

Capítulo 20

Jeimy Alejandra Arias Castaño
Kathryn Furlong

LA RECUPERACIÓN TOTAL DE LOS COSTES EN TIEMPOS DE CRISIS: EL ACCESO AL AGUA EN COLOMBIA DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

Tras subrayar la importancia del lavado de manos para detener la propagación de la covid-19, el 14 de marzo de 2020, el gobierno colombiano ordenó la reconexión de los servicios de agua a más de un millón de personas cuyos servicios habían sido desconectados por falta de pago. Pocos días después se impuso el “aislamiento preventivo”, que obligó al cierre generalizado de comercios e industrias. Muchos se encontraron repentinamente sin un cheque de pago. Estos cierres y el desempleo que provocaron comprometieron seriamente los ingresos de las empresas de servicios públicos justo cuando la gente necesitaba más agua y no tenía forma de pagarla. En respuesta, el gobierno anunció medidas para aliviar las tarifas y facilitar el acceso al crédito y el apoyo financiero a las empresas de servicios públicos. En este contexto, ha resurgido la antigua tensión observada en Colombia, entre garantizar el acceso al servicio y la fiabilidad de los ingresos de las empresas. Desde finales de la década de 1980, las políticas públicas se han orientado

hacia un modelo neoliberal que da prioridad a un sistema punitivo y menos redistributivo, de recuperación total de los costes como estrategia para garantizar la rentabilidad de los servicios públicos. La crisis actual ha puesto en evidencia los límites de este modelo. Puede que se esté abriendo un espacio político para un modelo más social y redistributivo a través de iniciativas como los esfuerzos para viabilizar el *mínimo vital* (un programa para garantizar un suministro básico de agua a los hogares con bajos ingresos) en todo el país.

INTRODUCCIÓN

El primer caso de covid-19 en Colombia se diagnosticó en Bogotá el 6 de marzo de 2020, justo antes de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) reclasificara a la expansión de la covid-19 como pandemia. Aunque se han relajado algunas restricciones desde que comenzó el aislamiento preventivo, la mayoría de las medidas se han prolongado, lo que ha provocado graves dificultades económicas. Reconociendo el impacto en las finanzas de los hogares y en la economía nacional, en varios niveles del gobierno se han tomado medidas para facilitar el acceso y el pago de los servicios públicos.

Colombia tiene una larga tradición de tratar de equilibrar las preocupaciones sociales y económicas en la prestación de servicios públicos, a través de programas como la subvención cruzada, que han existido en diversas formas desde la década de 1930. Aunque estas políticas han sido cuestionadas repetidamente por diversos sectores, la crisis actual está volviendo a poner en primer plano los debates sobre la naturaleza social del agua y las medidas de redistribución económica. Este debate no es simplemente social o económico. Es altamente político. Como reflejo de las relaciones de poder (Swyngedouw 2004), el agua emerge como una sustancia a través de la cual los partidos políticos y los políticos pueden definir su identidad, obtener amplio apoyo público y quizás incluso competir por la presidencia.

Estas cuestiones se exploran en este capítulo a través de una

revisión de artículos de prensa, boletines y documentos oficiales relacionados con la gestión y las consecuencias de la covid-19 en Colombia desde marzo de 2020. Comenzamos con una visión general de las medidas adoptadas para garantizar el acceso al agua y los ingresos de las empresas de servicios públicos. Estas incluyen la reconexión del servicio, la reducción de las tarifas, la facilitación del acceso al crédito y el apoyo financiero a las empresas de servicios públicos. A continuación, examinamos cómo esta situación está reavivando los debates en torno al mínimo vital –un suministro de agua básico para cubrir las necesidades esenciales–, lo que podría suponer un cambio en el predominio de la política neoliberal en torno al acceso al agua y la financiación de los servicios públicos. Concluimos con una reflexión sobre la significación de esta experiencia como base para repensar la política del agua y el papel del Estado en este campo. Nos centramos en ejemplos de Bogotá, la capital de Colombia, donde los impactos de la pandemia son muy visibles.

