en la que nos encontramos [...] en la Isla hay muchos niños, cómo será que los estudiantes bachilleres son 250 y de primaria son 200, son bastantes. No tenemos escuela, no tenemos un puente donde los niños puedan pasar a Leticia. [...] Ahora necesitamos una escuela, un jardín infantil, porque hay muchos niños. También hay muchos jóvenes sin trabajo, necesitamos fuentes de trabajo para estos jóvenes. Nosotros en esta isla cultivamos hortalizas, verduras, plátano, yuca, pero en tiempo de invierno se pierde todo y es por eso que hay escasez. Sin embargo, en verano sembramos mucho, tanto que abastecemos a la ciudad de Leticia. (EFREN AHUANARI, información verbal).

Otro que es la energía nos tiene ahorcados, por el precio tan elevado, imagínese 300 mil o 280 mil pesos, es mucho dinero, piensan que porque tengo pozo, que uso mucha energía... no, yo prefiero recoger el agua lluvia. Yo uso el pozo ya como de último recurso, porque prefiero mantenerlo cerrado, porque soy una persona que no tengo como pagar esos recibos de energía tan elevados, yo no tengo nada, no tengo empleo no tengo nada, soy una persona que vivo del rebusque. (JOAQUÍN BARBOSA, información verbal).

“Tenemos alcantarillado, pero un alcantarillado obsoleto, fue construido en 1960, por tanto están deteriorados, en otras partes no tenemos alcantarillado, por tanto se inunda las calles de aguas negras.” (DANIEL DOS SANTOS, información verbal).

En el barrio San Martín también tenemos el caño Simón Bolívar, a la orilla de ese barrio viven aproximadamente 79 familias, prácticamente cada vez que llueve se inundan, estas 79 familias cada vez están en una calamidad tremenda, en donde no hemos tenido apoyo del municipio ni del gobernador. Nosotros hemos pasado siempre y siempre muchos oficios al señor alcalde, en donde no han querido parar bolas, en razón de esto pues nosotros con varios compañeros hemos hecho varias protestas contra el señor alcalde por no tener compromisos con el pueblo. [...] También no tenemos energía en ese barrio de las 79 familias, ellos están sufriendo de luz, pues estamos luchando para que les colaboren con esto, pero los mandatarios no nos ponen cuidado. Esperamos que nos apoyen a resolver esta situación con estas familias. Los mandatarios saben que deben cumplir la constitución política; allí dice que donde hay niños se les debe garantizar el agua y luz, pero lastimosamente a ellos se le olvida que es un derecho fundamental. [...] En el barrio hace falta pavimentar algunas calles que están sin pavimentar, no tenemos puesto de salud, tenemos uno de los primeros coliseos, desafortunadamente está deteriorado, maltratado, nosotros hemos pedido al señor alcalde que nos dé en concesión para mejorarlo y mantenerlo adecuadamente, pero eso no ha sido posible. [...] Las familias que he mencionado, las 79, ellos no tienen una adecuada vivienda, viven una parte de madera y otra parte está abierto, viven en la intemperie. Por la falta de agua ellos sufren de dengue por la picadura del zancudo, allí hay muchos zancudos, hasta yo estuve hace poco con dengue. Tres personas de ese barrio murieron por el dengue. Esto ocurre porque el

gobierno municipal no colabora con la fumigación y con mejorar las viviendas a estas familias. La verdad viven en muy malas condiciones, no es una vida humana, es algo inhumano. (DANIEL DOS SANTOS, información verbal).

“Actualmente sufrimos con inundaciones por las aguas negras, también contamos con una planta de reciclar aguas negras, pero no le están haciendo tratamiento a la planta que le corresponde a Empuamazonas, ellos no le están bombeando como debe ser, entonces esas aguas negras se están devolviendo a las casas y cuando llueve la mayoría de las casas se están inundando de las aguas negras, los baños se nos rebosan, las aguas en las salas, y tienen que sacar esas aguas con las escobas. Entonces estamos en una situación bastante difícil porque ya se nos están enfermado los niños y se nos ha aumentando el índice de contaminación. Ya el agua está regada en la casa, o sea, ya en la casa no podemos hacer nuestras necesidades porque cuando llueve empieza a rebozar y contamina la casa. [...] La juventud, nosotros tenemos muchos jóvenes y jovencitas, muchos de ellos están en la drogadicción, consumiendo drogas, peleas, pues tenemos cerca del barrio una cárcel de menores. Nosotros tenemos problemas en el barrio con esa correccional, nos gustaría que lo sacaran de ahí porque los que están en la correccional pelean mucho o se vuelan de ahí, hacen mucho desorden. Por eso nos gustaría que lo trasladen porque además queda al lado de un colegio y ellos hacen presencia de todas las peleas de los muchachos de la cárcel, esa cárcel no es muy segura. La policía no ha podido tomar medidas al respecto. [...] Los bares es otro problema, diario funciona ahí, hay muchos borrachos, pelean y hacen mucho desorden. También no se ha podido resolver esta situación, he pedido ayuda a la policía y ellos dicen que tienen permiso por el alcalde para qué funcione ahí. Frente a eso no puedo hacer nada. [...] En cuanto a las basuras, no tiene control, las llevan a cualquier parte de la calle y las dejan ahí y el municipio no recoge eso con tiempo, deja que se descomponga y afecte esa contaminación a las personas. (MARIA DEL CARMEN CUIRO, información verbal).

Ahora la mayoría de las familias del barrio no tienen un salario, dependen del trabajo independiente, al igual que yo. Yo soy una persona desempleada y no tengo salario del gobierno, también dependo de un salario independiente que gano unos 150 mil a 300 mil pesos, con eso debo resolver las necesidades de mi casa, menos mal que no pago arriendo, sino sería muy difícil. Esta es la situación de nuestro barrio, es bastante difícil, ahora no sé qué irá a pasar con las otras familias que vienen creándose. Va a ser muy difícil, porque hay escasez de comida, aquí cada día la comida está más cara. La pesca a veces escasea, sobre todo en el verano. Y esto nos preocupa, ya la fariña también se ha ido escaseándose. Por eso y más cosas, preocupa sobre todo para las futuras generaciones. (MARITZA ARROYO, información verbal).

Pues vemos aquí pintado al río Amazonas muy bonito pero eso es aparentemente, porque eso es mentira, ya está contaminado y ahora es el botadero de basura como materiales plásticos, mejor dicho todos los materiales que no sirven van para el río Amazonas. [...] Nosotros tenemos vivienda, alcantarillado de aguas, crisis y rebosamiento de aguas contaminadas, tenemos calles y carreras, la avenida que va para el aeropuerto, pero esas calles unas están pavimentadas, otras no están pavimentadas. [...] Tenemos tanques elevados pero la alcaldía o la gobernación o a quien le compete no le está dando un buen uso para que la comunidad se beneficie, esos tanques están ahí como de estatua solo para que los visitemos, porque la verdad no nos beneficiamos de esos tanques elevados. [...] Con respecto a quebradas, tenemos quebradas, la quebrada San Antonio está bien contaminada, así como las demás quebradas como el caño Calderón y caño Simón Bolívar están contaminados y estas aguas están bajando hacia el Brasil. Mejor dicho estamos contaminando a nuestros hermanos vecinos. Tenemos inundaciones como vimos ya, como: el barrio Águila, Victoria Regia, la parte de Malecón, la Unión, San Antonio, la Isla de Fantasía, estos barrios están inundados, en la parte del centro y calle que va al

aeropuerto también se inunda en época de lluvias. [...] Al comienzo tal vez tuvieron alcantarillado en la época, y pensaron solo para ellos, y ya hoy, la población es de más de 42.300 habitantes tenemos que pensar diferente, porque los alcantarillados que están hoy, y con la presión del agua se rebosan y como el perímetro urbano y el municipio y el Amazonas, en general, tiene sus altibajos, entonces Leticia tenía un mapa hidráulico, en donde indicaban que había unas quebraditas, y como la comunidad, la gente, la población va creciendo, pues edificaron casas y taparon las quebradas, en la cual, hoy por hoy, tenemos esos problemas de inundación y de estancamientos de agua, es por eso que Leticia se inunda. Porque el agua busca su vertiente, busca su salida, entonces por eso se dice que, no que el Alcalde y la gobernación no hace, si, es cierto. Pero también los antiguos no hicieron desde el comienzo unos buenos estudios topográficos, no hicieron una buena planificación, si, así es. Por haber edificado la ciudad de esa manera y hoy tenemos todas esas dificultades de inundación hasta el día de hoy porque, como ya dije, es un problema antiguo que no hicieron una buena planificación. Y este problema sigue porque cuando colocan alcantarillado pues se rompe por la presión del agua y por los caños que están obsoletos, porque como por varias partes de la ciudad hay unas quebradas que están buscando salida, porque fueron rellenados para construir. Entonces ese es el gran problema que tenemos que ya viene de mucho tiempo atrás. [...] Tenemos la quebrada que nace en la parte nororiental de la parte muy arriba que nace de la quebrada Cocuy y la quebrada Tacana, que es la parte brasilera. Entonces la misma alcaldía tiene su mapa hidráulico que indica las quebradas de Yahuaraca que tiene su vertiente por la quebrada de Beatriz, más para arriba de donde nace la quebrada Yahuaraca, entonces luego viene los bracitos, las vertientes que vienen por los barrios y al no tener nosotros alcantarillado entonces usamos el pozo séptico, entonces esas aguas se van por las cañerías y se desaguan a los caños de Calderón, el barrio de José María Hernández, San Martín, Iane, Simón Bolívar, Gaitán, Costa Rica, Limón Verde, Maguaré, todos los barrios que están para el nororiente desaguan las aguas negras o grises, como se llame, se van para la quebrada del Brasil que es el Tacana y Cocuy, estas quebradas ya están contaminadas. [...] Ahora vamos con los pozos sépticos, los que tenemos estos pozos, sobre todo en mi barrio, que ya están hechos desde hace que fundamos el barrio Umarizal, hace 31 años, entonces tenemos el mismo problema, como ya he mencionado arriba, pero por tener esa antigüedad, esos pozos ya se rebotan y van para los caños y quebradas que estamos contaminando. [...] Nuestra preocupación ha sido que estamos contaminando y afectando mucho a nuestra vecina ciudad de Tabatinga, y quiero aprovechar que aquí hace presencia un brasileño y a mí me gustaría que nos uniéramos para resolver todo este problema, porque Brasil está aquí, y por qué no construimos una planta de tratamiento en la desembocadura de la quebrada San Antonio para que llegue agua limpia al río Amazonas, ya que la ciudad de Tabatinga se abastece de agua de este río, claro que ellos buscan la forma de tratar, eso es lo que yo me he enterado.” (MARILYN NAVARRO, información verbal).

Ya como todos sabemos en mi barrio estamos inundados y unos tuvieron que salir del barrio porque el agua llegó al tope del techo, y ahí no había forma de vivir, por eso ustedes ven aquí, en esta casa comunal, mucha gente con niños desplazados por la inundación. Y yo quiero agradecer aquí a los profesores que vinieron a escucharnos nuestros problemas, y ellos mismos han visitado el barrio y visto que estamos inundados y en muy malas condiciones. También los del barrio manguaré están mal. [...] Los servicios de salud tampoco, yo hace poco envié un derecho de petición solicitando una brigada para que vengan a fumigar porque cuando empiece a bajar el agua comienza los malos olores y llegan muchos zancudos que nos afectan a los niños y ancianos de la comunidad del barrio. Entonces, todos conocen de mi situación en este barrio, allí hay muchas necesidades urgentes de atender. He pedido auxilio y apoyo a los gobernantes y no hacen caso de nuestras peticiones, ya no sé qué hacer y no sé más a quién acudir. [...] Debemos nosotros mismos resolver nuestros problemas de inundación, pues yo personalmente me he ido a buscar madera para levantar los pisos y poner puentes sobre el agua para poder caminar, de esta manera he venido resolviendo los problemas. (ÁNGEL NUBE, información verbal).

**Fotografía 11-** Puentes de tabla en sectores inundados Barrio Victoria Regia e Isla de la Fantasía



**Fuente:** James L. Parra Monsalve (09/05/2015).

Pero gracias a Dios ya está bajando la creciente del río Amazonas y esto me alegra porque ya estoy cansado de caminar golpeando puertas y no he tenido solución por parte del gobierno de aquí de Leticia. [...] Ustedes ven todo el problema que tenemos, no es sola la inundación, también son las alcantarillas, las calles sin pavimentar, la salud, educación, el medio ambiente, la alimentación, aquí la comida es muy cara. Bueno gracias a Dios tenemos pescado. Pero ese pescado debe ser complementado con hortalizas o arroz, etc. (ÁNGEL NUBE, información verbal).

Dificultad de la vía, es una vía abierta que cuando llueve tenemos mucho barro, que difícilmente se puede transitar en moto o caminando. [...] En cuanto a educación, los muchachos tienen que salir a Leticia y de aquí hay varios kilómetros, como 4 kilómetros. Y siendo un barrio que pertenece a Leticia, al gobierno local no le interesa invertir. La carretera es tan mala, se hace más largo el camino, para llegar a Leticia, este barrio está ubicado detrás del aeropuerto, exactamente al norte de la ciudad de Leticia. Tampoco tenemos salud, vivienda como ustedes vieron son casas de madera en malas condiciones. (FRANCISCO PERDOMO, información verbal).

### 7.1.3 Análisis de la relatoría de la cartografía social hecha en Leticia

Esas percepciones y modos de ver los diversos problemas son resultado de la realidad social que viven los agentes sociales de la ciudad de Leticia. Son realidades injustificables, acentuadas por el poder. Una política en que el Estado parece empeñarse en perjudicar a toda esta población, que ha puesto a movilizar a colectivos de defensores de los derechos y en contra de las desigualdades sociales (BOURDIEU, 2000).

Las desigualdades sociales, en pleno siglo XXI, han llevado a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal a perder la fe en el Estado. En verdad, en cierto sentido, la política pública de agua y la Ley 142 de 1994, ley de servicios públicos, ha causado sin duda la

principal exclusión a los agentes sociales con menor capital de los planes, programas y proyectos públicos, que deberían resolver los problemas del agua potable.

La Ley 142 de 1994 es evidente que tiene otras perspectivas sociales, desde el punto de vista económico, que pone en juego el agua como mercancía. Al respecto, vista por los agentes sociales locales como problemática dominante. Lo que revela el poder simbólico y la lucha por el capital económico y simbólico en este espacio en particular. Por tanto, es común observar el abandono de las instituciones político administrativas y que tengan disposición de buscar mecanismos o estrategias que den respuestas a la sociedad civil. Tales como la incompetencia en modificar la conducta de algunos agentes privados.

Agentes privados que pretenden posicionarse por medio de los poderes públicos, desconociendo el conjunto de necesidades, actuando como un mundo separado, aparte, independiente de lo que sucede en el mundo exterior. Y de ese pequeño mundo, este microcosmos, donde juega un juego totalmente particular en donde producen y reproducen intereses particulares (BOURDIEU, 2001a).

Es decir, los agentes sociales tienen derecho a acceder a los servicios públicos, siempre que se ajusten a la Constitución y la ley, bajo la vigilancia y control de las instituciones privadas y públicas. Sin embargo, las relaciones entre empresa privada y pública perjudican a los sectores más pobres de la población.

En el caso de esta investigación, Empuamazonas es la encargada de administrar y suministrar el agua apta para el uso humano. Empuamazonas S.A. E.S.P, es una empresa privada que tiene un

Contrato de condiciones uniformes de servicios públicos de acueducto y alcantarillado” con la Alcaldía Municipal de Leticia y una duración de 20 años, contados a partir del 15 de julio de 2008. Es una sociedad anónima de derecho privado, que tiene como objeto la “Construcción y operación del sistema de acueducto, alcantarillado, y aseo del municipio de Leticia, departamento de Amazonas, entendiéndose como construcción, la construcción de las obras definidas en los planos especificaciones incluidos en los pliegos de la licitación.” (EMPUAMAZONAS, 2013, p. 2).

Como podemos ver la empresa Empuamazonas adquirió compromiso de operación y construcción del sistema de acueducto. Sin embargo, al revisar el informe ejecutivo de gestión del 12 de febrero de 2013, La empresa generó mayor utilidad en comparación con el año anterior, en un 28,49%, afirmando que todo obedece a la reducción de gastos (EMPUAMAZONAS, 2013). Pues mientras la empresa Empuamazonas logra obtener ganancias, los pobladores de la ciudad de Leticia buscan diversas estrategias a fin de resolver el acceso al agua en cada uno de sus hogares.

Así mismo, la empresa Empuamazonas “[...] incrementó sus costos de ventas en un 10% mayor al incremento que se dio en los ingresos operacionales por la comercialización de los servicios públicos de acueducto [...]” (EMPUAMAZONAS, 2013, p. 3). Determinando los marcos tarifarios que permiten la recuperación de costos de inversión, operación y mantenimiento vía tarifa con criterios de solidaridad, y el impulso a esquemas de prestación con participación privada (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, 2014). Participación privada que debe buscar mecanismos para la articulación de fuentes de financiación con el objeto de fortalecer la planeación sectorial a nivel local, a través de un plan de manejo empresarial de servicios públicos a fin de dar soluciones y alternativas respecto de una mejor calidad de vida.

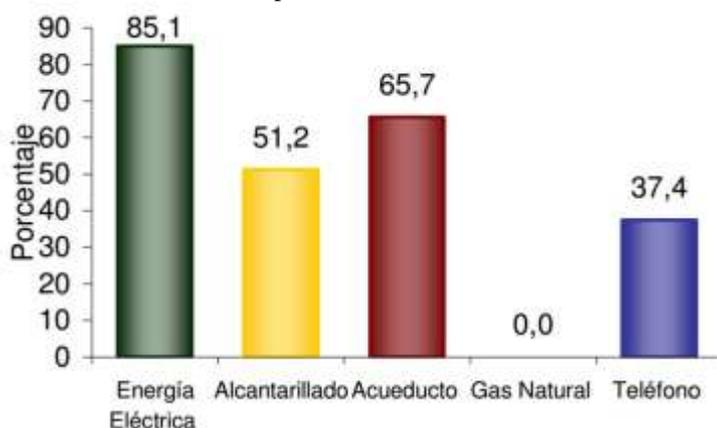
Mientras que la modernización empresarial y las metas del Objetivo de Desarrollo del Milenio, son objetivos inalcanzables, como lo muestra la CEPAL al referir que en Colombia:

- a) La población sin servicio de acueducto es de 10,1 millones (25%),
- b) La población sin servicio de alcantarillado es de 16,1 millones (40%),
- c) Existen 750 plantas de tratamiento y el 50% se encuentran en mal estado,
- d) El consumo por usuario es 30% mayor al estándar de 20 m<sup>3</sup>,
- e) El 52% del agua suministrada no se contabiliza, el 48% del agua suministrada se factura y el 28% del valor del agua suministrada se recauda. (CEPAL, s.d., p. 11).

Son cifras que muestran las dificultades que se encuentran acentuadas en diferentes partes del país. Y que el diseño de la norma legislativa elaborada por un congresista sea o no con un equipo interdisciplinario, y sumado a esto la falta de la participación comunitaria, además de una visión arbitraria y reducida, adolecen de falencias y de las desigualdades sociales. Además, una norma que carece de proyección específica por departamento. Ahora con la vigencia de los planes departamentales de agua, norma reciente (Decreto 3.200 de 2008), los problemas continúan.

Como señala la Subdirección de Agua y Ambiente de la Dirección de Desarrollo Urbano del Departamento Nacional de Planeación DNP (2010), indica que está muy lejos de completar el proceso de transformación empresarial (453 municipios continúan prestando el servicio directamente), lentitud en los procesos de modernización empresarial, ineficiencia en el uso de los recursos asignados al sector asociada con falta de planeación y de preinversión adecuada y oportuna, el crecimiento de coberturas está acompañado de atrasos y de problemas de calidad, es alta la dispersión, lo cual se traduce en desaprovechamiento de las economías de escala.

Al respecto, se cree que los problemas de los usuarios no son considerados ni anteriormente ni actualmente, como observamos la siguiente gráfico (Gráfico2).

**Gráfico 2-** Cobertura de servicios públicos en la ciudad de Leticia Amazonas a 2005

**Fuente:** DANE (2005).

En lo gráfico podemos apreciar la cobertura del acueducto a 2005 es del 65,7%, mientras que el informe de DNP de 2010, se aproxima a la actualidad, aun seguimos con las mismas reclamaciones del mal servicio de agua de la política de agua, la ley y sus decretos reglamentarios. Se puede ver en perspectiva histórica que la gestión de estos servicios públicos se ha ido quebrantando por la disputa entre lo público y lo privado. Cada uno tiene sus perspectivas particulares. A esto lo llama Bourdieu (2002) el reinado conjunto del mercado y el consumidor, el bien público transformado en bien privado, la cosa pública, la República en su cosa. Está en juego hoy la reconquista de la democracia contra la tecnocracia.

“Es cierto que allí se puede alcanzar elevadas tasas de ganancia pero, como se ha reiterado esa sobre-especialización sólo nos mantendrá atados a la maldición de la abundancia, que conlleva una serie de rasgos autoritarios en su seno”. (ACOSTA, 2009, p.143).