MEDIDAS PARA REDUCIR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS

Reconexión

Poco después del primer caso confirmado de covid-19, el 6 de marzo de 2020, el gobierno de Colombia, presidido por Iván Duque, comenzó a dar informes diarios en la televisión nacional para presentar las medidas que se adoptarían para reducir la propagación del virus. Las primeras medidas incluían restricciones a los viajeros procedentes de países con altas tasas de infección y la cancelación de grandes eventos. El 14 de marzo, el presidente anunció restricciones al tráfico aéreo, una política de trabajar desde casa cuando sea posible y la escolarización en línea. Con respecto al suministro de agua, anunció lo siguiente:

Aquellas personas que han tenido el servicio de agua desconectado por falta de pago, de las familias más vulnerables

del país, estamos en este momento tomando la decisión de la reconexión durante la duración de la emergencia sanitaria. Hemos habilitado también (...) el congelamiento de las tarifas de agua durante la emergencia sanitaria, entendiendo la importancia que tiene para todos los colombianos el lavado constante de manos (Presidencia de la República 2020a)

Estas decisiones se formalizaron mediante la Resolución 911 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico del 17 de marzo y se ratificaron mediante el Decreto Presidencial 441 del 20 de marzo. El Decreto 441 ordenó la “reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados” (Artículo 1). Según el Ministro de Vivienda, Jonathan Malagón, la medida beneficiaría a más de 200.000 familias (más de un millón de personas). La reconexión, que suele costar a los usuarios entre 30.000 y 50.000 pesos¹ (Malagón 2020), se haría de forma gratuita y los costos serían asumidos por las empresas de servicios públicos. En Bogotá, la municipalidad y su empresa de servicios públicos –la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)– tenían previsto reconectar alrededor de 40.000 hogares, en beneficio de 160.000 personas. La EAAB dedicó 100 empleados al esfuerzo de reconexión. El 23 de marzo, el 92% de los hogares ya habían sido reconectados. En junio, el Ministro de Vivienda declaró que más de 303.000 familias habían sido reconectadas con un coste de más de 50.000 millones de pesos, cubiertos por el gobierno nacional (MVCT 2020).

Sin embargo, la reconexión no supuso una nueva justicia económica. Los hogares reconectados seguirían pagando sus deudas de servicios públicos y el coste del agua que consumieron durante la pandemia. Esto plantea un problema para los hogares y los servicios públicos. Las empresas de servicios públicos siguen facturando los servicios con normalidad, utilizando una estructura tarifaria que

¹ 1 US\$ equivale a COP\$ 4.074, de acuerdo a la cotización de la fecha del decreto.

se basa en el consumo de los hogares y en el nivel de subvención cruzada al que tienen derecho los hogares en función de su nivel socioeconómico (o estrato). Así, aunque la suspensión del servicio por impago está prohibida durante la emergencia sanitaria, los hogares siguen acumulando deudas. Los hogares de escasos ingresos priorizan otros gastos sobre sus facturas de agua. En el marco de la disminución de los ingresos de las empresas de servicios públicos y la posible reducción de sus capacidades operativas, se generaron nuevos debates sobre cómo obligar al pago durante la pandemia (sin la amenaza de desconexión) y –desde una perspectiva más progresista– sobre cómo podría reformarse el sistema de subsidios cruzados para mejorar la capacidad de pago de la población, reduciendo los costes de los hogares más vulnerables (*El Espectador* 2020a).

El Decreto 441 excluye del programa de reconexión a los hogares desconectados por conexión “ilegal”. Esta restricción fue debatida en la Corte Constitucional, que determina la constitucionalidad de la legislación gubernamental. Los defensores de los derechos humanos y los académicos argumentaron que la exclusión violaba el derecho a la igualdad, socavaba los esfuerzos para limitar la propagación de la covid-19, que la conexión ilegal sería innecesaria si hubiera un mínimo vital y que, por lo tanto, esta medida reflejaría el fracaso del Estado en su rol de garante del derecho al agua (*El Tiempo* 2020b). Sus argumentos fueron exitosos. Mediante la sentencia C-154 del 28 de mayo de 2020, la Corte Constitucional aprobó el Decreto 441, con excepción del apartado correspondiente a la exclusión de los hogares asociados a la conexión ilegal. El tribunal argumentó que excluir a algunos usuarios era incompatible con el deber estatal de garantizar la vida y la salud. No obstante, a los desconectados por conexión ilegal se les cobrará la reconexión, incluidas las reparaciones de las infraestructuras que pudieran haber sido dañadas por las conexiones ilegales. Preocupada por el impacto en los ingresos de las empresas de servicios públicos y dudando de la probabilidad real de pago de las tarifas y las deudas, la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos de Colombia

(Andesco) quiere que los municipios asuman la responsabilidad de pago (*El Tiempo* 2020a).

Reducción de tarifas

El 20 de marzo se aplicó el “aislamiento preventivo” en Bogotá. Cuatro días después las restricciones se extendieron a todo el país y se han sido expandido varias veces. Aunque se han levantado algunas restricciones, las que afectan a las actividades comerciales e industriales se mantenían en vigencia al momento de redacción de este texto, con posibilidad de prórroga. La consiguiente contracción económica no ha hecho sino agravar las disparidades sociales y económicas preexistentes. La crisis ha sido especialmente difícil para quienes trabajan en la economía informal, así como para las personas que perdieron su empleo debido a los cierres. Una encuesta reciente realizada por Invamer (2020) reveló que el desempleo en Bogotá ha llegado al 30%, en comparación con el 27% registrado a nivel nacional. Aproximadamente el 67% de los desempleados de Bogotá y el 54% de los desempleados a nivel nacional perdieron su trabajo como resultado de la pandemia. La crisis también ha afectado a la clase media, con crecientes dificultades de empresarios, comerciantes y dueños de pequeños negocios para mantenerse a flote (*El Tiempo* 2020b).

Esta brusca caída de los ingresos de la población, unida a la orden de no salir de casa y a las recomendaciones gubernamentales de lavarse las manos y limpiar las superficies con regularidad, hace que las facturas de agua y de otros servicios públicos aumenten al mismo tiempo que se ven comprometidos sus medios para pagarlas. Esta situación se ve agravada por el hecho de que los subsidios cruzados sólo se aplican a los niveles básicos de consumo, mientras que el consumo considerado “suntuoso” se cobra a una tarifa no subsidiada. Esto significa que muchos usuarios de bajos ingresos se enfrentan a facturas no sólo por niveles más altos de consumo, sino también a tarifas más elevadas para una parte de su consumo. En consecuencia, los usuarios afectados han empezado a impugnar

sus facturas, argumentando que el aislamiento preventivo les impide generar ingresos suficientes (o ninguno) para pagarlas.

El debate político resultante ha puesto de manifiesto la naturaleza política del agua y de las forma de acceder a ella. Al principio de la cuarentena de Bogotá, la alcaldesa de la ciudad, Claudia López, una política de centro integrante del partido Alianza Verde, propuso que los servicios públicos fueran gratuitos durante el primer mes de cuarentena. La alcaldesa no tenía autoridad para ordenar la suspensión de la facturación; sólo podía solicitar permiso al gobierno central (*El Tiempo* 2020c). Su iniciativa fue inmediatamente rechazada por Andesco. Su representante, Camilo Sánchez, enfatizó no sólo la falta de autoridad de la alcaldesa en este campo, sino también que no se podía implementar tal política sin definir claramente de dónde saldrían los recursos para financiarla (*El Espectador* 2020b).

El presidente Iván Duque, del partido de extrema derecha Centro Democrático, tampoco fue receptivo a la propuesta de la alcaldesa. No se suspenderían las tarifas, sino que se buscarían modelos flexibles para garantizar el pago (*Revista Semana* 2020a). Basó su posición en la Ley 142 del año 1994, sobre los llamados “servicios básicos domiciliarios”, según la cual la gratuidad está prohibida. Si bien la ley reconoce la función social de los servicios públicos, hace hincapié en que su prestación depende de que los ingresos de los servicios sean suficientes para invertir en infraestructura y cubrir los costos de operación, lo que hace necesaria la recuperación total de los costos. Aunque la alcaldesa López aceptó la decisión (dado que no tenía otra opción), señaló que las autoridades locales habían respondido a las instrucciones de la presidencia, “de que aseguremos primero recursos para salud, techo y comida de los más vulnerables” (*Revista Semana* 2020b). En debates posteriores sobre la respuesta colombiana a la covid-19, la alcaldesa López pasó a ser valorada de manera más positiva. En la misma encuesta de Invamer mencionada anteriormente, el 53,6% de los colombianos y el 66% de los bogotanos estaban de acuerdo con la alcaldesa López, frente al 28,3% y el 19%, respectivamente, que apoyaban la posición del

presidente Duque.