De ahí la gran inquietud de los estilos de imposición de los mercados financieros por parte del Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Banco Mundial, ya que son los que profesan las teorías del neoliberalismo (BOURDIEU, 2002). Por tanto, se busca diseñar nuevas alternativas o formas de una tarea política colectiva, comprometidos de manera activa, respetando los derechos y deberes, mismo las reglas comunitarias que pueden comprometerse de manera permanente y organizada. Como podemos observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 13-** Derechos, deberes y reglas de los habitantes de Leticia (Colombia)

<b>Derechos</b>	<b>Deberes</b>	<b>Reglas de la comunidad</b>
Acceso a agua potable	Pagar por el servicio	Reutilizar el agua y economizar el agua
Ambiente sano	Preservar, mantener aseado y arborizar los barrios	No cortar los arboles, respetar los límites de la naturaleza
Espacios de esparcimiento adecuados	Mantener en buen estado	Reglas que están escritas, estatutos
Casas de Juntas de Acción Comunal adecuadas y con sus equipamientos	Mantener en buen estado	Están escritas en el estatuto
Fumigación, evitar mosquitos transmisores de enfermedades	No mantener agua sucia o estancamiento de agua	
Manifestaciones y/o protestas	Realizarlo pasivamente, conforme a la ley	
Vivienda digna		
Alcantarillado instalado y otros renovados		
Aseo de la ciudad	Contribuir en el aseo	El barrio Isla de la Fantasía implementó el cuidado de la isla y del lago que está dentro de la isla
Campañas de salud barriales	Convocar para su asistencia	
Implementar programas de reivindicación o recuperación de lenguas indígenas y sus culturas	Estar a dispuesto a asistir al programa de reivindicación o recuperación de lengua nativa	
A la tranquilidad		
Seguridad	Contribuir en la información	
Alimentación, mayor cobertura en algunos barrios y en otros llevar el programa	Realizar gestión	
Empleo	Hacer gestión y contribuir en el emprendimiento	
Acceso a programas de producción de alimentos	Contribuir con la información	
Servicios públicos, porque todos prestan un mal servicio	Reclamaciones respetuosas	Compromiso de gestión local
Obtener agua del río Amazonas y su limpieza	Contribuir en el aseo	
Tratamiento al río Amazonas y a la quebrada San Antonio	Contribución binacional	
Recuperación de los caños Calderón y Simón Bolívar	Contribuir en la recuperación	
Reubicación de las viviendas	Hacer gestión	
Educación, salud	Realizar gestión y planificación en la educación y salud; además contribuir con la información	

**Fuente:** elaboración propia

Los derechos y deberes del cuadro revelan constante vulneración, que el Estado y el sector privado generan, con una relación de connivencia, conllevándolos a una crisis de

tensión, depresión y conflictos entre usuarios, órganos del Estado y la empresa privada de Empuamazonas. Teniendo estos agentes la obligación de garantizar y asegurar la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. Conforme la Ley 142 de 1994 y la Ley 1176 de 2007, los recursos financieros son administrados por estas entidades.

Pero también están los cooperadores privados de agua, con los proyectos de privatización financiados por el Banco Mundial, FMI, OMC, etc., que son identificados como cooperadores públicos-privados. Actualmente son los que hacen presencia a través del Estado en los sectores urbanos. Específicamente el Banco Mundial en Leticia Colombia, con el proyecto de instalación de redes de alcantarillado realizado en el barrio la Esperanza:

Hace tres años estamos estrenando un alcantarillado que también lo hicimos a través de un proyecto con el Banco Mundial, fueron dos mil millones de pesos, para el alcantarillado y para mejorar unas vías del barrio de la carrera 5 y la calle 18; era un proyecto valorizado por cinco mil millones, pero últimamente se desarrolló 2.000 millones y se viene trabajando con el Ministerio, pues somos uno de los barrios que más ha tenido apoyo. Pero nos ha dejado inconclusa, por ejemplo el alcantarillado quedó sin terminar y por eso quedó mal que afecta al barrio ambientalmente. Actualmente sufrimos con inundaciones por las aguas negras, también contamos con una planta de reciclar aguas negras, pero no le están haciendo tratamiento a la planta que le corresponde a Empuamazonas, ellos no le están bombeando como debe ser, entonces esas aguas negras están devolviendo a las casas y cuando llueve la mayoría de las casas se están inundando de las aguas negras, los baños se nos rebosan, las aguas en las salas, y tienen que sacar esas aguas con las escobas. Entonces estamos en una situación bastante difícil porque ya se nos están enfermando los niños y se nos han aumentando el índice de contaminación. Ya el agua que regada en la casa, o sea, ya en la casa no podemos hacer nuestras necesidades porque cuando llueve empieza a rebozar y contamina la casa. (MARIA DEL CARMEN CUIRO. Información verbal).<sup>65</sup>

Como podemos observar la participación ciudadana y comunitaria en los proyectos de urbanización ha fallado por las relaciones de poder entre el Estado, las multinacionales y los gobiernos locales. Así como la CEPAL muestra en diversos informes efectuados en Colombia, señala de manera general los diversos programas desarrollados por el gobierno dan lugar a: “deficiente gestión empresarial, baja capacidad de inversión, y capital de trabajo limitado, poca capacitación técnica y atraso tecnológico, información del sector dispersa, regulación y control inadecuados etc.” (CEPAL, s.d. p. 14).

Frente a la situación presentada en la ciudad de Leticia, los ciudadanos recientemente realizaron manifestaciones resultantes de la inconformidad por la mala calidad del servicio de agua y de los servicios públicos, como referenciaron anteriormente en el mapa cartográfico, los presidentes de las Juntas de Acción Comunal:

---

<sup>65</sup> Maria del Carmen Cuiro. Entrevista concedida a la autora. Leticia: mayo, 2015.

Desde que privatizaron el agua, el agua ahora es muy mala, nosotros hemos tirado piedras reclamando agua, hemos ido a la Empresa Empuamazonas. En este año hubo 3 manifestaciones, la primera fue organizada por Asojuntas, luego por los indígenas de la carretera de los lagos y la tercera manifestación fue organizada por los comerciantes, y tuvo el objetivo de esa manifestación la reclamación por el agua sucia que nos llega, mal servicio del agua, todo es malo lo del servicio público, fue una reclamación en la calle con cacerolas, piedra, palos, con todo lo que podíamos. Pero de nada sirvió no hemos sido escuchados. Nosotros, después de esa manifestación llevamos derechos de petición. Lo que nos dice la alcaldía es que vayan a reclamar a Empuamazonas, esta es la empresa contratada por la Alcaldía.” (MARITZA ARROYO, información verbal).<sup>66</sup>

Lo anterior es una muestra de una política pública fallada en sus planteamientos de estrategias y mecanismos y más aun con las nuevas transformaciones empresariales regidas por el derecho privado. Como señala Cardona (2012) la recomendación de la economía del bienestar es crear estímulos para fortalecer las instituciones de protección a los consumidores.

Esos pensamientos capitalistas han generado actividades negativas para la sociedad. Nunca habían sido tan notorias las protestas y manifestaciones reclamando sus derechos los habitantes de la ciudad de Leticia: “Leticia marcha en protesta por el agua, de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2014, no tenemos agua para beber, no podemos tomar agua. En esta protesta mi hijo José, perdió una mano.” (ABUELO JITOMA, información verbal).<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Protestas realizadas en los meses septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2015 (información verbal). Maritza Arroyo. Entrevista concedida a la autora. Leticia: mayo, 2015.

<sup>67</sup> ABUELO JITOMA. Entrevista concedida a la autora. Leticia: diciembre, 2015.

**Fotografía 12-** José Jitoma sin su mano izquierda – Comunidad Indígena Km 7



**Fuente:** autoría propia (2014).

El señor José Jitoma<sup>68</sup> relató haber participado en la manifestación por la reclamación del mal servicio del agua y servicios públicos y todo ocurrió cuando recogió un petardo que lanzó la policía y estalló en su mano. Fue por defender a los niños que se encontraban en esa protesta y el petardo iba llegar exacto donde los niños estaban. Ese tipo de violencia ha sido la más visible de la acción colectiva, ya que históricamente la policía actúa de esa manera, buscando mantener el orden público. Además, los manifestantes necesitan trabajar mucho para desencadenar una acción, los fomentadores de violencia solo necesitan de ladrillo, palos o cadenas de romper ventanas de sonido y el sonido de los palos en las cabezas de las víctimas y los sonidos de cacerolas (TARROW, 2009). Mientras que, la fuerza armada utiliza bombas lacrimógenas y disparan, ocasionando tragedias a los manifestantes.

En esta forma de protesta la solidaridad del movimiento o grupo de personas que reclaman sus derechos de vivir dignamente, por lo menos con el agua que es vital para todo ser humano. Con las formas tradicionales de acción colectiva realmente fueron atropellados por tratar de excluirlos de ese derecho que la constitución les confiere. Llegando a la violencia y violencia simbólica por ser una forma más fácil de realizar reclamaciones las personas aisladas, los profanos, personas analfabetas o furiosas.

---

<sup>68</sup> JOSÉ JITOMA. Entrevista concedida a la autora. Leticia: diciembre, 2015

No obstante, como resultado de las manifestaciones se agilizaron las actividades de mejoramiento del agua potable para la ciudad de Leticia. Un año después de las marchas por el agua, el Alcalde de Leticia publicó a través del boletín de prensa No 127, el 18 de septiembre de 2015:

La Alcaldía de Leticia y la Unidad de Servicios Públicos Domiciliarios de Leticia junto con el consultor Unión temporal Aguas de Leticia, integrado por las empresas ADESA y EMAS Manizales, recuperaron y pusieron en servicio la planta potabilizadora de agua del sistema de acueducto del municipio. [...] Además el bombeo ha pasado de 15 a 24 horas diarias, logrando una mejor continuidad del servicio a los usuarios y llegando a barrios a los que nunca había llegado. (ALCALDIA DE LETICIA. 2015, p. 2).

Es de anotar que en Brasil y Colombia los problemas del agua son interminables, ya que desde la constitución política de 1988 entraron en juego los ministerios y las empresas privadas como un papel importante en el abastecimiento de los servicios públicos y, actualmente, la Constitución Política del 1991 y la reciente Política Nacional de Recursos Hídricos de 2010, en Colombia, lo reafirmaron. Los cuales no han impedido que el sector privado intervenga en los servicios de agua potable, energía y mismo de saneamiento básico:

Los problemas siguen y las preocupaciones de los habitantes siguen, el tema de agua sigue igual. El alcalde dice cosas que le convienen a él, si yo que vivo aquí en pleno centro de la ciudad y como puede usted verificar en la llave del agua no tiene agua. El alcalde es experto en maquillar informes, eso sí lo hace bien y así los demás alcaldes que lo antecedieron. Porque ese tema del agua no es de ahora yo vivo aquí hace más de treinta años, y nunca han podido solucionarnos. Ya en otra entrevista había mencionado.<sup>69</sup>

Con todo, se puede decir que la implementación de la política pública de agua ha fallado por el afán de introducir tarifas basadas en el costo de prestaciones de servicios en condiciones de eficiencia económica y suficiencia financiera de unos pocos. Violentando las prácticas y saberes de los nativos que se encuentran milenariamente asentados en la ciudad de Leticia con diferentes formas de vida.

---

<sup>69</sup> SILVANO BALDEON. Entrevista concedida a la autora. Leticia: diciembre 2015.

**Cuadro 14-** Saberes de líderes sociales en Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil)

<b>Leticia</b>	<b>Tabatinga</b>
Realizan tanques reservorios a manera artesanal para recoger agua lluvia.	Reservorios de agua lluvia.
Conocen las épocas de lluvias fuertes y leves.	
Las familias que se encuentran a la ribera del río Amazonas realizan puentes provisionales de madera de forma artesanal a fin de cruzar de lado a lado de su habitación en época de inundación.	Los habitantes de Guadalupe realizan puentes de madera provisionales de forma artesanal.
Realizan canales en sus techos de viviendas con el objeto de canalizar el curso de agua hacia el tanque reservorio.	Recogen agua lluvia normalmente.
Algunas familias hacen sus filtros de agua de manera artesanal, colocando una sábana de color blanco y consiguen agua para beber.	
Realizan sus viviendas de manera artesanal, a cinco metros de altura sobre el nivel del agua en época de desbordamiento del río Amazonas, para evitar que llegue el agua a sus habitaciones.	Realizan sus viviendas sin tener en cuenta la altura del nivel de crecimiento del río Amazonas.
Los habitantes de las riberas del río Amazonas realizan pescas de manera artesanal y seleccionan peces grandes.	Pescan sin tener en cuenta la talla.
Los habitantes de la ribera del río Amazonas realizan cultivos domésticos como: cilantro, cebolla, tomate, en épocas de verano.	No informaron.
La mayor parte de los habitantes realizan prácticas medicinales caseras.	No informaron.
En época de verano saben dónde acudir por agua; es común salir con baldes en su búsqueda.	
Saben reutilizar el agua, conocen la calidad de agua de la cual se aseguran para beber o cocinar.	Conocen como reutilizar el agua y sobre su calidad.
Acuden frecuentemente a las diferentes instituciones en búsqueda de respuesta a la problemática del agua.	Realizan gestiones en las diversas instituciones sobre el agua en los barrios que están distantes del centro.
La quebrada Yahuaraca tiene su vertiente por la quebrada Beatriz, hacia arriba de donde nace ésta.	Conocen sobre el agua que llega a sus casas que va del río Amazonas.
De la quebrada Yahuarca le nacen bracitos que corren hacia la ciudad de Leticia y al colocar las alcantarillas ellas se rebozan; por eso son las inundaciones de la ciudad.	No informaron.
Los presidentes de las JAC de Leticia saben de donde nacen las quebradas Cocuy y	No informaron.

Tacana, en la parte nororiental brasileña.	
Conocen que la tubería del acueducto es antigua, se oxida porque es de hierro; por eso el agua llega muy sucia y no hay tratamiento a las aguas y a las tuberías.	No informaron.
Saben que el agua que suministra la empresa Empuamazonas no es apta para el consumo humano.	Conocen que el acueducto llega de la empresa COSAMA.
Los caños Calderón y Simón Bolívar están rellenos y causan rebosamiento.	No informaron.

**Fuente:** elaboración propia

Los presidentes de las Juntas de Acción Comunal y las asociaciones y/o presidentes de barrio intentan poner en juego el conjunto de los saberes disponibles sobre las diversas dimensiones del orden social. Ellas son vividas tradicionalmente, son de conocimiento común. Por tanto, esos conocimientos que vienen de la experiencia vivida son supervisados y analizados y puestos en práctica internamente, en cada localidad o barrio, dentro de su territorio. Todo lo cual los conduce a solidarizarse y expresarlo en los diferentes espacios sociales que puedan ser escuchados, a fin de que sean resueltos los conflictos y las desigualdades sociales que resultan del mercado de agua potable y de los servicios públicos.

Los saberes son términos accionados por diversos agentes y agencias sociales tales como: las tradiciones, prácticas, innovaciones, expresiones culturales, conocimiento, tecnologías y cosmovisiones de los pueblos y comunidades tradicionales (BOURGES, 2014). Saberes que muchas veces aparecen adjetivados con las expresiones ancestrales, colectivas y locales y están contemplados en la expresión de conocimientos tradicionales.

De modo que los saberes o conocimientos tradicionales permiten establecer reglas o límites para la utilización y el manejo colectivo del agua, lo cual contribuye y garantiza su preservación y acceso equitativo. Sin embargo, en nuestro caso, la política pública de agua y la ley de privatización, al hablar de conocimientos locales, entran en la política de la mercantilización de bienes y la masificación cultural. Pero el conocimiento del lugar y la identidad pueden contribuir a producir diferentes significados de la economía, de la naturaleza, dentro de las condiciones del capitalismo y la modernidad que lo rodean (ESCOBAR, 2000).

Sumado a lo anterior, surgen las nuevas tecnologías que han puesto en relieve el papel del Estado en el manejo del agua. Shiva (2007) señala que a medida que avanzan las tecnologías modernas en los sistemas de manejo, las estructuras de manejo democrático y las

estrategias del pueblo se deterioran. Es lo que pasa en Leticia, donde los derechos de acceso al agua de sus moradores cada día se deterioran.

## **7.2 Capital social y dimensión social en Leticia y Tabatinga**

Habitantes de Tabatinga trabajan, migran y comparten en la ciudad de Leticia. Así como los leticianos comparten, migran y trabajan en Tabatinga. En ese sentido, la migración y la economía actúan sobre una forma de redes conjuntamente.

Son las dinámicas de mercado las que precisamente comparten los agentes sociales de ambas ciudades. Como anteriormente se mencionó, las dos ciudades se caracterizan por tener unos equipamientos similares y deficientes o faltantes en algunos casos. Esas faltas se duplican en los servicios de consumo colectivo, específicamente en los servicios de salud y otros como la gasolina y el comercio.

Generalmente los alcaldes municipales reclaman por el flujo constante de migrantes y residentes en las fajas del territorio fronterizo. Sea de su nacionalidad o residentes en la ciudad, sea de brasileños, colombianos y peruanos residentes o venidos de las zonas rurales, o nativos, indígenas nativos de la ciudad que están en circulación entre las ciudades, por diversas actividades que dinamizan en pro de una solución particular o independiente.

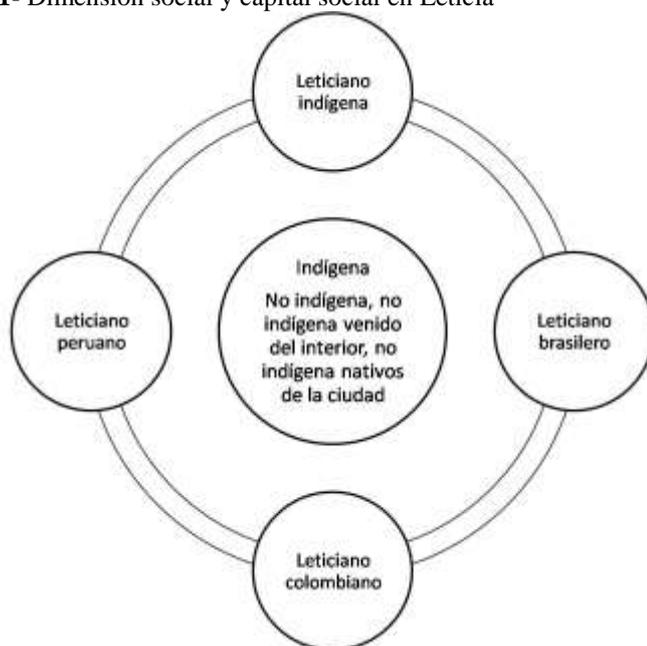
Esa dimensión social de las ciudades gemelas corresponde a flujos diversos, realizándose en estructuras objetivas del mundo social. Lo que significa que hay una condición de dimensiones históricas, sociales, económicas y políticas. Además, hay “también estrategias de inversión y de acumulación de capital social, es decir, estrategias encaminadas a mantener las relaciones ya establecidas.” (BOURDIEU, 2014, p. 328). Pero también las relaciones sociales tienen limitaciones y se trata de la demarcación simbólica que les indica hasta dónde llega su territorio. Y en ese sentido actúan dependiendo cómo se tejan las relaciones sociales en ese límite.

Según Aponte (2011) los límites participan en procesos de construcción de identidades relacionadas con cada territorio, puesto que su expresión espacial ayuda a establecer la diferencia y refuerza la identidad colectiva. Las diferencias identitarias, lingüísticas y culturales asociadas a los procesos de construcción de identidades nacionales contribuyen a fortalecer las dimensiones sociales. De esta manera fortalecen sus relaciones sociales algunos jóvenes y adultos de Tabatinga, compartiendo eventos culturales en la Isla de la Fantasía de Leticia, entre otras actividades culturales.

Ciertas tradiciones culturales los unen y mantienen en constante comunicación. Mientras que otros se asocian a fin de realizar gestiones en diversas instituciones sobre problemas o necesidades que tiene su localidad. Otros se agrupan, en el caso de los indígenas que viven en las ciudades, a fin de fortalecerse política, administrativa y colectivamente. Es muy notable que todo circule de acuerdo a la posición ocupada en el espacio social. El deseo mismo de posición en el que se pueda sentirse representado o representando, en el caso de los presidentes de Juntas de Acción Comunal y de las asociaciones de barrio.

Otros están individualmente en las diversas tareas del comercio, entre peruanos, colombianos y brasileños, en una lucha constante por una posición social y un capital simbólico, representados en diferentes factores: “el capital económico, capital cultural y la estructura social tomada en su conjunto.” (BOURDIEU, 2002, p. 41). Todo depende de las posibilidades de acceder a las diversidades de comercio que tienen ambas ciudades transfronterizas, de acuerdo a su volumen de capital y su estructura específica.

**Figura 11-** Dimensión social y capital social en Leticia



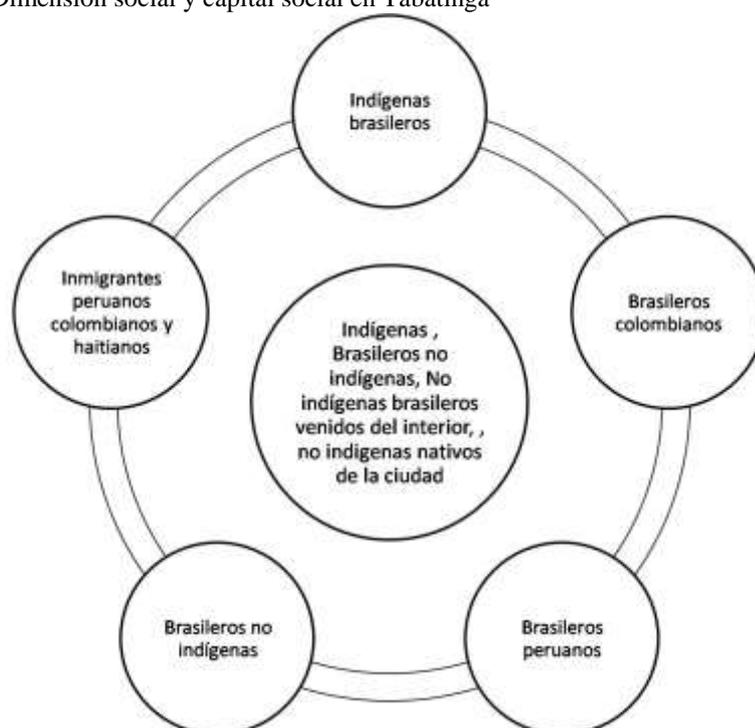
**Fuente:** elaboración propia

La figura anterior representa los habitantes que moran en la ciudad de Leticia, de manera general. Como se ve hay una diversidad de nacionalidades que comparten ese territorio con sus respectivas culturas y formas de vivir, quienes van creando y fortaleciendo el capital social y simbólico, sobre todo en la estructura de ese capital. Y que tiene el peso

relativo del capital económico y del capital cultural en cada uno de los agentes sociales que habitan estos territorios fronterizos.

Es de anotar también que en esa figura no se ven representados artesanos comerciantes, pequeños empresarios y funcionarios de diferentes entidades de la ciudad de Leticia, aunque ella indica ya el modo en que tales agentes representan identidades múltiples en los espacios nacionales.

**Figura 12-** Dimensión social y capital social en Tabatinga



**Figura:** elaboración propia

En cuanto la figura precedente (Figura 12), se ve también una diversidad de agentes sociales que se interrelacionan en diferentes dinámicas que ocupan el territorio. Aquí también encontramos una riqueza de capital social y capital cultural. Estos dos términos son bien acentuados en este lugar, ya que conservan tradiciones compartidas como el carnaval de Brasil, el fútbol, la culinaria, la historia, las leyendas, los lugares históricos que sobresalen en estas culturas como es el caso de, por ejemplo, la reserva indígena Ticuna, que está bien próxima a la ciudad de Tabatinga.

En Tabatinga, por su condición transfronteriza, llama la atención a inmigrantes peruanos, colombianos y haitianos. Recientemente, entre 2010 y 2012, llegaron más de 4 mil inmigrantes haitianos, y el prefecto Saul Nunes Bermeguy, informó sobre su preocupación y búsqueda de apoyo de las autoridades del Brasil. Además dijo que la población de la ciudad

cuenta con aproximadamente 52 mil habitantes y una población flotante de quince mil, principalmente extranjeros (SENADO FEDERAL, s.d. p.1). Por su parte, la Organización Internacional de Migración señala que con la implementación de una nueva política de parte del gobierno brasileño, al autorizar los servicios consulares a emitir 100 visas laborales por mes, con 5 años de duración, contribuyó para que haitianos emigraran de su territorio a Brasil en busca de trabajo. Pues la demanda de las 100 visas por mes superó ampliamente la oferta y ejerció presión. Sin embargo, en enero de 2012, la regulación inicial fue surtida por una nueva norma eliminando los cupos determinados anteriormente (OIM, 2014, p. 15, 18).

En relación a los colombianos y peruanos también emigran por la alta expectativa laboral y de un buen salario que permita posicionarse en una mejor condición socioeconómica.

### **7.3 Capital político y social en Leticia y Tabatinga**

El campo político está compuesto por agentes sociales y es ahí donde entran en ese juego político los presidentes de Juntas de Acción Comunal. Así como la asociación de los habitantes y/o presidentes de barrio. Tales agentes ocupan una posición de representación a sus localidades; representación que le da poder y poder simbólico, porque poseen conocimiento propio de su lugar dentro de su territorio y son reconocidos por sus habitantes.

Sin embargo, esos conocimientos son limitados por aquello que es posible y hablado políticamente; es limitado por las leyes. Siendo que deben en sus intervenciones o reclamaciones ajustarse a las normas legislativas que están dentro del campo de la política de agua. Es justamente una coyuntura de posiciones desempeñada por los agentes de acuerdo a sus colocaciones en las distribuciones de lucha de poder, en donde se presentan diferentes tipos de poder. Siendo la existencia de esas relaciones independiente de la conciencia e intención individual (BOURDIEU; WACQUANT, 2005).

De modo que se destaca la importancia de la labor que los líderes políticos tienen para actuar en representación de su barrio. Así les permite la ley y los estatutos internos. Estos líderes políticos de las Juntas de Acción Comunal y de asociaciones de barrio adquieren y fortalecen su liderazgo a través del tiempo y obtienen un capital social por su gestión. Además, son vistos como opositores por las instituciones. A esto Bourdieu explica que la sociedad está dividida entre grupos dominantes y dominados. Es decir, como sector particular del campo del poder, en su campo, o sea, en un espacio estructurado según las oposiciones ligadas a formas de capital específicas, a intereses diferentes (BOURDIEU, 2014). Así mismo

refiere que los grupos dominados, por el hecho de delegar poder, otorgan a los líderes la personificación del grupo como tal pues, a través del líder, el conjunto de individuos, antes disperso, pasa a configurar un capital social (FERNANDEZ; BOURDIEU, 2010).

Esas formas de conducir el campo de las posiciones sociales los puede llevar a una lucha directa, a los conflictos simbólicos de la vida cotidiana. Mas, la clase dominante es el lugar de la lucha por la jerarquía, su poder está asentado en el capital económico, a través del cual impone la legitimidad de su dominación (BOURDIEU, 1989).

Por otro lado, los presidentes de las Juntas de Acción Comunal, en el caso colombiano, se mueven de acuerdo con el campo político, que tiende a organizarse alrededor de la oposición, por ejemplo, los movimientos políticos, o sea, los partidos políticos. Movimientos que son organizados según su ideología y su objetivo es obtener poder. Poder que los conducirá a desarrollar sus programas políticos. Traigo a este debate lo de los partidos políticos, ya que los presidentes de Juntas de Acción Comunal se mueven en este sentido. Estos líderes políticos generalmente son simpatizantes de los partidos políticos por su liderazgo comunal y por su capital social

Campo determinado como “[...] un sistema de desvíos de niveles diferentes y nada, ni en las instituciones o en los agentes, ni en los actos o en los discursos que ellos producen, tiene sentido sino relacionalmente, por medio del juego de las oposiciones y de las distinciones.” (BOURDIEU, 1989, p. 179, traducción nuestra). En este sentido se mueven entre los que ocupan las posiciones y los que están en otro momento. Y si un líder político no es simpatizante de los que están en la oposición, pues no habrá una gestión comunitaria en su localidad y trae consigo una mala gestión que desfavorece a la comunidad en general y de paso pierde su capital social.

En esa disputa se encuentran desde años atrás los administradores de una ciudad urbanizada o una nación. Por tanto, vemos en las ciudades pequeñas la vulnerabilidad de un conjunto de equipamientos en malas condiciones. De modo que, agentes preocupados por el movimiento de la renovación de los servicios públicos, reclaman por servicios públicos eficaces e igualitarios en su funcionamiento y en sus efectos, especialmente en sus efectos destructores y de precarización generalizada en que se encuentra la ciudad de Leticia.

Pero los problemas por los servicios públicos alcanzan también a zonas dichas desarrolladas como Francia o São Paulo, en donde se reconoce que el agua es transparente aunque su gestión no tanto (LEÃO; CASTRO, 2015); una conclusión del V Encuentro Internacional de la Gobernanza del Agua, enfatizando que la crisis del agua afecta a la población de recursos bajos y en los barrios más pobres, los cuales sufrirán más con la falta de

agua. Esa problemática puede causar un nivel de descontrol social por estos sectores sociales no conseguir organizar su vida debido a la escasez de agua, generándose grandes conflictos sociales (LEÃO; CASTRO, 2015, p. 3).

Ya en Colombia se ha vuelto común la muerte de niños por hambre y sed en el departamento de la Guajira. Las cifras son de aproximadamente cinco mil casos indicados por el líder de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas, Wayú Shipia, publicado recientemente (GUILLÉN, 2016, p. 1). Son hechos sociales que comprometen la construcción de la realidad social y no deben ser ignoradas las condiciones sociales de esas pre-construcciones y los agentes sociales que las producen (BOURDIEU, 1989). Lo que vemos aquí son condiciones sociales aisladas por la posición que ellos ocupan que vienen de sus tradiciones y sus particularidades, sus hábitos de pensamiento, sus problemáticas obligadas, sus creencias, sus evidencias compartidas, sus rituales, sus valores, mismo su estructura organizacional.

Se destaca una importante reflexión a esta problemática de agua potable en los territorios de menor acceso de los órganos de control, por el distanciamiento geográfico, pues son olvidados y es poca la gestión de autoridades del órgano estatal central. De allí resulta la transcendencia de líderes políticos o de grupos de individuos representantes de asumir responsabilidades que destacan la importancia de actuar y hablar en nombre de los moradores. En este sentido su voluntad se torna en voluntad colectiva, por cuanto, la delegación conlleva un potencial de representación de los moradores de un lugar. A lo que Bourdieu llamaría poder simbólico. Poder simbólico, como poder que, aunque invisible, otorga al líder el poder y la capacidad de ejercer sobre todos los demás miembros del grupo una violencia simbólica, por tanto, de carácter arbitrario.

Se destaca aquí que el líder o los presidentes de las Juntas de Acción Comunal y asociaciones de barrio tienen éxito cuando adquieren conocimiento o habilidad de cómo manejar los diferentes conflictos comunitarios y/o evitar enfrentamientos con sus afiliados, al demostrar entrega y sacrificio en nombre de la causa. De esta manera, su lucha de poder se posiciona y se capitaliza socialmente. Además, adquiere un capital cultural que se torna en un capital político por los juegos realizados en el campo del liderazgo.

Como afirma con razón Bourdieu (1989) el campo político es compuesto por sujetos adheridos, unidos entre sí, con el objeto de mantener su posición en el juego. Los agentes representados, o clientes de estos políticos, solo serían beneficiados cuando su posición en el campo social coincide con la posición de sus líderes en el campo político. O sea, cuando en medio de la competencia del juego político se convierte interesante para los dominantes.

## 7.4 Agua potable en Tabatinga

En la ciudad de Tabatinga el agua es administrada por la Compañía de Saneamiento de Amazonas, COSAMA, empresa de economía mixta, en el marco del régimen jurídico de derecho privado como sociedad anónima. Fue creada en 1969 y tiene como objetivo la captación, tratamiento y distribución de agua para el consumo humano. Además, la amortización de la inversión y pagar sus costos, ampliación de nuevas redes, fijar las tarifas y tasas de sus servicios, etc. (COSAMA, 2016).

Con respecto a la tarifa, COSAMA se ajusta a la norma Estadual, Federal, Constitucional y local. Así como las determinadas en la política de agua, Ley 9.433 de 1997. Lo cual se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 15-** Tarifas del servicio de agua a 2007 en el Estado de Amazonas, Brasil

CATEGORIA	FAJA DE CONSUMO (m3)	VALOR M3 (R\$)	TARIFA MINIMA (R\$)
RESIDENCIAL	Hasta 10	0,77	7,70
	11 a 20	1,51	-
	21 a 30	2,31	-
	31 a 40	3,14	-
	41 a 60	3,61	-
	61 a 99999	4,12	-
COMERCIAL	Hasta 12	2,76	33,12
	13 a 99999	4,93	-
INDUSTRIAL	Hasta 40	3,60	144,40
	41 a 99999	4,93	-
PÚBLICO	Hasta 12	3,60	43,20
	13 a 99999	4,85	-

Fuente: COSAMA

El cuadro precedente muestra una tarifa mínima de 7,70 reales por el consumo de hasta 10 metros cúbicos de agua en la categoría residencial. La categoría industrial tiene una tarifa más alta y le siguen la pública y la comercial. Con la determinación de tarifas vemos desde ya que hay una limitante para aquellos que no pueden pagar, en especial para moradores de las riberas del río Amazonas y para los barrios que se encuentran bien distantes del centro de Tabatinga como: Vila Verde, Novo Paraíso, Vila Paraíso y Vila Nobre, que son barrios que tienen dificultades de acceso al agua de uso humano:

[...] estos barrios están retirados del centro, acá la mayoría de los habitantes sufrimos por el agua, unos toman agua del único pozo que tiene la comunidad para abastecer a muchas familias, el tanque es muy pequeño, nosotros tenemos que

administrar muy bien el agua. [...] También esperar que llueva para recoger agua, de esta manera accedemos al agua por acá. Ayudas muy poco, a pesar de estar constantemente en las instituciones del gobierno. (Información verbal).<sup>70</sup>

Información que contrasta con la definición de prioridades hecha por la Prefectura de Tabatinga, tales como la universalización de los servicios públicos de saneamiento básico, abastecimiento de agua potable en cantidad suficiente, con el objeto de atender las necesidades básicas de consumo (PREFEITURA MUNICIPAL DE TABATINGA, 2007).

Sin embargo, habitantes de la ciudad de Tabatinga reclaman por la falta de cobertura y la mala calidad de agua. Puesto que su gestión es

[...] pésima, debido a la falta de personas calificadas para actuar en el sector, además de limitaciones técnicas en lo que dice respecto a captación y distribución, además de la recolección y tratamiento de los residuos. A quien corresponde actuar es directamente al señor prefecto. Por ejemplo, aquí solo tenemos el plano director, el plano de cuenca hidrográfica posee limitaciones operacionales actualmente, la iglesia católica y el consorcio intermunicipal de desarrollo posee lugar en este comité, no son visibles las acciones públicas que traten de esa cuestión. En Cosama y el prefecto, no informan sobre las gestiones en tema de agua potable. Sin embargo, sí nos cobran, por eso muchos habitantes perforan el subsuelo para la captura del agua sin ningún control de los órganos competentes, tenemos pozos artesianos, porque no confiamos del agua que suministra Cosama, sabemos que ellos capturan el agua del río Amazonas y dicen que es tratada. Aquí la mayoría de la población tiene pozos. Pero muchos se quejan por el costo del servicio de energía. (Información verbal).<sup>71</sup> (Traducción nuestra).

Al respecto se puede corroborar con el diagnóstico realizado en las Américas, en donde señalaron la necesidad del “mejoramiento de la calidad de agua potable, control de riesgo y reducción de la vulnerabilidad.” (TUNDISI; CORTESÃO; SCHEUENSTUHL, 2012, traducción propia). La causa más común determinada en Brasil es la contaminación de los sistemas de distribución. Y el brote de enfermedades producidas por el agua es efecto de la pobre infraestructura, la corrosión de tuberías, los daños a las mismas, debido a la construcción o reparación y a la baja presión en ellas. Es una realidad en localidades brasileñas grandes y pequeñas (TUNDISI; CORTESÃO; SCHEUENSTUHL, 2012).

Estos y otros efectos les producen desconfianza a los pobladores de Tabatinga en el sentido de beber agua suministrada por COSAMA<sup>72</sup>, pese a la existencia de la política de

<sup>70</sup> LEIDA GONÇALVES ALVES. Entrevista concedida a la autora. Tabatinga, mayo de 2015. (Traducción propia).

<sup>71</sup> “Estamos preocupados porque los habitantes que están aislados del centro de la ciudad y los que viven en las riberas del río Amazonas tienen dificultades de agua y de salud, porque cuando se crece el río inunda, ellos actualmente están en crisis, pero no tienen ninguna ayuda.” (Información verbal). Reginaldo Conceição. Entrevista concedida a la autora. Tabatinga, mayo de 2015.

<sup>72</sup> En esta institución carecen de información, como en la prefectura se pudo constatar que no es posible obtener información sobre el tema de agua potable. Mas sí cuenta con el plan director de la Prefectura del Municipio de

monitoreamiento de la calidad de agua, determinada desde el año 2000. No obstante, la ANA monitorea de calidad de agua e indica la insuficiencia y falta de redes de monitoramiento en la mayor parte del país. En el Estado de Amazonas la contaminación de los cuerpos de agua ocasionada por el alcantarillado fue evaluada con el objeto del abastecimiento público, utilizando modernas tecnologías.

En cuanto a la calidad y suministro de agua potable en Tabatinga una funcionaria de la COSAMA informó:

Nosotros cubrimos en agua a todo el territorio de Tabatinga, a excepción de los militares, ellos tienen su propio tanque de agua. Nosotros aquí cobramos el servicio de agua, es fijo, dependiendo del tipo de habitación: si es de madera tiene un valor de 10 reales con 72 centavos y si la habitación es de material tiene otro valor: 15 reales con 25 centavos por mes. También tiene otro valor a los del poder público o instituciones, tiene tarifas fijas con otros valores y la planta funciona 21 horas por día sin interrupción. Pero hay momentos de crisis, por ejemplo cuando el río Amazonas merma el agua por el verano, el agua se distancia de la bocatoma y ahí se pasa necesidades. De todas maneras tenemos unas redes para aumentar cuando merma el río y tenemos otra red para el verano. Nosotros también registramos por domicilios, pero, todos los domiciliarios no tienen agua de COSAMA, porque tienen pozo. Ellos tienen pozo, porque dicen que no es buena. Pues el agua nosotros la tratamos con cloro y sulfato de aluminio para consumo humano. De todas maneras la gente no confía. [...] También la planta produce agua, unos 577 m<sup>3</sup>, tiene la cobertura aproximada de 60%, la calidad de agua ella es potable. En cuanto a cantidad tiene lugares que sí es fuerte, pero tiene otros lugares que no llega, entonces hay lugares que se abastece y otros no. Por último, es decir, aun no tenemos medidores, es por eso que se fijó unas tarifas de acuerdo al tipo de vivienda. (Información verbal).<sup>73</sup>

Al respecto debe decirse que los moradores que se encuentran distantes del centro, como en los barrios Vila Paraiso, Vila Verde, Novo Paraiso, Vila Nobre, tienen problemas críticos por el agua. La cobertura de acceso de agua suministrada por COSAMA aún está en un aproximado del 60%, según información de la funcionaria de esta empresa. En este sentido se puede deducir que la política pública de agua y las leyes federales, estatales y locales del agua, a pesar del desafío de abastecer de agua potable a estas ciudades, aún se encuentra lejos de ese objetivo. Esto contradice a la promesa de instalación de redes de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y energía y dar solución adecuada para el abastecimiento de agua. (PREFEITURA MUNICIPAL DE TABATINGA, 2007).

Así confirma la presidenta del barrio Vila Verde la falta de agua por red:

---

Tabatinga que da directrices de funcionamiento y desarrolla actividades en diversos programas. Además, al ingresar a la página web de la prefectura, esta se encuentra en construcción [http://www.pmtabatinga.com.br/novo\\_site/index.php?nivel=0&exibir=editais&ID=18](http://www.pmtabatinga.com.br/novo_site/index.php?nivel=0&exibir=editais&ID=18). Ante esta situación, el presente trabajo carece de mayor información institucional sobre el agua de la ciudad de Tabatinga.

<sup>73</sup> SUZETE NUNES BORGES. Entrevista concedida a la autora. Tabatinga, mayo de 2015.