Otros alcaldes comenzaron a ponerse del lado de la alcaldesa López. Manifestaron su intención de cubrir el coste de los servicios con o sin la aprobación de la presidencia. En respuesta, el presidente Duque autorizó a los gobiernos locales a destinar una parte de sus presupuestos al pago de los servicios públicos (decretos 517 y 580/2020). Al no contar con fondos suficientes para cubrir las facturas de los ciudadanos en su totalidad, la municipalidad de Bogotá comenzó a asignar recursos para subsidiar el consumo adicional generado por el aislamiento preventivo. Las medidas se aplicaron a todos los servicios públicos y se dirigieron específicamente a los usuarios de más bajos ingresos, es decir, a los de los niveles socioeconómicos 1 a 4 del programa colombiano de subsidios cruzados estructurado en seis niveles (en el que los niveles 5 y 6 subsidian el consumo de los hogares de los niveles socioeconómicos 1 a 3, mientras el nivel 4 paga el servicio al costo real). El consumo adicional de agua causado por el aislamiento se estimó en alrededor de 1,4 metros cúbicos al mes. El alcalde López y la EAAB de Bogotá acordaron descontar el servicio en COP\$7.528 por mes durante tres meses, con un presupuesto de COP\$94.000 millones (Alcaldía de Bogotá 2020 a, b). Según la EAAB, la medida beneficiaría a 1,8 millones de familias en Bogotá (*El Espectador* 2020a). Además, para promover el pago anticipado, se anunció un descuento del 10% en las facturas de agua para quienes pagaran por adelantado. El gobierno nacional permitió que otras ciudades hicieran lo mismo para incentivar el pago.

En el marco del programa del presidente Duque para desarrollar modelos flexibles que garanticen la recuperación total de los costes en el contexto del aislamiento preventivo, se aplicaron varias medidas. El primer grupo de medidas se refiere al pago diferido. Inicialmente, los usuarios que no podían pagar podían diferir el pago durante los dos primeros meses del confinamiento. Luego se permitió a los usuarios de los niveles socioeconómicos 1 y 2 diferir el pago por un período de 36 meses (decretos 528 y 819/2020), medida que también se aplica al consumo de electricidad. A los usuarios

de los niveles socioeconómicos 3 y 4 se les concedió un plazo de 24 meses (decreto 819/2020). No se cobrarán intereses sobre los pagos diferidos, pero se cobrarán ajustes por inflación a los usuarios de los niveles socioeconómicos 3 y 4. Estos podrían resultar onerosos, ya que el valor del peso colombiano se ha desplomado desde el inicio de la pandemia.

El segundo grupo de medidas se refiere a las subvenciones cruzadas. La presidencia facultó a los alcaldes a aumentar el nivel de subvención cruzada de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento: del 70% al 80% para el nivel socioeconómico 1, del 40% al 50% para el nivel 2 y del 15% al 40% para el nivel 3 (decreto 580/2020). El decreto debía aplicarse desde el 15 de abril hasta el 31 de diciembre de 2020. El mayor aumento para el nivel socioeconómico 3 se justificó por la “pobreza oculta” y la falta de otros subsidios para los hogares de este nivel de ingresos. Aun así, el Gobierno nacional no proporcionó fondos para implementar los nuevos subsidios, y los municipios solo podrían aplicarlos si contaban con recursos para hacerlo. Peor aún, el decreto 580 fue anulado el 23 de julio de 2020 por la Corte Constitucional por razones de procedimiento: no había sido firmado por todos los ministros. La exigencia de la firma de todo el gabinete para cualquier decreto presidencial tiene por objeto garantizar la deliberación y limitar los poderes discrecionales del presidente, salvaguardando así la democracia (Tribunal Constitucional 2020b). Un error tan burdo llevó a los otros partidos políticos a especular que la omisión era una táctica cínica para evitar la responsabilidad y los costos de los subsidios adicionales (*El Espectador* 2020c).

La no entrada en vigor del decreto limita la posibilidad de que los municipios ofrezcan ayudas económicas. Las municipalidades que habían anunciado un programa de este tipo han tenido que cancelarlo por falta de fondos (*El Espectador* 2020d). Si se hubiera aprobado la medida de subsidio cruzado adicional, los residentes más ricos habrían tenido que asumir una mayor porción del costo de los servicios de los hogares de bajos ingresos, haciendo que

el subsidio fuera más asequible para los municipios. En Bogotá, donde el ayuntamiento había estado subvencionando el consumo adicional relacionado con la covid-19, los descuentos se interrumpieron a partir del 24 de julio. Se reanudarán solo si se dicta una nueva medida que lo haga asequible para la ciudad (*El Espectador* 2020e). Si bien la decisión del tribunal no es retroactiva –no se aplica a los gastos realizados por los municipios entre el 15 de abril y el 23 de julio–, impide al gobierno actuar a corto plazo, ya que ningún gobierno puede emitir nuevos decretos de emergencia después de julio (*El Espectador* 2020d). Para resolver la cuestión, el 27 de julio, senadores de diferentes partidos políticos presentaron el proyecto de ley 170/2020 para aumentar el nivel de subvención cruzada hasta finales de 2020.