Aquí contamos con un tanque de agua que abastece a 76 familias de este barrio, pero es un tanque muy pequeño, por eso algunas familias tienen que utilizar agua lluvia, porque no cubre a todas las familias de este barrio. Nosotros sabemos que existe la empresa COSAMA, que suministra agua para los otros barrios, pero también se quejan porque dicen que no se puede tomar, ni la pueden usar para el preparado de alimento. Lo usan para hacer aseo, lavar y otras cosas. Yo he pedido a la empresa y a la prefectura que me colaboren con un tanque más grande para ayudar a las otras familias que no pueden acceder a agua, porque no pueden tener una motobomba porque somos pobres, no tenemos para comprarlo. Por eso prefieren el agua lluvia y porque no tienen a cual más acudir. Pero también pasan dificultades cuando llega el verano, ahí tenemos que auxiliarlo. Sobre todo yo como presidente de ese barrio, debo hacer gestión. Pues he hecho varios pedidos, pero no me escuchan. Llevo ya hace varios años, ya hace como tres años pidiendo ayuda. (Información verbal).<sup>74</sup>

El barrio Vila Verde se encuentra a una distancia aproximada de dos kilómetros en línea recta del centro de la ciudad de Tabatinga. Es un barrio construido oficialmente, pero sufre por el saneamiento básico y el agua potable, la infraestructura de saneamiento básico no es completa y carece, además, de equipamientos urbanísticos. Así como en los barrios Vila Paraíso, Novo Paraíso, Vila Nobre y la calle María Tenoria, que están en las mismas condiciones, existe una sola escuela para la atención de estos barrios, además de las dificultades de agua. Como señala un morador de la calle María Tenoria:

[...] nosotros vivimos en constantes reclamaciones ante la cámara municipal y la prefectura, para que nos solucione el tema de agua. Aquí resolvemos el problema de agua en la mayor parte con agua lluvia, esta es la verdadera solución. Cuánto nos gustaría que esta agua fuera tratada, que el gobierno de aquí se preocupara a ayudarnos en esto. Pero ellos viven dedicados a otras cosas, viajan mucho, yo me la paso haciendo loby al prefecto, pero me ha sido imposible encontrarlo para decirle que necesitamos atención de parte de él en este barrio. Menos mal que por aquí llueve bastante, eso nos ayuda mucho para resolver lo del agua en casa, si no fuera bastante difícil. En otros barrios tienen redes de acueducto y ahora dicen que habrá una planta mejor. Pero no podemos acceder porque no tenemos redes. (Información verbal).<sup>75</sup>

Es de anotar que la CEPAL en sus informes resalta la importancia de una reglamentación del sector de saneamiento básico y agua potable, y a pesar de tener en Brasil una política bastante clara, es deficiente. De ahí que las regiones aisladas de los centros urbanos son las que requieren mayor atención de planeación en infraestructura de saneamiento básico y agua potable. Sin embargo, podemos constatar en el siguiente cuadro de abastecimiento de agua que hay una distribución diferenciada en la población de Tabatinga:

<sup>74</sup> FATIMA ALVARADO RODRIGUES. Entrevista concedida a la autora. Tabatinga: mayo de 2015 (traducción propia).

<sup>75</sup> LUIS GONÇALVES ALVES. Entrevista concedida a la autora. Tabatinga: mayo de 2015 (traducción propia).

**Cuadro 16-** Abastecimiento de agua y población en Brasil, Amazonas y Tabatinga, 2010

<b>Abastecimiento de agua</b>	<b>Brasil</b>	<b>Amazonas</b>	<b>Tabatinga</b>
Red de acueducto	154.360.178	2.176.642	22.715
Pozo o nacimiento (en la propiedad)	19.940.070	402.681	13.657
Otra forma	15.161.148	884.481	15.470
.... Pozo o nacimiento fuera de la propiedad	7.837.689	337.893	3.409
.... Carrotanque	1.151.327	1.100	11
.... Agua de lluvia almacenada en tanque	1.253.686	4.975	331
.... Agua de lluvia almacenada de otra forma	184.621	37.218	6.320
.... Río, represamiento, lago o quebrada	3.097.549	459.353	4.142
.... Pozo o nacimiento en aldea	80.645	7.794	252
.... Pozo o nacimiento fuera de la aldea	5.734	962	0
.... Otra	1.549.897	35.186	1.005
<b>Total</b>	<b>189.461.396</b>	<b>3.463.804</b>	<b>51.842</b>

Fuente: IBGE (2010).

La información brindada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística señala que el abastecimiento de agua en Tabatinga por la red de acueducto es de 22.715 habitantes, o sea, un poco menos de la mitad de la población total de Tabatinga. Mientras que 13.657 pobladores utilizan pozo o nacimiento en la propiedad y 15.470 habitantes tiene otra forma de acceder al agua como carrotanques, nacimientos, agua de lluvia, etc. Sin embargo, la gente lucha constantemente con el objeto de que exista ese pleno goce de derechos, más aun tratándose de un recurso vital. Aquí lo que se percibe es la persistencia de la pobreza por el acceso desigual al abastecimiento de agua potable y de los servicios públicos.

En cuanto al Estado de Amazonas tiene una red que abarca un total de 2.176.642 habitantes, lo que equivale a más de la mitad de la población estadual. Ya los que acceden al agua por medio de pozos son 402.681 y de otra forma lo hacen 884.481, una cantidad mucho menor que la de la ciudad de Tabatinga. Otro aspecto de esta cuestión tiene que ver con que también el abastecimiento de agua en zonas urbanizadas es desigual en su distribución y acceso. Lo que permite entender cómo los poderes dominantes dominan a través de los juegos dominantes centrales (Constitución política y las normas legislativas) (BOURDIEU; WACQUANT, 2005). Según la OPS/OMS, la formulación de las políticas públicas, planes y legislaciones de agua y saneamiento se deben sustentar en los principios de: “i) Indivisibilidad e interdependencia de derechos; ii) Atención de los grupos vulnerables y no discriminación; iii) Fortalecimiento de la participación de la población; iv) Control social y rendición de cuentas de los gobernantes.” (ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, 2011, p. 25).

Frente a estos principios, en la ciudad de Tabatinga se revela que los factores que determinan la desigualdad en el acceso y uso del agua están asociados a la pobreza: “[...] en Brasil la población urbana y rural en el sector más pobre gasta proporcionalmente dos veces más en agua que la población del sector más rico.” (ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, 2011, p. 16). Los habitantes que están distantes del centro de la ciudad de Tabatinga son los que mayores dificultades tienen en acceso a agua. Les corresponde abastecerse de cualquier manera, acarreándoles mayores costos. Por eso, entre las estrategias más usadas se encuentran recoger agua lluvia, compartir agua almacenada en tanques y extraída de pozos, como lo informaron en los barrios Vila Paraíso, Novo Paraíso y Vila Nobre, mientras que barrios que están en la frontera con Colombia, como Santa Rosa, GM3 y São Francisco cargan el agua potable disponibilizada por la empresa termoeléctrica de Leticia, ENAM (fotografía a seguir).

**Fotografía 13-** Suministro de agua potable por la empresa de energía en Leticia, 2015



**Fuente:** James L. Parra Monsalve (04/05/2015).

La Termoeléctrica es una empresa de energía de la ciudad de Leticia que abastece de agua hervida a la triple frontera.

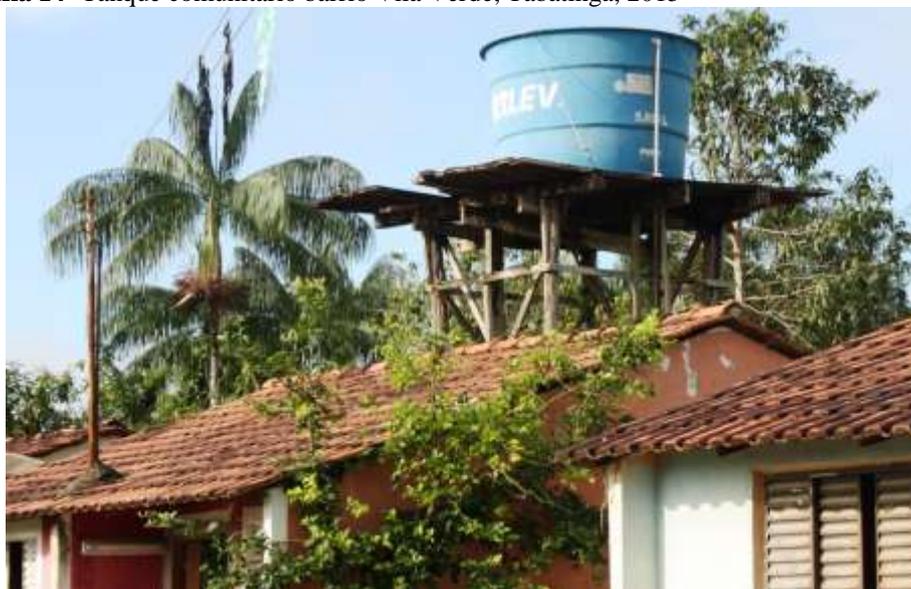
Porque a pesar de contar con un sistema de acueducto de COSAMA, carecemos de agua. Estoy aquí al lado colombiano llevando agua hasta que el Prefecto de Tabatinga haga unos arreglos o mejore las plantas y porque nosotros allá tomamos agua del río Amazonas y no sabemos si es tratada pues para asegurarnos venimos aquí, es por eso que estoy aquí recogiendo agua, además porque me queda cerca y no tiene costo, es gratis. El agua que tenemos allá no sabemos si es tratada, así no se pague, no tenemos seguridad y el de aquí, suministrada por la planta eléctrica es potable. Llevo el agua de aquí, hace como dos a tres años, ya no recuerdo pero hace mucho tiempo. [...] Esta agua la uso para tomar y cocinar. Para la limpieza de la

casa, aseo, lavar ropa utilizo el agua de pozo artesiano, tengo mi bomba. (Información verbal).<sup>76</sup>

En Tabatinga la mayor parte de los moradores perforan pozos artesianos de manera privada (a excepción de los barrios aislados del centro de la ciudad que lo hacen colectivamente) y en algunas instituciones compran agua en botellones de 20 litros para beber, además de contar con el sistema de acueducto que ofrece COSAMA. Mientras que en el barrio Vila Verde cuentan con un tanque pequeño comunitario que abastece a 76 familias del sector. Es un tanque de 5 mil litros, abastecido por electrobomba, carece de mantenimiento, es de madera y su estructura está deteriorada (fotografía 14).

Por falta de sanidad y control a los pozos, muchos utilizan el agua lluvia y el agua de pozos no es limpia y la perforación del pozo en 12 a 18 metros de profundidad no es lo adecuado, lo ideal recomendado por especialistas es de 36 metros de profundidad, los pozos que tienen la mayoría en esta ciudad, el mismo barrio centro que está cerca al sistema de acueducto de COSAMA tiene pozo, que no tienen ningún control de ninguna autoridad. El agua de pozo no es de buena calidad por la perforación que no es profunda. Por eso, se compra agua de botellones de 20 litros para tomar. (Información verbal).<sup>77</sup>

**Fotografía 14-** Tanque comunitario barrio Vila Verde, Tabatinga, 2015



**Fuente:** James L. Parra Monsalve (09/05/2015)

Para algunas familias de moradores del barrio Guadalupe COSAMA les ha instalado un pequeño tanque, pero tienen problemas porque les llega el recibo de energía muy elevada y no tienen cómo pagar. Sin importar cualquiera de los mecanismos y estrategias utilizados a fin

<sup>76</sup> SARA MUÑOZ. Entrevista concedida a la autora. Leticia: mayo de 2015. (Traducción propia).

<sup>77</sup> JAISON AGUILAR. Entrevista concedida a la autora. Tabatinga: mayo de 2015. (Traducción propia).

de abastecerse de agua, a los moradores de la ciudad de Tabatinga les preocupa no contar con el control de la calidad del agua y pese a las exigencias constantes solicitadas ante la autoridad municipal, como refieren los habitantes.

Otras familias tienen las expectativas de contar con un nuevo sistema de agua que está siendo instalado para su tratamiento, ejecutado a través del Proyecto de Desarrollo Sostenible de Servicios Básicos del Alto Solimoes (PODERAM) del Estado de Amazonas, implementado por la Compañía de Desarrollo del Estado de Amazonas (CIAMA) juntamente con el Banco Mundial (GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS, 2013).

La población de Tabatinga y la autoridad municipal esperan que con el nuevo sistema de acueducto se cubran 35.627 habitantes, toda vez que actualmente solo 17 mil personas son atendidas. Aun cuando queda claro que todavía siguen en desventaja los moradores distantes del centro de esta ciudad.

En entrevista de mayo de 2015, la funcionaria de COSAMA informó que la planta de tratamiento del proyecto aún no se encuentra en funcionamiento. Al respecto, la población tiene grandes expectativas de un nuevo sistema de agua en Tabatinga, toda vez que el abastecimiento de agua, hasta el 2010, llegaba por la red de COSAMA únicamente a 4.084 domicilios (lo que representa menos de la mitad del total de domicilios de esta ciudad) (cuadro 17).

**Cuadro 17-** Abastecimiento de agua y domicilios en Brasil, Amazonas y Tabatinga, 2010

<b>Abastecimiento de agua</b>	<b>Brasil</b>	<b>Amazonas</b>	<b>Tabatinga</b>
Red de acueducto	47.494.025	516.260	4.084
Pozo o nacimiento (en la propiedad)	5.750.475	102.935	3.282
Otra forma	4.079.667	180.434	2.648
.... Pozo o nacimiento fuera de la propiedad	2.164.375	76.989	709
.... Carrotanque	308.880	273	1
.... Agua de lluvia almacenada en tanque	339.005	973	68
.... Agua de lluvia almacenada de otra forma	48.981	6.426	990
.... Río, represamiento, lago o quebrada	742.624	86.134	651
.... Pozo o nacimiento en la aldea	15.772	1.343	39
.... Pozo o nacimiento fuera de la aldea	1.027	175	0
.... Otra	459.003	8.121	190
<b>Total</b>	<b>57324167</b>	<b>799.629</b>	<b>10.014</b>

Fuente: IBGE (2010).

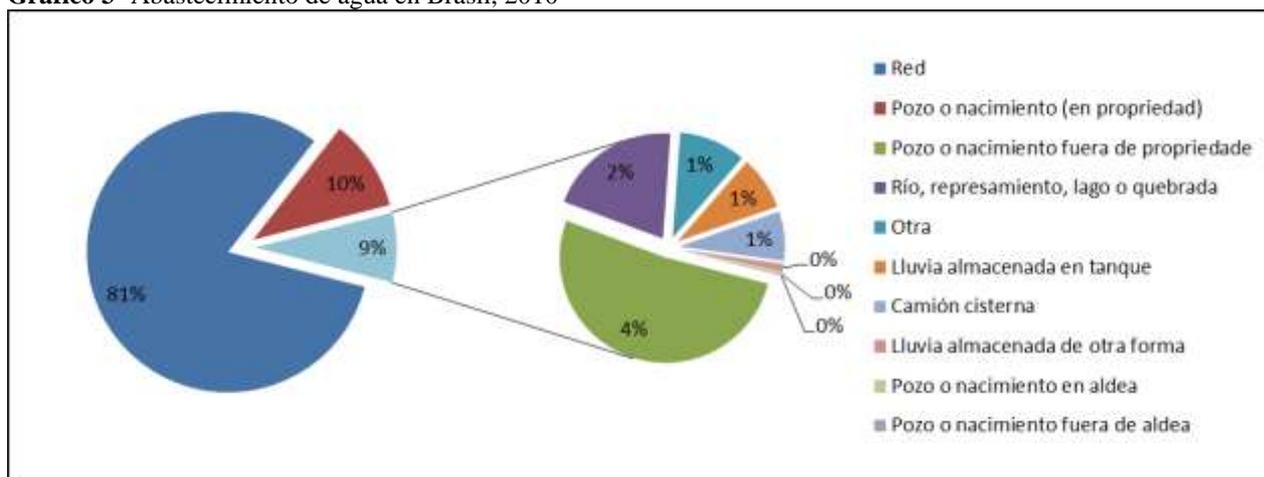
El cuadro anterior nos indica que mucho menos de la mitad de domicilios en Tabatinga acceden a la red de COSAMA y, en su mayoría, se abastecen de otra manera: 3.282 tienen pozos y 2.648 lo hacen de otra forma. Se espera que la implantación del nuevo sistema

de agua contribuya a más de la mitad de la población de Tabatinga. El gobierno del Municipio de Tabatinga ha informado que la planta tiene una capacidad de 6.730 millones de litros de agua y la anterior planta sólo contaba con 630 mil litros.

De acuerdo a la información de la autoridad municipal, hay voces alentadoras. Sin embargo, los barrios que están en la periferia sufren y acuden al agua lluvia y a los vecinos que tienen pozo o, a falta de esto, simplemente recogen agua del río Amazonas. Es normal para los niños y jóvenes tomar baño en el río Amazonas y lo hacen con toda la naturalidad. Los jóvenes del barrio Guadalupe dicen que lo disfrutaban mientras el río está crecido porque cuando es verano las aguas se alejan de la ciudad.

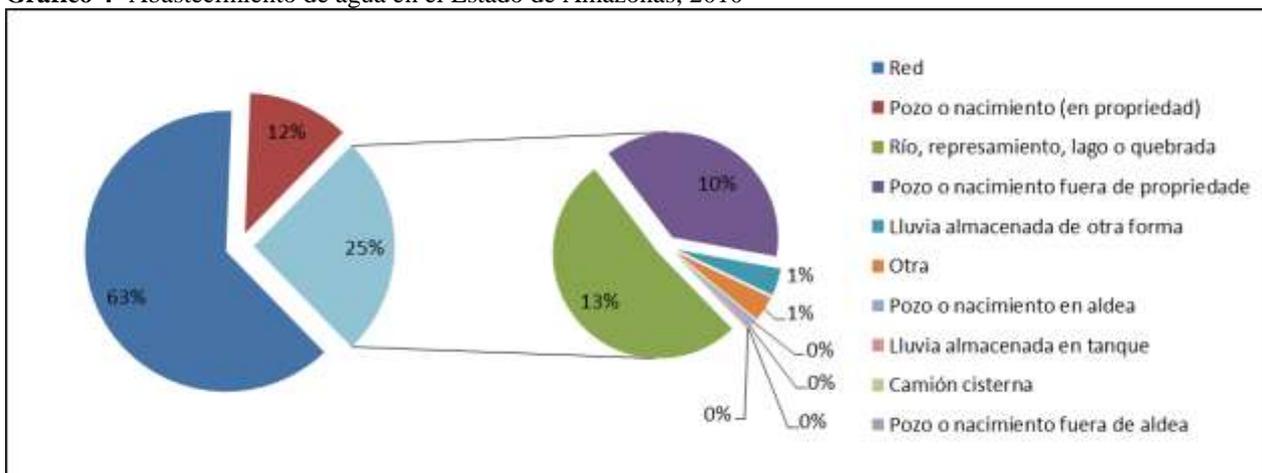
Las siguientes figuras muestran que el abastecimiento del agua por red en Brasil alcanza 81% de su población, en cuanto que en el Estado de Amazonas es de 63% y, para el caso de Tabatinga, este nivel se minimiza a 44% (Gráfico 3, 4 y 5).

**Gráfico 3-** Abastecimiento de agua en Brasil, 2010



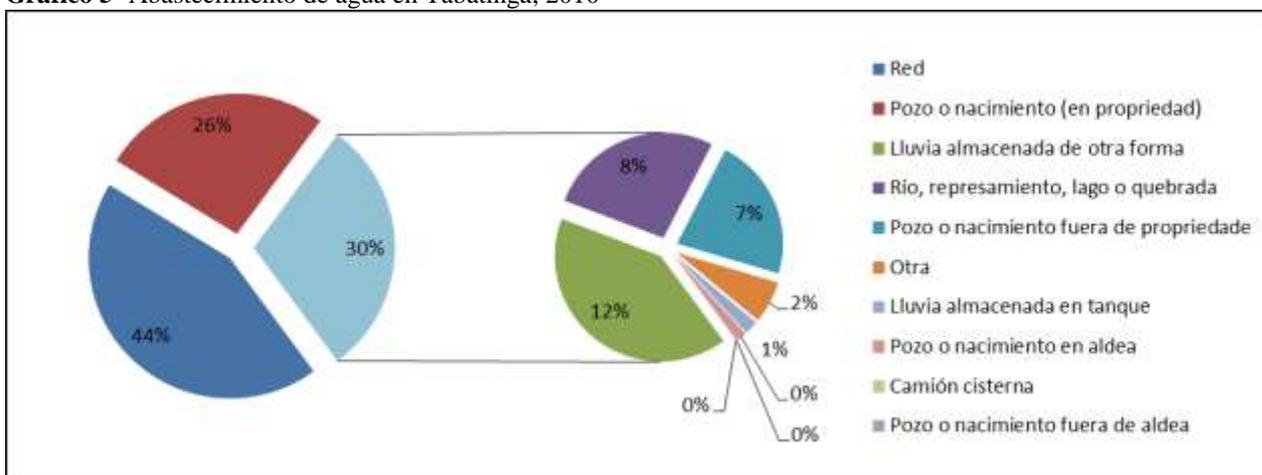
**Fuente:** elaborado por la autora con datos del censo IBGE, (2010).

Lo gráfico antepuesta indica también que, en seguida de la red de acueducto, están los moradores que utilizan pozo o nacimiento en su propiedad, representando 10% de la población total de Brasil. A este porcentaje le sigue 9% que utiliza otras formas de abastecimiento como pozo o nacimiento fuera de la propiedad, río, represamiento, lago o quebrada, lluvia almacenada, camión cisterna, entre otros.

**Gráfico 4-** Abastecimiento de agua en el Estado de Amazonas, 2010

**Fuente:** elaborado por la autora con datos del censo IBGE (2010)

Por su parte, lo gráfico anterior, correspondiente al Estado de Amazonas, muestra que del total de su población 63% acceden por red, 25% de los pobladores utilizan otras formas como río, represamiento, lago o quebrada, pozo o nacimiento fuera de la propiedad, lluvia almacenada, pozo o nacimiento en aldea, entre otras; y, finalmente, 12% que se sirve de pozo o nacimiento en su propiedad. Otras formas más de acceder al agua alcanzan porcentajes menores.

**Gráfico 5-** Abastecimiento de agua en Tabatinga, 2010

**Fuente:** elaborado por la autora con datos del censo IBGE (2010).

Respecto de Tabatinga, se observa en la figura precedente que el uso de pozo o nacimiento en propiedad junto a otras formas de acceso superan al 44% que se abastece por medio de red. Entre esas otras formas de acceso, que representan 30% del total, se encuentran, en su orden, lluvia almacenada, río, represamiento, lago o quebrada, pozo o nacimiento fuera de la propiedad y otras en menor proporción.

Diversas formas de abastecerse de agua que representan una respuesta a la falta de una inversión y una política urbana más consolidada y de una política sectorial habitacional y de saneamiento. Pero hay que recordar que la Prefectura de Tabatinga no está sola, pues aumenta sus fortalezas institucionales junto a los niveles federal y estadual, para la formulación de políticas y planeación sectorial en el saneamiento básico y el abastecimiento de agua potable. Valga decir que Brasil cuenta con una inmensa disponibilidad de agua de superficial, ya que la

[...] descarga media anual de los ríos en territorio brasileño es de 179 mil m<sup>3</sup>/s (5.660 km<sup>3</sup>/año), que corresponde aproximadamente a 12% de la disponibilidad mundial de los recursos hídricos, que es de 1,5 millones de m<sup>3</sup>/s (44.000 km<sup>3</sup>/año). Llevando en cuenta las descargas que provienen de territorios extranjeros que llegan al país, provenientes de las cuencas amazónicas, [...] la región hidrográfica amazónica posee 73,6% de los recursos hídricos superficiales, seguida por la región del Tocantins/Araguaia, con 7,6%, y por la de Paraná, con 6,4%. Las menores disponibilidades hídricas superficiales ocurren en las regiones hidrográficas del Paraíba, del Atlántico Nordeste Oriental y del Atlántico Este. (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2006, p. 59, traducción nuestra).

Lo anterior indica que existe agua suficiente a fin de abastecer a todo el sector aislado y los centros urbanos. Así mismo, se observa a Brasil como escenario mundial de las descargas de agua dulce de sus ríos. Producción hídrica que equivale a 177.900 m<sup>3</sup>/s y más 73.100 m<sup>3</sup>/s provenientes de la amazonia internacional, representando 53% de la producción de agua dulce del continente sur americano (334 mil m<sup>3</sup>/s) y 12% del total mundial (1.488 millones m<sup>3</sup>/s). Además, la Amazonia cuenta con un área de disponibilidad de agua de 3.988.813, con una descarga de ríos de 134.119 m<sup>3</sup>/s y una demanda de agua para el consumo humano de 9 m<sup>3</sup>/s, en irrigación de 190 m<sup>3</sup>/s, animal de 8 m<sup>3</sup>/s, industrial de 2 m<sup>3</sup>/s, un total de demandas de 209 m<sup>3</sup>/s y en porcentaje de descarga el 0,2% (REBOUÇAS; BRAGA; TUNDISI, 2006, p. 27, traducción nuestra).

Con toda la riqueza de agua se cree que la modalidad de gestión de servicios públicos de saneamiento básico y agua potable deben ser reevaluados, en el doble carácter de las compañías, en relación a su inclusión como: servicio público y empresa referida a la actividad económica; doble carácter utilizado para justificar las desigualdades en el atendimento social y por el lado de la empresa la desigualdad económica por la condición de servicio dado a los “clientes”.

En cuanto a las aguas subterráneas, conforme señala el Ministerio del Medio Ambiente, aproximadamente existen en Brasil unos 400 mil pozos. Estas aguas sirven como medio de abastecimiento en gran dimensión en la mayoría de las regiones del país. Así mismo

es utilizado como medio de irrigación y provisión industrial. En Brasil 15,6% de los domicilios utilizan aguas subterráneas.

Las aguas subterráneas abastecen de agua potable por lo menos el 50% de la población mundial y representan el 43% de toda el agua utilizada para el riego (FAO, 2010). A nivel mundial, 2.500 millones de personas dependen exclusivamente de los recursos de aguas subterráneas para satisfacer sus necesidades básicas diarias de agua. (UNESCO, 2015, no paginado).

La Conferencia de Saneamiento Básico de Naciones Unidas (2011) advierte sobre la desigualdad de acceso al agua potable, salvo en situaciones de poblaciones que se asientan en forma irregular y que toma cierto tiempo regularizarla y dotarla de equipamientos urbanísticos. Tabatinga es una ciudad que carece de equipamientos urbanísticos, sobre todo, se observa más la carencia en los barrios que están en la periferia de la ciudad, como se anotó anteriormente. Unas de las carencias es no contar con agua potable para la ciudad. Así lo indica la gráfica de abastecimiento de agua en Tabatinga, donde sólo 44% de la población cuenta con red de acueducto a 2010. Actualmente la autoridad municipal ha informado que 17.500 habitantes cuentan con red y está a la espera de la nueva instalación del sistema de agua que proyecta llegar a 35.627 habitantes.

La gráfica de abastecimiento de agua en todo el Brasil (IBGE, 2010) indica que la mayoría de la población cuenta con red de acueducto, porcentaje que se va disminuyendo a medida que nos aproximamos del Estado de Amazonas (63%) y Tabatinga, donde el porcentaje es muchísimo menor (44%) en términos comparativos. La distribución desigual es notoria, pese a los esfuerzos de la autoridad local, que debe lidiar con las exigencias constantes de calidad del agua potable, por cuanto existe una única norma que debe ser cumplida por todos los sistemas de abastecimiento de agua potable.

Las diferentes argumentaciones y testimonios colocados a lo largo de este capítulo dan cuenta de una situación crítica en cuanto al acceso permanente al agua potable de calidad en ambas ciudades amazónicas. Todo lo cual es corroborado, a seguir, por intermedio del análisis de las entrevistas efectuadas con habitantes de los diferentes barrios de estas dos ciudades localizadas en la frontera amazónica. De ese modo, se confirma la incongruencia de la aplicación de los mandatos nacionales en realidades locales fronterizas, donde una buena parte de sus moradores sufren las consecuencias de una administración inadecuada del agua potable y, por extensión, del saneamiento básico.

Por otro lado, la sociedad civil ha sido objeto de la represión en contra de los manifestantes que no fueron simples actos de falta de democracia en el caso colombiano por

parte del Estado, representado por el gobierno local, pues fueron señales de un autoritarismo inaceptable para con los agentes involucrados en la protesta que han sido las eternas víctimas de ese modelo de privatización del agua.

Prácticamente es notoria la carencia de una institucionalidad para brindar un buen servicio de agua potable a la ciudadanía de ambas ciudades.

### **7.5 Análisis comparativo de las entrevistas aplicadas en Tabatinga y Leticia<sup>78</sup>**

En total fueron realizadas 61 entrevistas en las dos ciudades: 24 en Leticia, Colombia y 37 en Tabatinga, Brasil. De este total fueron entrevistadas 12 mujeres y 12 hombres, con un promedio de 46 años de edad, en Leticia, y 21 mujeres y 16 hombres con un promedio de 42 años de edad, en Tabatinga. El mayor número de entrevistados informó que su estado civil al momento de la entrevista era casado (20), seguido por unión libre (18), soltero (14), divorciado (4) y viudo (4).

Los entrevistados moraban o trabajan en los barrios Centro, Jesús María Fajardo, La Esperanza, El Porvenir, Castañal, La Unión, San Miguel, Rafael Uribe Uribe, Isla de la Fantasía, Once de Noviembre, San Martín, Simón Bolívar y Comercio, en la ciudad de Leticia; y en los barrios Guadalupe, São Francisco, Brilhante, Tancredo Neves, Tiradentes, Santa Rosa, GM3, Vila Verde, Vila Paraíso, Centro, Dom Pedro I y Novo Paraíso, en la ciudad de Tabatinga.

En los domicilios de los entrevistados moraban principalmente de 3 a 6 personas y en menor proporción entre 1 y 2 o más de 7 personas por domicilios. En promedio los entrevistados tenían 3 hijos, con una edad promedio de 14 años en Leticia y 15 en Tabatinga.

En Leticia, en su mayoría, los entrevistados vivían hacía más de 10 años en su lugar de residencia (18) mientras 3 habían llegado entre 5 a 10 años y otros 3 en menos de 5 años. Generalmente hubo traslados dentro del mismo municipio y quienes venían de fuera lo hacían de diversas partes como Putumayo, Puerto Nariño, Tarapacá, Atacuari, Caquetá, La Pedrera y Santo Antônio do Içá.

En Tabatinga el panorama fue semejante, pues en su mayoría contaban más de 10 años residiendo en sus domicilios (22), 8 habían llegado hacía menos de 5 años y 7 entre 5 y 10 años. En muchos casos hubo traslado dentro del mismo municipio de Tabatinga. En cuanto a

---

<sup>78</sup> Una relación completa de los entrevistados con ocasión de la realización del trabajo de campo en las ciudades de Leticia y Tabatinga aparece al final de este capítulo (Cuadro 18).

la llegada de personas de fuera de este municipio, fue más diversa, proviniendo de Benjamin Constant, Santo Antônio do Içá, Leticia, São Paulo de Olivença y Santa Rosa (Perú).

En su mayor parte los entrevistados poseían formación secundaria, seguida por quienes tenían la primaria y un porcentaje mínimo de quienes tenían formación universitaria (sólo 3, tanto en Leticia como en Tabatinga). Esto reflejó también el tipo de profesiones u oficios de los entrevistados: en su mayoría ama de casa, agricultor, vendedor, albañil, comerciante, recepcionista, vigilante, lavandero, mototaxista, pescador, costurero, obrero, aposentado, artesano, carpintero, doméstico, aseador, despachador, normalista, mecánico, motorista, auxiliar bancario, presidente de Junta de Acción Comunal y oficios varios; en su minoría arquitecto, veterinario, administrador público, profesor, estudiante.

Una gran parte de los entrevistados dijo no haber participado en cuanto a gestión del agua potable en su barrio. Los que respondieron positivamente afirmaron que lo hicieron a través de trabajo colectivo, trabajo personal y de mingas, especialmente en barrios como La Unión, la Isla de la Fantasía, Castañal y San Martín, en Leticia; y en Guadalupe, Santa Rosa y GM3, en Tabatinga. No obstante, una porción amplia del grupo reconoció que reutiliza el agua, participa de campañas educativas y hace un uso adecuado del recurso como contribución a su defensa.

En Leticia la gran mayoría calificó como muy frecuentes y frecuentes los conflictos por el acceso a agua potable, ligados fundamentalmente con el pago de las facturas y con su precio elevado y, en menor proporción, por enfermedades. Ya en Tabatinga este tipo de conflictos fueron calificados como menos frecuentes y relacionados con el pago y el precio alto de los recibos.

Respecto de la continuidad del suministro de agua en Leticia a los domicilios de los entrevistados, una gran mayoría afirmó que el agua no llega, llega rara vez o llega en la noche o en la mañana, por lo cual la cantidad de agua provisionada por la empresa es considerada como insuficiente o poca. Sin embargo, en muchos casos, los entrevistados dijeron tener un pozo artesiano con el cual obtenían agua abundante y suficiente, supliendo de esta manera las deficiencias de Empuamazonas.

Por su parte, en Tabatinga, la casi totalidad de personas abordadas afirmó no tener problemas con el abastecimiento, siendo este abundante y suficiente. Con todo, hubo también casos en esta ciudad en los cuales se afirmó que el uso de pozos artesianos constituía una óptima solución para su abastecimiento. Sin embargo, hay una gran preocupación de los habitantes en relación con la electricidad, ya que por la utilización de electrobombas les llegan los recibos de pagos muy elevados. Es una preocupación tanto para los pobladores de

Tabatinga como para los pobladores de Leticia que utilizan pozos artesianos para resolver el problema del abastecimiento de agua en sus casas. Las cuentas son de aproximadamente 200 mil pesos a 300 mil pesos<sup>79</sup>, en el caso de Leticia, y de más de 100 reales<sup>80</sup>, en el caso de Tabatinga (información suministrada por los entrevistados).

Esto muestra una cantidad bastante elevada para una familia que no cuenta con trabajo o empleo estable, además para una ciudad tan pequeña y con la problemática de agua como lo es Tabatinga. Y, así en adelante, las familias se quejan por el elevado valor de la energía que muchas veces es usada para extraer agua de los pozos artesianos.

En relación al aspecto y el sabor del agua conducida por la red pública a los domicilios, en Leticia señalaron que era turbia, oscura o blanqueada y con sabor a tierra y, en otros casos, normal, mientras en Tabatinga fue calificada como blanqueada y normal. Y a la pregunta de si se preocupaban por saber si el agua suministrada era tratada, hubo casi un empate entre quienes dijeron que lo hacían casi siempre y los que nunca lo hacían.

Respecto a la forma en que preferían el agua para beber, en su gran mayoría, tanto en Leticia como en Tabatinga, aseveró que consumían agua mineral embotellada en garrafones plásticos de 20 litros, la cual obtenían de los centros de abastecimiento público del líquido o del comercio local. Llama la atención que una buena parte de los entrevistados tiene también como alternativa hervir el agua para su posterior consumo. Vale decir también que, a diferencia de Leticia, donde ninguna de las personas afirmó beber agua directamente de la llave, en Tabatinga hubo algunos casos en que los entrevistados señalaron beber de manera directa el agua transportada por la red pública.

En su mayor parte los domicilios, en ambas ciudades, no tenían medidor del consumo. En Leticia el cobro por el servicio es mayormente fijo, ubicándose especialmente en torno de 30 a 40 mil pesos por mes. Ya en Tabatinga el cobro, en general, es también fijo, variando principalmente entre 10 a 20 reales, según el tipo de vivienda a la que es suministrado el servicio. En ambas ciudades adujeron no tener rebajas en el servicio por conceptos de reducción del consumo o pertenencia a grupos vulnerables.

Preguntados sobre la forma en que solucionan la emergencia de problemas relativos al abastecimiento de agua, una gran parte de los cuestionados en los dos municipios señaló que lo hace por medio de reclamación individual. Ya en el caso específico de Leticia hubo también una parte que refirió realizar además reclamaciones colectivas, interponer quejas, hacer manifestaciones o protestas públicas e invitar a la reflexión a sus vecinos.

---

<sup>79</sup> JOAQUÍN BARBOSA. Entrevista concedida a la autora. Leticia: mayo de 2015

<sup>80</sup> ANTONIO CRUZ. Entrevista concedida a la autora. Tabatinga: mayo de 2015

En cuanto a consumo diario de agua potable en ambas localidades, la mayoría de entrevistados dijo no conocer de manera acertada cuál sería el nivel de su consumo domiciliar. No obstante, en valores aproximativos, en Leticia, una mayor cantidad consideró su consumo en menos de 50 y hasta 150 litros diarios, seguidos por una menor parte que ubicó este consumo en 250 o más litros. Por su lado, en Tabatinga, una gran mayoría ponderó ese consumo en 250 litros o más por día, seguido por quienes lo sopesaron entre menos de 50 y hasta 100 litros diariamente, y un porcentaje menor que afirmó consumir entre 150 y 250 litros diarios.

En lo referente a la manera en que acceden al abastecimiento de agua potable, en Leticia la respuesta mayoritaria fue por medio del agua de lluvia, seguida por pozos artesianos, el río y, en menor proporción, de la red pública de abastecimiento de agua. Ya en el caso de Tabatinga la mayoría lo hace por medio de pozos artesianos, seguido por la red pública de abastecimiento y, en menor medida, por lluvia. En muchos casos hubo una combinación de modos de abastecimiento, especialmente entre agua de lluvia y pozos artesianos en Leticia, y de pozos artesianos y red pública en Tabatinga.

En Leticia casi dos terceras partes dijeron conocer el origen del agua transportada por la red pública de acueducto, refiriendo lugares como la quebrada Yahuaraca, la bocatoma, Los Lagos, Los Escobedos y Empuamazonas. En cuanto a Tabatinga, poco más de la mitad de la muestra aseveró conocer el punto de origen del servicio público de agua, recordando lugares como el río Solimões, los tanques de Cosama, la Av. da Amizade o, simplemente, "la empresa", como forma indirecta de referirse a la Cosama. Aunque es claro que, por la alta existencia de pozos artesianos en ambas ciudades, muchos respondieron que el agua provenía del pozo, del nivel freático o del subsuelo. Respecto al uso de este tipo de agua captada subterráneamente, la mayoría, en los dos municipios, señaló que los pozos artesianos eran principalmente de uso doméstico y privado, seguido por el uso colectivo y, en pequeña proporción, uso comercial. Finalmente, respecto a reservorios de agua, tanto en Leticia como en Tabatinga, una gran parte utiliza tanques de 1.000 litros, seguida por los de 2.000 litros y, en menor medida, de 5.000 litros o de capacidades inferiores a 1.000 litros.

En cuanto a participación en organizaciones sociales, en Leticia hubo un mayor porcentaje de quienes dijeron participar en Juntas de Acción Comunal. En Tabatinga el nivel de participación en organizaciones de barrio representó una cantidad mínima de los entrevistados. Y, preguntados sobre la forma en que contribuyen para el mejoramiento del servicio de agua potable, una gran mayoría en ambas ciudades aclaró que lo hace interponiendo reclamaciones o quejas ante las empresas o ante las entidades estatales, así

como brindando agua a los vecinos que tienen dificultades para abastecerse. En el caso colombiano se puso de manifiesto la participación en protestas públicas contra la empresa prestadora del servicio. Ya en Tabatinga hubo quienes hablaron de economizar el recurso y de verificar su calidad, así como una persona que afirmó no hacer nada pues se encontraba “en tierra ajena” y eso le impedía actuar.

En ambas ciudades la mayor parte de los encuestados dijo no saber sobre proyectos que se estén realizando para mejorar el acceso a agua potable en sus barrios, ni conocer sobre leyes o planes de acceso a agua potable, ni de sus objetivos o alcances. No obstante, muchos opinaron sobre la importancia que la mejoría en el servicio, en términos de cantidad y calidad, y la participación deberían ser consideradas en una política pública de agua, dada la trascendencia como elemento necesario para la vida y el día a día de las personas.

En respuesta a la pregunta sobre quién administra el agua en el sector del domicilio del entrevistado, la mayoría afirmó saberlo, respondiendo Empuamazonas, en Leticia, y Cosama, en Tabatinga. Sin embargo, debido a la cantidad de personas que se abastecen con agua de pozo, hubo algunas personas que consideraron que la administración era del dueño del pozo o de la comunidad, según la utilización, particular o comunitaria, del mismo.

En lo referente al sufrimiento de enfermedades causadas por el agua, la gran mayoría en Leticia dijo haber sufrido su núcleo familiar por diarrea, comezón, granos, sarpullidos, hongos, brotes, vómito y otros, derivados del consumo de agua o por bañarse. En Tabatinga la proporción fue mucho menor y relacionada con dolor de estómago, diarrea, comezón y hongos. En este caso, en ambas ciudades, se recurría mayoritariamente a hospitales públicos por intermedio del sistema público de salud. En el caso de Leticia una cuarta parte de los entrevistados aseguró tener atención por medio del sistema privado de salud.

De modo unánime, los encuestados consideraron importante educarse, accediendo para ello a las diversas instituciones educativas públicas en las dos ciudades y, en contadas excepciones, a instituciones de carácter privado. Al momento de las entrevistas había en los domicilios mayormente de 1 a 4 estudiantes y, en mínima proporción, de 5 o más estudiantes por domicilio. En su mayor parte afirmaron tener escuela o colegio en el barrio de residencia y tres cuartas partes señalaron vivir en casa propia o de algún familiar. Poco más de la mitad de las personas, tanto en Tabatinga como en Leticia, afirmó no tener un salario fijo, desempeñándose entonces en oficios y servicios de carácter independiente.

Todo lo anterior marca ambigüedades y configuraciones políticas e identidades diversas en las dinámicas de fortalecer el capital social del territorio. Los conflictos internos

que tienen las ciudades de Tabatinga y Leticia están estructurados según las oposiciones ligadas a las formas de capital específicas e intereses diferentes de los agentes sociales.

Las reglas de juego de las ciudades no fueron estables; cada una mostró un historial en el juego de la política pública de agua, en especial el agua potable. Lo que implicó observar y analizar la estructura del juego y con el juego llegar a una verificación de la relación entre política, Estado y sociedad. De esta manera se pudo verificar nuestra hipótesis y responder de diversos modos las preguntas puestas en la problematización de la presente investigación.