Financiación de las medidas

Las medidas para controlar la propagación de la covid-19 y garantizar el acceso al agua han perjudicado las finanzas de las empresas públicas de Colombia. El cierre forzoso de muchos comercios e industrias ha supuesto una reducción del consumo de los usuarios de gran volumen y que pagan una tarifa elevada. Al mismo tiempo, medidas como el cese de las suspensiones del servicio, la reconexión gratuita de los usuarios y el aplazamiento del pago de las facturas han reducido los ingresos. Andesco informó de una caída del 35% en la recaudación de tarifas (Sánchez Ortega 2020). En respuesta, el gobierno ha intentado ayudar a las empresas de servicios públicos para que alcancen un flujo de ingresos adecuado, de dos formas. Por un lado, el gobierno facilitó el acceso al crédito para las empresas de servicios públicos. Por otro lado, facilitó la obtención de los recursos necesarios para que los gobiernos locales cubrieran los subsidios y descuentos obligatorios a cargo de las empresas de servicios públicos.

Con respecto al apoyo crediticio, los decretos 581 y 819 facultaron al Banco de Desarrollo Territorial (Findeter, un banco nacional de propiedad estatal) para conceder préstamos directos a las

empresas de servicios públicos y otros proveedores de agua. Los préstamos a las empresas de servicios públicos están destinados a cubrir los pagos diferidos de los usuarios, con la esperanza de que finalmente se concreten. Dada la incertidumbre generada por la pandemia, los préstamos tienen las mismas condiciones que se dan a los usuarios, por lo que el Estado asume el riesgo asociado a los préstamos. Es decir, los créditos tienen un interés del 0%, no están sujetos a la inflación y se conceden por un plazo de 36 meses, pagaderos al final del periodo. Los costes financieros son asumidos directamente por Findeter, pero se han reducido significativamente ya que el gobierno ha renunciado a los impuestos sobre las transacciones financieras que normalmente habrían estado asociados a los préstamos. Findeter está autorizada a renegociar las deudas y los descuentos con las empresas de servicios públicos, siendo los gobiernos locales los garantes últimos del crédito. Para financiar estas medidas, Findeter recibió un “Fondo de Mitigación de Emergencias” del gobierno nacional.

Con respecto a la habilitación de la asistencia gubernamental a las empresas de servicios públicos, el decreto 441 facultó a los municipios a asignar recursos para financiar otras formas de suministro de agua en los casos en que no hubiera acceso a la infraestructura. El decreto 528 habilitó al gobierno nacional a transferir directamente fondos a las empresas de servicios públicos para cubrir los subsidios. Los gobiernos locales se encargan de la supervisión de los servicios para garantizar la correcta asignación de los fondos.

REPENSAR LA RECUPERACIÓN DE COSTES EN TIEMPOS DE CRISIS

La tensión entre garantizar ingresos suficientes a las empresas públicas y el acceso universal a los servicios esenciales tiene una larga historia en Colombia. La crisis de la covid-19 ha puesto esta tensión en evidencia, al resaltar la naturaleza y la importancia del mínimo vital, con la posibilidad de que se garantice un verdadero acceso básico al agua. A principios del siglo XX, el cólera y el tifus causa-

ron un enorme sufrimiento en Bogotá. En ese contexto, el gobierno local, la industria y la prensa impulsaron la municipalización de los servicios para mejorar la calidad del agua y extender la infraestructura a los barrios pobres. Para pagar el préstamo que possibilitó la compra de la infraestructura, la ciudad dependía de las tarifas de los usuarios, lo que condujo a la instalación de medidores del volumen de consumo a finales de la década de 1920 (Acevedo-Guerrero, Furlong y Arias 2016). A partir de entonces, la recuperación total de los costes, la facturación por contador, la corporatización y las diversas formas de subvención cruzada entre grupos de ingresos se convirtieron en pilares centrales de la gobernanza de los servicios públicos en Colombia. Estas políticas buscaban conciliar varios factores en un contexto de profunda desigualdad y repetidas crisis económicas: por un lado, la necesidad de garantizar el agua para el consumo humano y la salud pública, y por otro la necesidad de asegurar la estabilidad financiera de las empresas de servicios públicos y mantener y ampliar la infraestructura básica para el suministro.