**Cuadro 18-** Relación de personas entrevistadas durante el trabajo de campo

#	NOMBRE	APELLIDOS	SEXO	EDAD	NACIDO	ESTADO CIVIL	BARRIO
	<b>LETICIA</b>						
1	Grecia	Mosquera	F	23	14/05/1992	soltero	Comercio
2	Yamid	Medina	M	27	23/12/1987	unión libre	Comercio
3	Edilberto	Echeverry	M	51	01/01/1964	casado	Comercio
4	Alirio	Torres Martínez	M	56	24/04/1956	viudo	Jesús María Fajardo
5	Elody	Corvera Colchado	F	50	27/09/1964	casado	Centro
6	Carmen	Curico Silvano	F	54	10/04/1961	unión libre	La Esperanza
7	Martha	Ríos	F	57	20/10/1958	divorciado	Porvenir/Castañal
8	Yolanda	Suárez	F	53	20/07/1961	unión libre	Porvenir
9	Joaquín	Barbosa Córdoba	M	58	13/01/1958	casado	Porvenir
10	Pedro	Piñeros	M	25	10/10/1990	divorciado	Porvenir
11	Ruby	Medina	F	36	14/09/1977	unión libre	Porvenir
12	Lucio	Paraiso	M	43	11/12/1972	soltero	La Unión
13	Angela Victoria	Manúyama López	F	17	13/08/1997	soltero	La Unión
14	Francisco	Perdomo	M	53	21/01/1962	unión libre	San Miguel
15	Agustín	Borraez García	M	35	05/07/1980	unión libre	Rafael Uribe
16	Efrén	Cahuanari	M	71	27/08/1944	viudo	Isla de la Fantasía
17	Maritza	Arroyo Suárez	F	38	27/07/1976	soltero	Once de Noviembre
18	Ángel	Nube Tenazoa	M	63	13/11/1947	viudo	La Unión
19	Ignacio	Vásquez Rojas	M	65	27/03/1950	unión	La Esperanza

#	NOMBRE	APELLIDOS	SEXO	EDAD	NACIDO	ESTADO CIVIL	BARRIO
						libre	
20	Nurpa	Plaza Gómez	F	51	11/07/1967	soltero	Once de Noviembre
21	Lucy	dos Santos	F	53	22/09/1961	soltero	San Martín
22	María Nieves	Silva Carvajal	F	62	01/12/1952	unión libre	Simón Bolívar
23	Daniel	dos Santos	M	46	24/01/1969	unión libre	San Martín
24	Clara	Vela	F	21	09/09/1993	soltero	Centro
	<b>TABATINGA</b>						
1	Adelade	Curika Gonçalves	F	53	04/05/1962	casado	Guadalupe
2	Nazareth	Torres Martínez	F	49	11/2/1966	casado	Guadalupe
3	Zulene	Pereira	F	26	10/9/1988	soltero	São Francisco
4	Conceição	Miranda Macedo	F	65	3/24/1951	casado	São Francisco
5	Maria Lucia	da Silva	F	70	1/24/1945	casado	São Francisco
6	Lina	Huanca	F	48	9/23/1966	unión libre	São Francisco
7	Erly	de Souza	F	33	6/21/1982	unión libre	São Francisco
8	Ávila	Silva	F	19	1/1/1995	casado	Brilhante
9	João	da Silva	M	35	9/20/1978	casado	Brilhante
10	Ana Yamile	Fernández	F	31	10/8/1983	unión libre	Tancredo Neves
11	Antonio	Batista de Aguiar	M	86	3/2/1933	divorciado	Tiradentes
12	Rosalba	León	F	32	2/8/1983	unión libre	Tiradentes
13	Maria	Ferreira Cruz	F	79	5/5/1935	soltero	Brilhante
14	Clessio Simão	Silva	M	23	12/3/1991	soltero	São Francisco
15	Ezequiel	Sandoval	M				Santa Rosa
16	Adalberto	Lopes	M	49	3/1/1966	casado	Santa Rosa
17	Renata	Vieira	F	40	10/20/1975	casado	Santa Rosa
18	João	da Silva	M	62	9/14/1953	viudo	Santa Rosa
19	Raimunda	Oliveira	F	38	8/10/1977	casado	Santa Rosa
20	Pedro	Oliveira Costa	M	45	4/23/1972	soltero	GM3
21	Marilda	Fideles	F	53	1/10/1962	unión libre	GM3
22	Maria	Gonçales	F	37	5/14/1978	casado	GM3
23	Francisco	de Souza	M	42	9/7/1973	casado	GM3
24	Élison	Adrião	M	21	1/1/1993	casado	Centro
25	João	Correa	M	24		casado	Centro
26	Fátima	Alvarado	F	52	4/17/1963	casado	Vila Verde

#	NOMBRE	APELLIDOS	SEXO	EDAD	NACIDO	ESTADO CIVIL	BARRIO
		Rodrigues					
27	Vitalina	dos Santos Lopes	F	55		unión libre	Tancredo Neves
28	Jailson	Aguiar	M	20	10/20/1994	soltero	Tancredo Neves
29	Rober	Torres	M	40	10/14/1975	casado	Dom Pedro I
30	Yeisi	Miller	F	21	11/19/1994	soltero	São Francisco
31	Leonidas	Litano	M	50	4/30/1965	divorciado	Dom Pedro I
32	Eusébio Jr.	Faia Chavez	M	24	11/1/1991	soltero	Dom Pedro I
33	Carlos	Bento	M	30	10/18/1985	unión libre	Santa Rosa
34	Antonio	Cruz	M	80	1/1/1935	casado	Santa Rosa
35	Angela Ma.	Bermudes	F	31	10/2/1984	unión libre	Santa Rosa
36	Mabel	Castillo	F	21	3/22/1994	unión libre	Santa Rosa
37	Olinda	Vardales	F	36	6/5/1977	casado	Novo Paraíso

**Fuente:** elaboración propia

## 8 CONSIDERACIONES FINALES

Esta investigación, fruto de más de cuatro años de dedicación y estudio rigurosos, permitió entrar en un juego, conforme a las regularidades de las normas y sus reglamentaciones. Se observó cómo esas dinámicas concentran el poder y el poder simbólico. Así como la desigualdad en la implementación de políticas públicas, pensadas en términos de violencia simbólica y de grandes transformaciones en la sociedad civil por el espíritu del capitalismo, de los accionistas del poder.

De otro lado, el entendimiento de conceptos sobre lo público y lo privado, con el objeto de interrelacionar política pública, Estado y sociedad, acompañados de diversas categorías, contribuyeron al desarrollo y los resultados de la presente investigación. Por tanto, para analizar la política pública de agua, se recorrió a diversos ámbitos, configurando los espacios sociales por intermedio de la consideración de agentes sociales, según el volumen y estructura de su capital social, cultural y económico.

La implementación de la política pública de agua, en nuestro caso, no representó éxito en su aplicación, pues otros agentes y sus intereses particulares introducen efectos en el sentido de la privatización, la comercialización y el mercado del agua. Tales efectos contradicen los intereses de la sociedad civil. Se trata de confrontaciones entre el gobierno municipal, las corporaciones privadas y los usuarios de los servicios públicos, por el mal servicio del agua potable, en el caso de Leticia, Colombia. Actividades desarrolladas de forma dominante por la empresa privada, en donde las disposiciones sociales y comunitarias son marginadas. Y se trata del gobierno municipal, la compañía estatal de aguas y sus usuarios, en el caso de Tabatinga, Brasil, los cuales también entran en un juego por la calidad y la cantidad del servicio de agua ofrecido.

En tal sentido, debe decirse, que la industrialización y la tecnología están adelante de las perspectivas ambientales y del uso de los recursos comunes. Aspecto que la política pública de agua y las normas están negligenciando a favor de un proceso de acumulación capitalista. Aunque se esté hablando de recursos vitales como el agua dulce, como contribución infinita para equilibrar nuestro ambiente y la armonización de nuestro diario vivir. No es concebible que hoy en diversas partes del mundo mueran tantos niños diariamente por la mala calidad de agua o la falta de esta. No se trata únicamente del acceso de las personas a bienes o servicios, sino que también es la preservación y conservación del ambiente en zonas de riesgo al considerar el ciclo hidrológico. Además se trata de una legislación decisiva, coherente, tanto a

nivel mundial como en lo nacional, regional y local, sobre elementos necesarios al sostenimiento de la vida en diversas formas.

Es necesario crear unos instrumentos y lineamientos participativos en la construcción de una política pública que incluya a los diversos agentes sociales en todas las etapas de la acción pública. Agentes que intervengan con pleno conocimiento y de manera objetiva. De tal forma, podemos pensar en un instrumento de acción pública, con reglas y acciones concretas, a resolver y dar respuestas a diversas necesidades, intereses y preferencias de agentes e individuos que integran una sociedad.

Políticas públicas que deben estar dentro del marco legal permitido, son las que determinan los poderes públicos. De todas formas, no todos los gobiernos van al mismo paso, ni todos lo siguen en la misma línea. Por eso, los agentes intentan entender las dinámicas de elección e instrumentos, basándose en varios tipos de variables. En verdad la elección de un instrumento de gobierno generalmente se realiza bajo presión, siguiendo el interés propio de los agentes interesados en una política pública determinada (HARGUINDÉGUY, 2013).

Existen múltiples instrumentos a fin de atender la política pública, la cual se viene observando desde dos puntos de vista: la vemos como ventajas y desventajas. Desde las ventajas se cree que el gobierno lo hace todo; a través de las instituciones elabora políticas con instrumentos institucionales basados en las normas legales. Normas jurídicas que los poderes públicos viabilizan y determinan las actividades que instituyen políticas, pero que también instituyen límites que afectan las funciones de su competencia que no están regladas o el criterio para definir una acción. O una forma de actuar de los que elaboran y ejecutan la política, o sea, solo basarse linealmente a la norma y leyes determinadas.

Esa forma de actuar linealmente es una visión que tiene, en sí misma, intereses particulares que afectan el derecho democrático de los individuos. Se destaca que una política pública sin financiamiento principalmente restringe la participación y acceso a ese derecho. Una situación en que las condiciones sociales seguirán produciendo desigualdad. Se sigue observando que los agentes sociales siguen convencidos y siguen considerando al gobierno como legítima expresión mayoritaria de los intereses generales de la sociedad.

De todas maneras, queda difícil y muy complicado no considerar el servicio del Estado, porque podríamos pensar que el Estado está al servicio de la sociedad y no la sociedad al servicio del Estado. Por ejemplo, no todo individuo tiene funciones en el Estado, ni todos tienen mandato oficial alguno, más aun si se piensa que el individuo va actuar como agente en un espacio determinado. En cuanto al individuo, si es funcionario, este tiene su historia, entonces va a querer funcionar como su trayectoria pasada por el espacio que busca

determinar. A Esto Bourdieu lo llama *habitus*, pues va a utilizar toda su habilidad anterior. En esa medida podrá o no responder correctamente a las demandas sociales, haciendo a un lado sus intereses económicos.

Sin embargo, se espera que los funcionarios, a través de los órganos estatales y en sus diversas interacciones, entren en juego como portavoces de sus disposiciones u organizaciones, con el objeto de que definan políticas coherentes, donde expongan problemas, conflictos de intereses y al mismo tiempo mecanismos y estrategias de solución. O sea, unas políticas sin limitaciones individuales, colectivas, ni privadas. Políticas direccionadas a la solución de los conflictos e intereses. Lo importante de esto es que el Estado moderno debe comprender que la forma colectiva, es una forma que llega al bienestar común de la sociedad. Una tradición política occidental, clásica y moderna que le da valor a la política ciudadana de individuos libres e informados y la advertencia contra todo tipo de política que se instituya y cosifique por encima de las libertades personales, colocándola en función como recurso productivo de un proyecto social como un todo (AGUILAR, 2007).

Agentes que entran en ese juego de la política pública, en una lucha por ese poder simbólico, que buscan transformar el mundo social, por medio de transformaciones o conservación de la visión de sistemas de clasificación. Y es en este punto donde debemos reflexionar sobre la solución a los problemas de la desigualdad social, que es un flagelo en el ámbito mundial. Pues estamos acostumbrados a estigmatizar las consideraciones que ponen los que están distantes de los poderes públicos. No obstante, existen otras razones, como pertenecer a la izquierda o a la derecha o festejar la declinación del Estado o preocuparse en qué ciclo de vida se encuentra una determinada política pública.

Pues estamos en una encrucijada, lo importante es que una política pública, quiérase o no, tiene la capacidad de potencializar, inhibir o revertir la capacidad de otros mecanismos que ayuden a orientar el posicionamiento o, si es posible, las limitaciones de la competencia. Por ejemplo, las posiciones del posicionamiento suponen que la oferta del conjunto de principios y prácticas buscan el aumento del comercio o especialmente de la demanda, y están ordenadas en la mente de la personas en varias dimensiones, que pueden ser relevantes para el proceso de toma de decisiones, al escoger una política pública determinada.

Lastimosamente no hay una norma específica para el posicionamiento. Lo que se recomienda es ir contra la corriente o retroceder. U observar si todos van hacia el oriente, observar si es posible encontrar un vacío profundo al ir al occidente (SALAZAR, 1999). Lo que se recomienda, entonces, es saber quién es, la competencia real, en qué lugar está y dónde quiere el gobierno actuar con su grupo específico de políticas públicas.

Lo anterior desde el punto de vista positivista. Lo importante es observar cuál punto de vista se requiere para determinar estrategias efectivas que contribuyan en una acción valiosa y no solo con la visión proteccionista de los mercados. Con la llegada del valor del mercado a todos los recursos, y me refiero al agua en especial, como solución a la crisis del ecosistema, se descuidan aspectos de cómo mitigar ese impacto. Todo esto introduce cambios profundos, generalmente violentos, en las estructuras políticas y socioeconómicas.

Donde todo valor se transformó en valor, mercado e industria y se dejó de lado lo que nuestros aborígenes consideraban como espiritual, cultural, social. Donde los ecosistemas dejaron de ser vida, de ser sagrados, o como la canción el “agua que cura el alma”. Esos mitos que nos llevaban a la bendición de sus aguas sagradas, a los lugares de pesca y medios de comunicación. Vivíamos en un mundo de historias, de creencias, de cultura de conmemoración, de inspiración. Hoy nos encontramos reducidos por la industrialización, el mercado y los llamados megaproyectos. Megaproyectos auspiciados en la mayor parte por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, entre otras instancias internacionales. El Banco Mundial emprendió una política de préstamos para proyectos de inversión, políticas de desarrollo y preparación de proyectos, mantenimientos sectoriales, ajuste estructural, asistencia técnica, rehabilitación, etc.

Por tanto, el agua se transformó en un elemento vital para el desarrollo de estas corporaciones, como se indicó en capítulos anteriores. La ley de privatización, Ley 142 de 1994 de servicios públicos y de abastecimiento de agua, resultó en la desmonopolización de la prestación de los servicios domiciliarios, además determinó el régimen de derecho privado. Y queda como competencia del Estado de asegurar la prestación del servicio. Sin embargo, pobladores de la frontera amazónica luchan por ese preciado recurso. A lo que corresponde una revisión exhaustiva de las políticas públicas y las normas legislativas en lo relacionado con el régimen de contratación de las empresas de servicios públicos, el control fiscal y la auditoría. Involucrar a los agentes sociales implicados en la política pública, así como a la sociedad civil, con el objeto de que se practique una veeduría ciudadana participativa y de seguimiento a todo proceso contractual.

Una política pública tiene que ser consultada, revisada, escuchada, criticada, comentada, puesta a disposición de una red comunicacional, con el objeto de recibir criterios de análisis o críticas, o de ilustraciones o estrategias, mecanismos o líneas de acciones que sugiera la sociedad civil. Sería el éxito de las políticas públicas. En otros términos, sería aconsejable volver a las épocas cuando simplemente se buscaba la opinión de líderes, quienes aconsejaban la importancia o no de la política.

Actualmente funciona en comunidades indígenas, con los planes de vida, elaborados por los indígenas. El proceso es el siguiente: la autoridad indígena pone a disposición de la comunidad, en asamblea o en amplia convocatoria de los habitantes de una comunidad, el tema del plan de vida, llamado por otros de plan de desarrollo. El plan de vida de los indígenas, o salvaguarda del resguardo indígena, es elaborado por la misma comunidad. Es un proceso bastante dinámico dentro de una misma comunidad indígena. Los participantes son abuelos, niños, niñas, jóvenes y adultos en general. En muchas ocasiones entran en debate, recogen opiniones de líderes comunitarios de otras comunidades, hacen encuentros de intercambio de conocimiento. Y se van retroalimentando hasta que elaboran su plan de vida. Pues bien, lo que no permite el reconocimiento de estos planes de vida son los gobiernos locales, regionales y nacionales.

Las políticas públicas son elaboradas, a diferencia de los indígenas, con préstamos del Banco Mundial. Institución que proporciona financiamiento para reformas de políticas e instituciones. Es más, garantizan asistencia expedita, o sea, entran a garantizar su pronta elaboración, con el ánimo de crear un entorno propicio de aceleración y de crecimiento económico. ¿Crecimiento económico para quién? Pues en los últimos años lo que se observa en las regiones amazónicas es que hay una desigualdad social discriminatoria. Por ejemplo, en la ciudad de Tabatinga, el Banco Mundial auspicia el proyecto de un nuevo sistema de tratamiento de agua que no es suficiente para los pobladores que se encuentran distantes del centro de la ciudad, mismo los que están en la ribera del río Amazonas y los barrios que se encuentran en mejores condiciones de equipamiento urbanístico no confían en tomar el agua que abastece la empresa Cosama.

Por consiguiente, las desigualdades sociales son acentuadas en la frontera amazónica. Lo que implica consecuencias en términos de estrategias políticas, las cuales están concentradas en el poder central, es decir, en el campo del poder. Donde están concentrados los poseedores del capital. Un capital que entra en lucha de diversas formas entre poseedores de capital. Esos poseedores capitalistas entran a concretar los tipos de mudanzas y las relaciones de dominación entre los diferentes tipos de capital. En este sentido, el Estado, como poseedor de capital, es un campo en donde agentes luchan por un capital en busca de poder sobre los otros campos.

Lo que amerita considerar mudanzas en el campo de la política pública de agua que se produce en el proceso de implementación, además de la elaboración de la política pública. Claro que, siendo optimistas, puesto que es más fácil que cambie el sistema político, a que permita el Estado una mudanza institucional. Estructura acostumbrada a manejarse de manera

clientelista o que permita terminar algo que ha sido manejado milenariamente. De manera que se puede intentar poner en marcha el proceso de una forma integral. Aunque, actualmente ya permite el Estado la participación de algunos sectores o en algún sector. En algún sector porque la toma de decisiones no refleja que un sector marginado participó en la tomada de decisiones del Estado.

Este proceso puede que contribuya en la mudanza, ya que una democracia más participativa implica que los órganos estatales permitan la participación de los agentes sociales y se involucren en todo el proceso del diseño de la política pública. Además, los cambios o mudanzas deberían producirse en las instituciones del Estado, en primera instancia. Así como los cambios en lo político, también es necesario en lo económico y, sobre todo, en lo social que es el sector que más sufre. Con su debido acompañamiento.

De otro lado, las políticas públicas de agua deben estar orientadas hacia la protección, preservación y recuperación de los bienes comunes, teniendo en cuenta que el neoliberalismo y la globalización se basan en el saqueo de los bienes comunes. Ya es hora de restituir la dignidad política y cultural a los bienes comunes. Como acentúa Mattei (2013): “restituir la dignidad política supone fundar el discurso político y jurídico en otra realidad: la de un mundo y una naturaleza que no pueden pertenecer solo a alguien, sino que deben ser compartidos y accesibles a todos.” (MATTEI, 2013, p. 63). Teniendo en cuenta que se practican una diversidad de estrategias para el sostenimiento del medio ambiente, como es el caso comunitario o colectivo, en que las necesidades de subsistencia y de producción económica deben ajustarse a reglas comunes de manejo de los recursos naturales (CHASE SMITH et al., 2002).

Sabemos que tarde o temprano la humanidad tomará conciencia de no haber sido una ciudadanía responsable al permitir la explotación de los bienes comunes, sobre todo, por las grandes industrias y empresas privadas. O sea, “el sentimiento de culpa”, como dijo Nietzsche.

En efecto, se trata de que los agentes sociales se muestren de acuerdo en que las políticas públicas de agua aumenten el equilibrio sincrónico y diacrónico para la restauración y conservación de los bienes comunes, así como de tener claridad sobre la relación con la naturaleza y la variedad de riquezas de los ecosistemas y el medio ambiente.