Desde la década de 1960 hasta la de 1990, el sistema de subvenciones cruzadas de Colombia estaba nacionalizado, normalizado y, bajo la presión de los usuarios de bajos ingresos, tendía (lentamente) hacia una mayor equidad. Sin embargo, las reformas neoliberales redujeron drásticamente el nivel permitido de subvención cruzada, al tiempo que aumentaron las tarifas y los cortes del servicio por impago. Los municipios y los grupos de usuarios impugnaron estas medidas y las restricciones a las subvenciones cruzadas se fueron reduciendo gradualmente. En 2003, el Tribunal Constitucional se pronunció a favor del reconocimiento del derecho al agua, subrayando su condición de derecho humano fundamental, esencial para la salud y la vida. La sentencia prohibía la suspensión del servicio en los hogares con residentes vulnerables, como los niños, las personas con ciertas condiciones de salud y los ancianos.

Tras la sentencia, ciudades como Bogotá y Medellín establecieron un mínimo vital para el agua. Estos programas garantizaban una cantidad básica de agua gratuita al mes para las personas que

viven en barrios de bajos ingresos (niveles socioeconómicos 1-2). Sin embargo, el mínimo vital no se ha adoptado en todo el país y funciona de forma diferente en cada ciudad. Según Restrepo y Zárate (2016), el mínimo vital suele estar vinculado al pago de la factura, ya que sigue siendo obligatorio por ley suspender el servicio por falta de pago, según la Ley 142, salvo en los casos amparados por la sentencia de la Corte Constitucional de 2003. Sólo en Bogotá se otorga el mínimo vital a los usuarios independientemente de que hayan pagado la totalidad de sus facturas.

La covid-19 ha vuelto a poner el debate sobre el mínimo vital en la agenda política del país. En julio, la Alianza Verde volvió a presentar su proyecto de ley de 2018 para un mínimo vital de agua a escala nacional. Aunque ese proyecto fue rechazado en 2018, el senador de la Alianza Verde Antonio Sandino sostiene que la crisis de la covid-19 le ha dado una importancia renovada. De prosperar, la iniciativa “establecerá un mínimo vital de agua potable, mejorando el bienestar general y la calidad de vida de la población” convirtiéndolo en un elemento esencial del “derecho fundamental de los colombianos a una vida digna” (artículo 1, proyecto de ley 168/2020). El proyecto de ley define el mínimo vital como el agua que necesita un individuo para satisfacer sus necesidades básicas. Se fija en 20 metros cúbicos mensuales por hogar, para los niveles socioeconómicos 1 y 2 de todos los municipios de Colombia.

Los esfuerzos hacia la introducción del mínimo vital a escala nacional comenzaron en 2013. Ese año se presentaron tres proyectos de ley. Entre ellos, un proyecto presentado por el Partido Liberal, que incluía los derechos básicos a los servicios de agua, energía y telecomunicaciones (Isaza 2014). Desde entonces se han presentado al menos 15 proyectos de ley para garantizar el acceso a los servicios públicos como derechos humanos fundamentales, especialmente un mínimo vital para el agua. Sin embargo, ninguno se ha convertido en ley. La razón siempre se remonta a los temores sobre la solvencia de los servicios públicos. Como afirmó el presidente de Andesco en una entrevista reciente, aunque la Asociación de Em-

presas de Servicios Públicos de Colombia reconoce la necesidad del agua para la vida y la salud, en el contexto colombiano no es posible suministrar agua gratis y garantizar ingresos suficientes para sostener a las empresas de servicios públicos (*El Espectador* 2020f).