## REFERENCIAS

- ACOSTA, Alberto. **La maldición de la abundancia**. Quito: Abya-Yala, 2009. 240 p.
- ACSELRAD, Henri. Mapeamento, identidade e territórios. En: ACSELRAD, Henri (Org.). **Cartografia social e dinâmicas territoriais: marcos para o debate**. Rio de Janeiro: Universidad Federal do Rio de Janeiro, Instituto de pesquisa e planejamento urbano e regional, 2010. p. 9-45.
- ALCALDIA DE LETICIA. **Recuperación y puesta en servicio de la planta potabilizadora de agua en Leticia**. Leticia: Alcaldía Leticia, 2015. 3 p. Disponible en: <[http://leticia-amazonas.gov.co/apc-aa-files/38303037623836656135383135636561/boletn-no.-127-de-2015\\_1.pdf](http://leticia-amazonas.gov.co/apc-aa-files/38303037623836656135383135636561/boletn-no.-127-de-2015_1.pdf)>. Acceso el: día 23 mayo 2016.
- ALCALDIA DE LETICIA. **Plan de desarrollo municipal 2012 – 2015**. “Por el desarrollo social de nuestro Municipio”. Leticia: Alcaldía municipal de Leticia, 2012. 221p.
- AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELECTRICA. **Banco de informações de Geração, 2016**. Disponible en: <<http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.cfm>>. Acceso en: 28 mar. 2016.
- AGUILAR V., Luis F. (Ed.). **Estudio de las políticas públicas**. México: Porrúa, 2007. 284p.
- APONTE M., Jorge. La frontera en el espacio urbano: Expresiones del límite ente Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil). **Mundo Amazónico**, v. 2, p. 199-223, 2011.
- ARAGÓN, Luis E. **Amazônia: conhecer para desenvolver e conservar: cinco temas para un debate**. São Paulo: Hucitec, 2013. 324 p.
- ARAGÓN, Luis E. (Org.). **População e medio ambiente na Pan-amazônia**. Belém: UFPA; NAEA, 2007. 268 p.
- ARAGÓN, Luis E.; CLUSENER-GODT, M. (Org.). **Problemática do uso local e global da água da Amazônia**. Belém: NAEA; UNESCO, 2003. p. 25-31.
- ASSIS, Wendell Ficher Terceira. **Conflitos territoriais e disputas cartográficas: tramas sociopolíticas no ordenamento territorial do Oeste do Pará**. ACSELRAD, Henri. Mapeamento, identidade e territórios. En: ACSELRAD, Henri. (Org.). **Cartografia social e dinâmicas territoriais: marcos para o debate**. Rio de Janeiro: UFRJ: Instituto de pesquisa e planejamento urbano e regional, 2010. p. 163-193.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO- ABAR. **Saneamento Básico**. Brasília: agencia reguladora de servicios públicos Delegados do Estado do Ceará, 2013. 92 p.
- BANCO MUNDIAL. **Mejora en el suministro de agua, sector urbano** (% de la población con acceso). 2016. Disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.H2O.SAFE.UR.ZS>>. Acceso en: 3 feb. 2016.

BAÑÓN M., Rafael. **La evaluación de la acción y de las políticas públicas**. Madrid: D. de Santos, 2003. 250 p.

BATISTA. P. N. Junior. **Caderno Dívida Externa**, São Paulo: Programa Educativo Dívida Externa – PEDEX, n. 6, set. 1994.

BEAUFORT, Elizabeth. **La gestión pública del agua en Colombia**. En: ¿Colombia un futuro sin agua?. Bogotá: editores desde abajo, 2007, 337p.

BEHN, Robert D. El análisis de políticas y la política. En: Luis F. Aguilar (Ed.). **El estudio de las políticas públicas**. México: Porrúa, 2007. 284p.

BETANCUR A., LAURA. **Más de 120 municipios de Colombia no tienen agua**. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/ciencia/sequia-en-colombia-mas-de-120-municipios-no-tienen-agua/16476976>>. Acceso en: 11 ene. 2016.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Trad. Carmen C. Varriale et al. **Diccionario de política**. Brasília, DF: UNB, 2010. 656 p.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. 315 p.

\_\_\_\_\_. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 3ª ed. Trad. Mariza Corrêa. Campinas: Papyrus, 1996. 224 p.

\_\_\_\_\_. **Razones prácticas**: Sobre la teoría de la acción. Trad. Thomas Kauf. Barcelona: Editorial Anagrama, 1997. 232 p.

\_\_\_\_\_. **La distinción**: Criterio y bases sociales del gusto. Trad. María del Carmen Ruiz de Elvira. Madrid: Taurus, 1998. 600 p.

\_\_\_\_\_. **Contrafuegos**. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal. Trad. Joaquín Jordá. Barcelona: Anagrama, 2000. 156 p.

\_\_\_\_\_. **El campo político**. Trad. Noemí Larrazabal y Emmanuel CAPDEPONT, et. al. La Paz: Plural editores, 2001a. 224 p.

\_\_\_\_\_. **Meditações pascalianas**. Trad. Sérgio Miceli. Rio de Janeiro: Bertran, 2001b. 320p.

\_\_\_\_\_. **Las estructuras sociales de la economía**. Trad. Horacio Pons. Buenos Aires: Manantial, 2002. 271 p.

\_\_\_\_\_. **Questões de sociologia**. Trad. Miguel Serras Pereira. Lisboa: Fim de Século - Edições, Sociedade Unipessoal, LDA., 2003a. 288p.

\_\_\_\_\_. L'objectivation participante. **Actes de la recherche en sciences sociales**, n. 150, p. 43-58, 2003b. Disponible en: <<http://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2003-5-page-43.htm>>. Acceso en: 24 abr. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Ofício de sociólogo:** metodologia da pesquisa na sociologia. Petrópolis: Vozes, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Os usos sociais da ciência:** por uma sociologia clínica do campo científico. Trad. Denice Barbara Catani. São Paulo: UNESP, 2004b. 87p.

\_\_\_\_\_. **El sentido práctico.** Trad. Ariel Dilon. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007. 456 p.

\_\_\_\_\_. **El sentido social del gusto:** Elementos para una sociología de la cultura. Trad. Alicia Gutierrez. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010. 278 p.

\_\_\_\_\_. **La distinción:** criterios y bases sociales del gusto. Trad. María del Carmen Ruiz de Elvira. México: Taurus, 2012. 784 p.

\_\_\_\_\_. **Sobre el Estado:** Cursos en el Collège de France (1989-1992). Trad. de Pilar González Rodríguez. Barcelona: Anagrama, 2014. 557 p.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **El ofício sociológico:** presupuestos epistemológicos. Trad. Fernando Hugo Azcurra y José Sazbón. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002. 373 p.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loic. **Una invitación a la sociología reflexiva.** Trad. Ariel Dilon. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005. 320 p.

BOURGES D., Sheilla. **Proteção jurídica dos conhecimentos tradicionais na Pan-Amazônia:** o debate dos debates. 2014. 267f. Tese (Doutorado em direito), Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

BRASIL. Constituição (1988) Constituída República Federativa de Brasil. 1Senado Federal. Brasília, DF, 988.

\_\_\_\_\_. **Lei 9433 de 8 de enero de 1997.** Da Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, DF, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.445 de 2007.** Lei Federal do Saneamento Básico. Brasília, DF, 1997

\_\_\_\_\_. **Lei No 2.712 de 28 de diciembre de 2001.** Disciplina a Política Estadual de recursos Hídricos, estabelece o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. Brasília, DF, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinaria No 3.167 de 28 de agosto de 2007.** Reformula as normas disciplinadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabelece outras providências. Brasília, DF, 1997

BROWDER, John O.; GODFREY, Brian J. **Cidades da floresta:** urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia Brasileira. Trad. Gisela Vieira Goldestein, colaboração de Joscilene Souza. Manaus: UFMA, 2006. 386 p.

CALDERA O., Alex R. **De la administración pública a las políticas públicas: ensayos desde la Ciencia Política.** Universidad de Guanajuato, Gobierno del Estado de Aguascalientes. México: M. Angel Porrúa, 2012. 291p.

\_\_\_\_\_. ¿Puede la lógica del método comparado ayudar en el estudio de países en lo individual? Perspectivas desde la ciencia política. **Boletín de política comparada**, v. 3, n. 1, jun. 2011. Disponible en: <[https://www.academia.edu/1457250/Puede\\_la\\_l%C3%B3gica\\_del\\_m%C3%A9todo\\_comparado\\_ayudar\\_en\\_el\\_estudio\\_de\\_pa%C3%ADs\\_en\\_lo\\_individual\\_Perspectivas\\_desde\\_la\\_ciencia\\_pol%C3%ADtica](https://www.academia.edu/1457250/Puede_la_l%C3%B3gica_del_m%C3%A9todo_comparado_ayudar_en_el_estudio_de_pa%C3%ADs_en_lo_individual_Perspectivas_desde_la_ciencia_pol%C3%ADtica)>. Acceso en: 24 ago. 2015.

CARDONA L., Alberto. **Política pública sectorial de agua y saneamiento básico en Colombia: una mirada crítica.** 2012. 126 f. Disertación (Mestrado) Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2012. 126 p.

CASTRO, Edna. Estado e Políticas Públicas na Amazônia em Face da Globalização e da Integração de Mercados. En: NUVES C. et al. **Estado e políticas públicas na Amazônia:** Belém: CEJUP: UFPA; NAEA, 2001. p. 7-32.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Cidade na floresta.** São Paulo: Annablume, 2008. 352 p.

\_\_\_\_\_. O urbano plural e multiétnico: trabalho, forma de sociabilidade e diferença em espaços de fronteira na Pan-Amazônia. Caxambu. En: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2011.

\_\_\_\_\_. Grupo Suez em Manaus, privatização dos serviços de água e impactos sobre as mulheres. En: RODRIGUEZ, Graciela S.; GARZON N., Luis F.; CASTRO, Edna; **A privatização da água na cidade de Manaus: e os impactos sobre as mulheres.** Rio de Janeiro: Instituto Equit, s.d. p. 23-76.

COMPANHIA DE SANAMENTO DO AMAZONAS – COSAMA. **A cosama.** Disponible en: <<http://www.cosama.am.gov.br/institucional/a-cosama/>>. Acceso en: 26 abr. 2016.

CARVAJAL B., Juan C. **Territorio y cartografía social. Proyecto: fortalecimiento de las organizaciones pertenecientes a la asociación de proyectos comunitarios.** A.P.C.” Popayán: Asociación de proyectos comunitarios, 2005.

CEPAL. **Agua para el siglo XXI para América del Sur: de la Visión a la acción.** Informe nacional sobre la gestión del agua en Colombia. Bogotá: Global Water Partnership – CEPAL, s.d. 75 p. Disponible en: <<http://www.cepal.org/samtac/noticias/documentosdetrabajo/5/23345/inco00200.pdf>>. Acceso en: 22 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Amazonia posible y sostenible.** La región amazónica. CEPAL, s.d. 20 p. Disponible en: <[http://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto\\_amazonia\\_posible\\_y\\_sostenible.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf)>. Acceso en: 22 jun. 2016.

CHASE SMITH, Richard et al. Ritmos tropicales y acción colectiva: manejo comunitario de recursos pesqueros frente a la impredecibilidad de la Amazonía. P. 226-243. En: CHASE

SMITH, Richard; PINEDO, Danny. (Ed.). **El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía**. Lima: IEP, Instituto del Bien Común, 2002.

COLI, Luis Régis. Sistemas de informação geográfica e iniciativas participativas de mapeamento: estratégias, ambigüedades e assimetrias En: ACSELRAD, Henri. (Org.). **Cartografia social e dinâmicas territoriales: marcos para o debate**. Rio de Janeiro: UFRJ: Instituto de pesquisa e planejamento urbano e regional, 2010. p. 93-122.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama social de América Latina**. CEPAL, s.l., 2015. 66 p. Disponible en: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/39965/1/S1600227\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/39965/1/S1600227_es.pdf)>. Acceso en: 22 mar. 2016.

CORRÊA, Roberto L. A periodização da rede urbana da amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 4, n.3, p. 39-68, jul./set. 1987.

COSTA, Wanderley Messias da. Valorizar a água da amazônia: una estratégia de inserção nacional e internacional. En: ARAGÓN, Luis E.; CLÜSENER-GODT, Miguel (Org.). **Problemática do uso local e global da agua da amazônia**. Belém: NAEA, 2003. p. 299-320.

DEFENSORIA DEL PUEBLO. Conflictos sociales. **Reporte no. 118**, Perú, 2013. Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3>>. Acceso en: 16 sep. 2015.

DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÃO DO SISTEMA UNICO DE SAÚDE DATASUS 2012. Disponible en: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/popam.def>>. Acceso en: 28 feb. 2016.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Decreto número 2972. Por el cual se crea la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental – CONASA y se dictan otras disposiciones”. 2010. 6 p.

\_\_\_\_\_. **Evolución de las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado (1985-2013)**. Bogotá: 2014.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Perfil municipal Leticia Amazonas. **Censo general**. 2005.

DIÁRIO DO AMAZONAS. **Apenas 13 cidades do Amazonas contam com plano de saneamento básico**. Manaus: 2013. Disponible en: <<http://new.d24am.com/noticias/amazonas/apenas-13-cidades-amazonas-contam-plano-saneamento-basico/99448>>. Acceso em:17 feb. 2016.

DOMINGUEZ, Camilo (Ed.). **Departamento del Amazonas: el hombre y su medio**. Gobernación del Amazonas Secretaria de Educación. Leticia: Universidad Nacional de Colombia, 1999. 89 p.

EMPUAMAZONAS S.A. E.S.P. **Informe ejecutivo de gestion Empuamazonas sociedad anónima empresa de servicios públicos análisis año 2012**. Leticia: Empuamazonas; ESP, 2013. 15 p.

ESCOBAR, Arturo. El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo? En: **Libro**: La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Edgardo Lander (Comp.) CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina, 2000. 246 p.

\_\_\_\_\_. **La invención del tercer mundo**: construcción y deconstrucción del desarrollo. Trad. de Diana Ochoa. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana y Fundación Imprenta Ministerio de la Cultura, 2007. 424 p.

ESTADO DO AMAZONAS. **Constituição política**. Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Manaus: 2014. 417 p.

FEARNSIDE, Philip M. As hidrelétricas de Belo Monte e Altamira (Babaquara) como fontes de gases de efeito estufa. **Novos Cadernos NAEA**, v. 12, n. 2, p. 5-56, dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Gases de efeito estufa no EIA-Rima da Hidrelétrica de Belo Monde. **Novos Cadernos**, NAEA, v. 14, n. 1, p. 5-19, jun. 2011.

FERNANDEZ B., Raquel; BOURDIEU, Pierre. **E a noção de liderança política**. En: Revista Ensaio v. 2, n. 3, ano 2, 1º semestre 2010. p. 35-38. Disponible en: <<file:///C:/Users/Maria/Downloads/339-1843-1-PB.pdf>>. Acceso en: 25 abr. 2016.

GARRETA Ch., Maria E. Región Amazónica globalizada: una visión indígena y cultural del agua. En: BAHIA, Mirleide Chaar; NASCIMENTO, Durbens Martins. (Org.). **Estado, sistemas produtivos e populações tradicionais**. Belém: NAEA, 2014. p. 172-186.

GARZON G., David. De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso. En: Luis F. Aguilar. (Ed.), **El estudio de las políticas públicas**. Mexico: Porrúa, 2007. 284p.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4.ª ed. Trad. Alexandra Figueredo et al. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004. 725 p.

GONÇÁLVES, Reinaldo. **O nó econômico**. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 72-95.

GOMEZ, José María. Globalización de la política. Mitos, realidades y dilemas. En: GENTILI, P. (Org.) **Globalización excluyente**. Petrópolis: Voces, 200, 1999. p. 128-179.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. Governo do Estado entrega nova Estação de Tratamiento de Água para Tabatinga. Tabatinga, 2013. 1 p. Disponible en: <<http://www.amazonas.am.gov.br/2013/02/governo-do-estado-entrega-nova-estacao-de-tratamento-de-agua-para-tabatinga>>. Acceso en: 28 abr. 2016.

GUILLÉN, Gonzalo. En Colombia se extiende la muerte de niños por hambre y sed. **Telesur**. 4 feb. 2016. Disponible en: <<http://www.telesurtv.net/news/En-Colombia-se-extiende-la-muerte-de-ninos-por-hambre-y-sed-20160204-0026.html>>. Acceso en: 26 abr. 2016.

GROSSETTI, Michel. ¿Qué es una relación social? Un conjunto de mediaciones diádicas. **Revista hispana para el Análisis de rede sociales**, v. 6, n. 2, p. 44-62, jun. 2009.

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. **Análisis de políticas públicas**. Madrid: Tecnos, 2013. 285 p.

HÉBETTE, Jean; ACEVEDO, Rosa. **Colonização para quem?** Belém: UFPA; NAEA, 1979. 173 p.

HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidades**. Trad. Wanda Caldeira Brant. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. p. 13-38.

IGAC. Disponível em: <[http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/PDF/Cobertura\\_Total\\_Acueducto\\_Nal\\_Soc\\_V2.pdf?](http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/PDF/Cobertura_Total_Acueducto_Nal_Soc_V2.pdf?)>. Acesso em: 12 maio, 2015

IRACHANDE, Aninho M.; CHRISTOFIDIS, Demetrios. **A Legislação e os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos: gestão das águas**. Brasília, DF: UnB, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA Y ESTADISTICA. Tabatinga Amazonas – AM. Disponible en: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/amazonas/tabatinga.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA Y DE ESTADISTICA. **CENSO 2010**. Disponible en: <<http://www.ibge.gov.br/espanhol/>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA Y ESTADÍSTICA. Disponible en: [www.ibge.gov.br/home/estadistica/populacao/tendencia\\_demografica/ind](http://www.ibge.gov.br/home/estadistica/populacao/tendencia_demografica/ind), acessado el 10 de marzo de 2015.

INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. **Mapa de cobertura total de acueducto**. 2012, Disponible en: <[http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/PDF/Cobertura\\_Total\\_Acueducto\\_Nal\\_Soc\\_V2.pdf](http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/PDF/Cobertura_Total_Acueducto_Nal_Soc_V2.pdf)>. Acesso em: 2 ene. 2016.

JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinarietà e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976. p.220.

LASSWELL, Harold D. La orientación hacia las políticas. En: Luis F. Aguilar (Ed.). **El estudio de las políticas públicas**. México: Porrúa, 2007. p. 79-117.

LEÃO E., Izabel; CASTRO, Roberto, C. G. Uma crise de informações: organizadores de evento sobre gestão de recursos hídricos, que será realizado nesta semana na USP, criticam a falta de transparência na governança da água em São Paulo. **Jornal da USP**, v. 31, n.1087, p. 3, nov, 2015.

LOPEZ G., Connie P. **Cartografía social: instrumento de gestión social e indicador ambiental**. Disertación (Programa de Posgrado Medio Ambiente y Desarrollo). Departamento de Geociencias y Medio Ambiente, Facultad de Minas, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2012. 131 p.

LOPEZ A., Beatriz H. **Etnocoservação de sementes: trajetória, práticas e redes em comunidades indígenas Ticuna na Tríplice Fronteira (Colômbia, Brasil e Perú)**. 2015

Dissertação (Mestrado em Agriculturas Amazônicas)- Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural, Universidad Federal do Pará , Belém, 2015.

LOZANO A., Alejandro. Debate sobre lo público. En: \_\_\_\_\_. **Hacia una definición de lo público**. S.l.: ESAP, UNAL, 2005.

MACHADO, Lia Osorio. Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmea na zona zona de fronteira sul-americana. In: \_\_\_\_\_. **Continente em chamás. Globalização e territorio na América**. Maria Laura Silveira. (Org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 243-281.

MATTEI, Ugo. **Bienes comunes: un manifiesto**. Trad. Gerardo Pisarello. Madrid: Trotta, 2013. 124p.

MINISTERIO DE AMBIENTE. **Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional**. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília, DF 2004. 158 p. Disponible en: <<http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/consulta2edicao.pdf>>. Acceso en: 24 abr. 2016.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. **Política nacional para la gestión integral del recurso hídrico**. Bogotá, D.C, 2010. 124 p.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. **Plano nacional de recursos hídricos**. Brasília, DF: 2006. 137 p. Disponible en: <<http://www.mi.gov.br/documents/10157/3675235/PLANO+NACIONAL+DE+RECURSOS+HIDRICOS.pdf/a8a83f9a-5e31-4da1-96b4-4edafe55c5cf>>. Acceso en: 20 feb. 2016.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Mecanismos Bilaterales entre Colombia y Brasil. Brasília, DF: 2016. Disponible en: <[http://brasil.embajada.gov.co/colombia/mecanismos\\_bilaterales](http://brasil.embajada.gov.co/colombia/mecanismos_bilaterales)>. Acceso en: 28 abr. 2016.

MINISTERIO DO PLANEJAMENTO. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Disponible en: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acceso en: 24 abr. 2016.

MOLANO, Adriana. **¿Qué es el TLC Colombia – Estados Unidos?** Bogotá: Colombia Digital, 2012. Disponible en: <<http://colombiadigital.net/actualidad/articulos-informativos/item/2057-que-es-el-tlc-colombia-estados-unidos.html>>. Acceso en: 26 ene. 2016.

MONDRAGON, Jaione. La evaluación de los programas públicos: objeto, contenido y aplicación de diferentes instrumentos para la evaluación. En: MARTÍNEZ, Rafael Bañón. **La evaluación de la acción y de las políticas públicas**. Madrid: D. de Santos , 2003. 250 p.

MORAES, Raymundo. **À margem do livro de Agassiz**. 2. ed. Manaus, 2001. Disponible en: <<http://www.webartigos.com/artigos/historia-de-tabatinga-amazonas/53629/#ixzz463Od7XpW>>. Acceso en: 22 abr. 2016.

MUNICIPIO DE LETICIA. **Acuerdo No 032 de Noviembre 14 de 2002** (Por el cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial Municipal, se clasifican y determinan usos del suelo y se establecen los sistemas estructurantes). Leticia: Municipio de Leticia, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Acuerdo No 032 de Noviembre 14 de 2002.** (Por el cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial Municipal, se clasifican y determinan usos del suelo y se establecen los sistemas estructurantes). Documento técnico de soporte – urbano. Leticia: Municipio de Leticia, 2002b. 192 p.

NOGUEIRA, Ricardo. Tabatinga: uma cidade na fronteira da Amazônia. En: CASTRO, Edna. (Org.). **Cidade na floresta.** São Paulo: Annablume, 2008. 352 p.

NUEVAMAYORIA. Disponible em: <<http://www.nuevamayoria.com/invest/defensa/cdefe298c.gif>>. Acceso en: 16 abr. 2016.

OLIVOS, Álvaro Ramis. El concepto de bienes comunes en la obra de Elinor Ostrom. **Revista ecología política política.** Cuadernos de debate internacional. Barcelona: Icaria, p. 116-120, 2013. Disponible en: <<http://www.ecologiapolitica.info/?p=957>>. Acceso el: 6 ene. 2016.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. **Habitad III-terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e desenvolvimento urbano sustentável.** 2016. Disponible en: <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/habitat-iii-terceira-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-moradia-e-desenvolvimento-urbano>>. Acceso en: 16 abr. 2016.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACION. **La migración haitiana hacia Brasil:** Características, oportunidades y desafíos. Buenos Aires: 2014. 123 p.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD - OMS. Se cumple la meta sobre agua potable del Objetivo de Desarrollo del Milenio. 2012. Disponible en: <[http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2012/drinking\\_water\\_20120306/es/](http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2012/drinking_water_20120306/es/)>. Acceso el: 28 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Agua y saneamiento:** evidencias para políticas públicas con enfoque en derechos humanos y resultados en salud pública. Washington: 2011. 68 p. Disponible en: <[http://www.paho.org/terra/images/pdf/agua\\_y\\_saneamiento\\_web.pdf](http://www.paho.org/terra/images/pdf/agua_y_saneamiento_web.pdf)>. Acceso el: 28 abr. 2016.

OSTROM, Elinor. **El gobierno de los comunes:** la evolución de las instituciones de acción colectiva. Trad. Leticia Merino Pérez. 2. ed. Mexico: Instituto de investigaciones sociales, Universidad Nacional Autónoma; Fondo de Cultura Económica, 2011. 403 p.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. **Estado y políticas estatales en América Latina:** hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: CEDES, 1981.

PALACIO, Germán. Leticia y el corazón de Suramérica: una urbe en la triple frontera amazónica. En: CASTRO, Edna. (Org.). **Cidade na floresta.** São Paulo: Annablume, 2008. 352 p.

PEIXOTO, F. Aser C.; BONDAROVSKY, Sandra H. Água, Bem econômico e de domínio público. **Revista CEJ,** Brasília, DF, n.12, p.13-16, set./ dez. 2000.

PINEDA, P. Nicolás. **Modelos para el análisis de políticas públicas**. México: el Colegio de Sonora, 2013. 250 p.

POMPEU, Cid Tomanik. Água doces no Direito brasileiro. En: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (Org.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 3. ed. São Paulo: Escrituras, 2006. p. 677-718.

POOM, M. Juan. La definición de un problema público a partir del enfoque de políticas públicas. En: PABLO, Nicolás Pineda (Coord.). **Modelos para el análisis de políticas públicas**. México: El colegio de Sonora, 2013. 250 p.

PREFEITURA DE TABATINGA. **Reconstruindo nossa cidade**. Disponible en: <<http://www.tabatinga.am.gov.br/conhecatabatinga2.htm>>. Acceso el: 10 fev. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TABATINGA. **Plano diretor do município de Tabatinga**. Tabatinga: SEMAD, 2007. 116 p.

PUELLO, S., José Francisco. La dimensión cognitiva en las políticas públicas: Interpelación politológica. **Revista Ciencia Política**, n 3, p.70- 106. Universidad Nacional de Colombia, 2007.

RAMIREZ, Juan C. **Amazonia posible y sostenible**. [S.l.: s.n.], 2016p. 1-20 Disponible en: <[http://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto\\_amazonia\\_posible\\_y\\_sostenible.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf)>. Acceso el: 21 ene.2016.

RAVENA, Nirvia. **Os caminhos da regulação da água no Brasil: demiurgia institucional ou criação burocrática?** Curitiba: Appris, 2012. 217 p.

RAVENA, Nirvia et al. **A política das águas na Amazônia: as especificidades da relação entre o marco legal e os usuários da bacia do rio Purus**. [S.l.: s.n.]. p. 59 – 80.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española**. Madrid: RAE, 2016.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia. **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação científica**. 3. ed. São Paulo: Escritura, 2006. 748 p.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia 1991**.

\_\_\_\_\_. **Decreto 2350 de agosto 20 de 2003**. Por la cual reglamenta la Ley 743 de 2002.

\_\_\_\_\_. **Decreto Ley 2811 de 1974**. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

\_\_\_\_\_. **Ley 99 de 1993**. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

\_\_\_\_\_. **Ley 191 de 1995.** Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera.

\_\_\_\_\_. **Ley 142 de 11 de junio de 1994.** “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

\_\_\_\_\_. **Ley 743 de junio 05 de 2002.** “Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.”

\_\_\_\_\_. **Sistema General de Participaciones.** Ley 1176 de 27 de diciembre de 2007.

RIANO, Elizabeth Umbarila; DUARTE, Valdete; SIMI JUNIOR, Romeo. Aplicación de la metodología de PRODES digital y detalle de su leyenda en área de la frontera Leticia (Colombia) – Tabatinga (Brasil). Anais XII Simposio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Goiana, Brasil, 16-21, abril 2005, INPE, P. 4269 – 4276. Disponible en: <<http://marte.sid.inpe.br/col/ltid.inpe.br/sbsr/2004/11.21.19.00/doc/4269.pdf>>, Acceso el: 11 mar. 2015.

RIBEIRO, Miguel A. **A rede urbana amazônica: da rede dentríca à configuração de uma rede complexa.** En: SPOSITO, M.E.B (Org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas.** Presidente Prudente: UNESP, 2001. p. 369-389.

ROCHA, Gilberto de Miranda. **Gestão local e municipalização do território.** A cidade e o reordenamiento político-territorial na área de influência da Usina Hidrelétrica de Tucuruí. En: TRINIDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro da; ROCHA, Gilberto de Miranda (Org.). **Cidade e Empresa na Amazônia: gestão do território e desenvolvimento local.** Belém: Pakatatu, 2002. 312 p.

RODRIGUEZ CÁCERES, Luz Stella. Direitos territoriais e mapeamento participativo na América Latina. En: ACSELRAD, Henri. Mapeamento, identidade e territórios. En: ACSELRAD, Henri. (Org.). **Cartografia social e dinâmicas territoriais: marcos para o debate.** Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de pesquisa e planejamento urbano e regional, 2010. p. 123-161.

RODRIGUEZ, Graciela S. Acceso à água como direito humano fundamental. En: RODRIGUEZ, Graciela S. et al. **A privatização da água na cidade de Manaus e os impactos sobre as mulheres.** Rio de Janeiro: Instituto Equit, s.d. p. 8-13.

RUIZ M., Miriam. **¿Qué son los Bienes Comunes?** Coordinadora. México: Purpura Creative Station, 2007. 16 p.

SALAZAR V., Carlos. **Las políticas públicas.** 2. ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javerianas, 1999. 626 p.

SENADO FEDERAL. **Na fronteira brasileira, cidade de Tabatinga pede ajuda para imigrantes haitianos.** Brasília, DF: 2016. Disponible en: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/sociedade-armadas-debate-militares-defesa-nacional-seguranca/na-fronteira-brasileira-cidade-de-tabatinga-pede-ajuda-para-imigrantes-haitianos.aspx>>. Acceso el: 19 mar. 2016.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Planeta, 2012. 285 p.

SHIVA, Vandana. **Las guerras del agua**: privatización, contaminación y lucro. 2. ed. Trad. Susana Guardado. México: Siglo XXI, 2007. 165 p.

SILVA, Gil Anderi da; KULAY, Luiz A. Agua na industria. En: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (Org.). **Águas doces no Brasil**: capital ecológica, uso e conservação. 3. ed. São Paulo: Escrituras, 2006.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. Trad. Ana Maria Sallum. Rio Janeiro: Voces Petrópolis, 2009. 320 p.

TUNDISI G., José; CORTESÃO, Marcos; SCHEUENSTUHL, Barnsley. La política hídrica en Brasil. En: JIMENEZ C., Blanca; TUNDISI G., José. (Coord.). Trad. Academia Mexicana de Ciencias. **Diagnóstico del agua en las Américas. Red interamericana de academias de ciencias foro consultivo científico y tecnologías**. México: Foro consultivo científico y tecnologías, AC, 2012.

TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro da; TAVARES, María Goretti da Costa (Org.). **Cidades ribeirinhas na amazônia**: mudanças e permanências. Belém: UFPA, 2008. 218 p.

TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro da; CHAGAS, Clay Anderson Nunes. A company town do alumínio: concepção e práticas espaciais. p. 195-235. En: \_\_\_\_\_. (Org.). **Cidade e Empresa na Amazônia**: gestão do território e desenvolvimento local. Belém: Paka-Tatu, 2002.

UVALLE B., Ricardo. **El gobierno en acción**: la formación del régimen presidencial de la administración pública. México: Fondo de cultura económica, 1984. 196 p.

UNICEF. **Día mundial del Agua**: 1.000 niños mueren cada día por falta de agua potable. 2015, Disponible en: <<http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/noticias/dia-mundial-del-agua-1000-ninos-mueren-cada-dia-causa-de>>. Acceso el: 24 mar. 2016.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION –UNESCO. **Informe de las Naciones Unidas sobre los recursos hídricos en el mundo 2015**: agua para un mundo sostenible, datos y cifras. Disponible en: <[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015Facts\\_Figures\\_SPA\\_web.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015Facts_Figures_SPA_web.pdf)>. Acceso el: 26 feb. 2016.

VALENCIA ÁLVAREZ, Germán. La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. **Estudios Políticos**, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, v 33, p. 93-121. 2008. Disponible en: <<http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a5>>. Acceso el: 23 nov. 2015.

VERGEL T., Erik. Ciudades gemelas en fronteras. En: **Cuadernos de Vivienda y Urbanismo**. v.1, n. 2, 2008. p. 348-393. Disponible en: <<http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/16CnosViv-2.pdf>> Acceso el: 11 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Arquitectura amazónica y percepciones de frontera: estudio de caso barrios La unión y Guadalupe en las ciudades gemelas de Leticia y Tabatinga. En: **Revista M.** v. 1, 6, n. 2, 2009. p. 6 -25.

VICEMINISTERIO DE AMBIENTE. **Avances en la implementación de la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico.** [S.l.]: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011. p. 1-25. Disponible en: <[http://www.cepal.org/deype/noticias/noticias/7/43997/MinisterioAmb\\_avances.pdf](http://www.cepal.org/deype/noticias/noticias/7/43997/MinisterioAmb_avances.pdf)>. Acceso el: 20 ene. 2016.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Sistema Mundial.** México: Siglo XXI, 1984. v. 1 - 2.

WATER AND SANITATION PROGRAM. **Saneamiento para el desarrollo: ¿cómo estamos en 21 países de América Latina y el Caribe?** Lima: WSP-LAC, 2007. 208 p. Disponible en: <[http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/11282007125731\\_Latinosan\\_Final.pdf](http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/11282007125731_Latinosan_Final.pdf)>. Acceso el: 24 feb. 2016.

## **APÉNDICE**

## APÉNDICE A- Cuestionario de la pesquisa de campo

### CUESTIONARIO TRABAJO DE CAMPO

#### Acceso y visiones sobre el agua potable en Leticia y Tabatinga

1. Nombre: \_\_\_\_\_ Apellidos: \_\_\_\_\_ Sexo: femenino \_\_\_\_\_ masculino \_\_\_\_\_ edad \_\_\_\_\_ Fecha de nacimiento: día \_\_\_\_\_ mes \_\_\_\_\_ año \_\_\_\_\_ Estado civil: soltero \_\_\_\_\_ casado \_\_\_\_\_ unión libre \_\_\_\_\_ divorciado \_\_\_\_\_ viudo \_\_\_\_\_
2. ¿Cuántas personas residen en su casa? 1 a 2 \_\_\_\_\_ 2 a 3 \_\_\_\_\_ 3 a 4 \_\_\_\_\_ 4 a 5 \_\_\_\_\_ 5 a 6 \_\_\_\_\_ 6 a 7 \_\_\_\_\_ 7 a 8 \_\_\_\_\_ 8 a 10 \_\_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_\_
3. Número y de edad de los hijos: \_\_\_\_\_
4. Fecha de llegada al lugar de residencia: menos de 5 años \_\_\_\_\_ de 5 a 10 años \_\_\_\_\_ de 10 años o más \_\_\_\_\_
5. Lugar de residencia anterior: \_\_\_\_\_
6. Nivel de estudio: primaria \_\_\_\_\_ secundaria \_\_\_\_\_ estudios universitarios \_\_\_\_\_ otros \_\_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_\_
7. Profesión u oficio: \_\_\_\_\_
8. ¿De qué manera ha participado en la gestión del agua potable en su barrio? Mingas \_\_\_\_\_ trabajos colectivos \_\_\_\_\_ trabajo personal \_\_\_\_\_ no me interesa \_\_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_\_
9. ¿Cómo es su participación por la defensa del agua potable? A través del uso adecuado del agua \_\_\_\_\_ campañas educativas \_\_\_\_\_ reutiliza el agua \_\_\_\_\_ otras \_\_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_\_
10. ¿Existen conflictos en su barrio por el acceso de agua potable? Frecuentemente \_\_\_\_\_ menos frecuentemente \_\_\_\_\_ muy frecuentemente \_\_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_\_
11. ¿Qué clases de conflictos se presentan en su barrio por el acceso de agua potable? Conflictos por el pago \_\_\_\_\_ conflicto por las facturas elevadas \_\_\_\_\_ conflicto por enfermedades \_\_\_\_\_ conflictos familiares \_\_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_\_

*De*

12. ¿A qué hora el agua llega a su casa? Llega temprano \_\_\_\_ mañana \_\_\_\_  
medio día \_\_\_\_ tarde \_\_\_\_ rara vez \_\_\_\_ noche \_\_\_\_ no llega \_\_\_\_  
ninguna de las anteriores \_\_\_\_
13. ¿En qué periodo llega el agua que consume en su hogar? De 1 a 2 días \_\_\_\_ de  
2 a 5 \_\_\_\_ de 5 a 8 \_\_\_\_ de 8 a 10 \_\_\_\_ 10 a 15 \_\_\_\_ 15 o más días \_\_\_\_
14. La cantidad de agua que llega a su hogares: abundante \_\_\_\_ poca \_\_\_\_ o  
suficiente \_\_\_\_ insuficiente \_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_
15. El aspecto del agua que consume en su hogar: oscuro \_\_\_\_ café \_\_\_\_  
chocolate \_\_\_\_ turbio \_\_\_\_ blanqueada \_\_\_\_ otro \_\_\_\_ ninguna de las  
anteriores \_\_\_\_
16. ¿Cuál es el sabor del agua que llega a su hogar? A tierra \_\_\_\_ sin sabor \_\_\_\_  
normal \_\_\_\_ otro \_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_
17. Alguna vez usted alguien de su casa se preocupa por saber si el agua de la red  
recibe tratamiento siempre \_\_\_\_ casi siempre \_\_\_\_ rara vez \_\_\_\_ nunca \_\_\_\_
18. Su familia consume agua para beber: directo de la llave \_\_\_\_ del filtro \_\_\_\_  
agua mineral \_\_\_\_ hervida \_\_\_\_ otro \_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_
19. ¿Tiene medidor de agua en su casa? Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_
20. ¿El agua que llega a su casa es cobrada? Cuota fija por el servicio \_\_\_\_ cuota  
variada \_\_\_\_ otro \_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_
21. ¿Cuál es la cuota del consumo del agua? Menos de 10 mil pesos \_\_\_\_ de 10 a  
15 mil \_\_\_\_ de 15 a 20 mil \_\_\_\_ de 20 a 30 mil \_\_\_\_ de 30 a 40 mil \_\_\_\_  
otros \_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_
22. ¿Usted ha recibido subsidio por una cuota fija del consumo del agua? Por  
reducción del consumo de agua \_\_\_\_ por pertenecer a grupos vulnerables \_\_\_\_  
por pertenecer al programa de víctimas \_\_\_\_ otro \_\_\_\_ ninguna de las  
anteriores \_\_\_\_
23. ¿De qué manera soluciona los problemas del abastecimiento de agua? A través  
de reclamaciones individuales \_\_\_\_ reclamaciones colectivas \_\_\_\_ presenta  
quejas \_\_\_\_ convoca manifestaciones \_\_\_\_ invita a los vecinos a  
reflexionar \_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_

24. ¿Cuántos litros de agua potable consume diariamente en su hogar? Menos de 50 litros \_\_\_\_\_ entre 50 y 100 litros \_\_\_\_\_ entre 100 y 150 litros \_\_\_\_\_ entre 150 y 200 litros \_\_\_\_\_ entre 200 y 250 litros \_\_\_\_\_ 250 o más litros \_\_\_\_\_ no sabe \_\_\_\_\_
25. ¿De qué manera accede al abastecimiento del agua potable? A través de redes \_\_\_\_\_ tuberías \_\_\_\_\_ pozos artesianos \_\_\_\_\_ aguas lluvias \_\_\_\_\_ agua del río \_\_\_\_\_ otros \_\_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_\_
26. Si el agua es conducida a través de redes ¿conocen su origen? No \_\_\_\_\_ Si \_\_\_\_\_ ¿Dónde? \_\_\_\_\_
27. ¿Desde qué punto comienzan las redes? \_\_\_\_\_
28. ¿Usted sabe de dónde viene el agua que consume? \_\_\_\_\_
29. Los pozos artesianos son de uso: doméstico \_\_\_\_\_ comercial \_\_\_\_\_ industrial \_\_\_\_\_ colectivo \_\_\_\_\_ publico \_\_\_\_\_ privado \_\_\_\_\_
30. ¿Su casa posee reservorios de agua? Si \_\_\_\_\_ 1000lt \_\_\_\_\_ 2000lt \_\_\_\_\_ 5000lt \_\_\_\_\_ otro \_\_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_\_
31. Pertenece usted a: grupos \_\_\_\_\_ comisiones \_\_\_\_\_ comités \_\_\_\_\_ asociaciones \_\_\_\_\_ juntas de acción comunal \_\_\_\_\_ organizaciones de barrios \_\_\_\_\_
32. ¿De qué manera contribuye en la gestión del acceso al agua? \_\_\_\_\_
33. ¿Qué tipos de proyectos desarrollan para el acceso al agua en su barrio? \_\_\_\_\_
34. ¿Conocen ustedes sobre la ley del abastecimiento del agua potable, acuerdos y ordenanzas? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_
35. ¿Considera usted que necesario establecer una nueva ley? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_
36. ¿Existe plan de manejo de gestión de agua? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_
37. ¿Conoce el objetivo y alcance de ese plan de manejo? Si \_\_\_\_\_ no \_\_\_\_\_

38. ¿Qué visión tiene usted sobre la política de agua potable?  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_
39. ¿Quién administra el agua en el sector local o comunitario? \_\_\_\_\_
40. ¿En su familia alguna vez han sufrido enfermedades por causa del agua? Si \_\_\_\_  
 ¿Qué enfermedades? \_\_\_\_\_ no \_\_\_\_
41. ¿Para sanarse acude al Hospital? Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_
42. Su acceso a salud es: público \_\_\_\_ particular \_\_\_\_ cuanto paga \_\_\_\_\_
43. Tiene derecho a medicamentos de manera gratuita? Si \_\_\_\_ no \_\_\_\_
44. ¿Cuántas personas de su familia estudian? 1 \_\_\_\_ 2 a 3 \_\_\_\_ 3 a 4 \_\_\_\_ 4 a 5 \_\_\_\_ 5  
 a 6 \_\_\_\_ 6 a 7 \_\_\_\_ 7 a 8 \_\_\_\_ 8 a 10 \_\_\_\_ otro \_\_\_\_ ninguna de las anteriores.
45. ¿La educación para sus hijos es gratuita? Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_ ¿Cuánto paga  
 mensualmente? \_\_\_\_\_
46. ¿Considera que es importante educarse? Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_
47. ¿Existe colegio en su barrio? Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_
48. ¿Existe biblioteca en su barrio? Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_
49. ¿Usted depende de un salario? Si \_\_\_\_ no \_\_\_\_ cuánto \_\_\_\_\_  
 mensual \_\_\_\_\_ quincenal \_\_\_\_\_ ninguna de las anteriores \_\_\_\_\_
50. ¿Usted vive en casa propia? Si \_\_\_\_ no \_\_\_\_ ¿Arrienda? Si \_\_\_\_ No \_\_\_\_  
 cuanto paga \_\_\_\_\_