Sin embargo, la epidemia ha puesto en tensión estas posiciones. En un mundo en el que el agua se ha convertido en un elemento esencial en la lucha contra la propagación de la covid-19, en el que la gente está viendo cómo se resienten sus ingresos debido al confinamiento obligatorio y en el que gran parte de la población ya no puede pagar sus facturas de servicios públicos, se vislumbra una apertura a repensar la recuperación total de los costes, la subvención cruzada y la estructura tarifaria, poniendo mayor énfasis en la salud, la vivienda adecuada y las necesidades básicas. En este sentido, el debate sobre el mínimo vital ha resurgido junto a otros argumentos a favor de una renta básica universal que garantice condiciones de vida adecuadas para toda la población del país (*El Espectador* 2020g) y la exigencia de que todos los hogares estén conectados a la infraestructura de agua (Proyecto de Ley 158/2020). En este contexto, la alcaldesa de Bogotá, Claudia López, percibe la pandemia como un momento trascendental en la historia que posibilitaría un nuevo contrato social basado en un nuevo subsidio para las familias más pobres, con una revisión del sistema de niveles socioeconómicos en el que se basan los actuales subsidios cruzados para que refleje mejor los ingresos de las personas y permita una mayor redistribución (*El Espectador*, 2020h). Recordando los resultados de la encuesta de Invamer mencionados, las propuestas de la alcaldesa López cuentan con un gran apoyo y sin duda han contribuido a consolidar su posición como figura nacional y potencial candidata presidencial.

CONCLUSIÓN

Estos debates sobre el acceso al agua y la estructura tarifaria no son nuevos. Están arraigados en los enfoques tradicionales sobre

los servicios públicos y la gobernanza del agua en Colombia, que a su vez se derivan de los discursos dominantes en torno a los objetivos sociales y económicos del Estado. Sin embargo, estas perspectivas ideológicas inciden en las actuales discusiones políticas. Como tales, también deben leerse en el contexto de la politización de la gobernanza del agua y los servicios públicos en el contexto de la política partidista colombiana y de las posiciones ideológicas que representan los distintos partidos. Estas contiendas en procura de apoyo político y electoral son claves para entender la política del agua y la gobernanza del sector (Acevedo 2018). Tanto el presidente Duque como la alcaldesa López promueven políticas que emanan de los partidos políticos que representan. A través de estas posiciones, aspiran a atraer a sectores de la población en número suficiente para conservar o aumentar su influencia y autoridad política.

En los debates sobre la reconexión, la desgravación tarifaria, la financiación de los servicios públicos, los subsidios cruzados y el mínimo vital, las posiciones ideológicas que dividen la vida política colombiana están a flor de piel. Sin embargo, en el marco de la crisis derivada de la pandemia –en la que la angustia diaria de no saber qué pasará en los próximos meses o si se prorrogará el aislamiento preventivo, sin certezas sobre si habrá dinero suficiente para el sustento individual o familiar, o sobre cómo se pagará la deuda acumulada de los servicios públicos– podrían surgir nuevos espacios para cuestionar las posiciones neoliberales que han dominado la gobernanza del agua y de los servicios públicos en Colombia desde la década de 1990. Es posible que la alcaldesa López y la Alianza Verde consigan esta vez un mínimo vital nacional. Crucemos los dedos.

REFERENCIAS

- Acevedo-Guerrero, T. 2018. *Water, arroyos, and blackouts: Exploring political ecologies of water and the state in Barranquilla*. Tesis de doctorado. Montreal: Université de Montréal.
- Acevedo-Guerrero, T., Furlong, K. y Arias, J. 2016. Complicating neoliberal

- ralization and decentralization: The non-linear experience of Colombian water supply, 1909–2012. *International Journal of Water Resources Development* 32(2), 172-188.
- Alcaldía de Bogotá. 2020a. Así son los alivios en cobro de servicios públicos durante la cuarentena. 26 de mayo. <https://bit.ly/38oPNic> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Alcaldía de Bogotá. 2020b. Alivios en servicios públicos beneficiaron a cerca de 2 millones de hogares. 24 de julio. <https://bit.ly/38oPNic> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. 2020. Resoluciónn CRA 911/2020. “Por la cual se establecen medidas regulatorias transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico, derivadas de la emergencia declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19”. 17 de marzo.
- Congreso de la República. 1994. Ley 142/1994. “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.
- Congreso de la República. 2020a. Ley 158/2020. “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”. Propuesta por Jonathan Malagón, Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio. 24 de julio.
- Congreso de la República. 2020b. Ley 168/2020. “Por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones”. Propuesta por el Partido Alianza Verde. 27 de julio.
- Congreso de la República. 2020c. Bill 170/2020. “Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco de la Emergencia Sanitaria producto del Covid-19”. Propuesta por la Comisión 6 del Congreso. 27 de julio.
- Corte Constitucional. 2003. Sentencia C-150/2003.
- Corte Constitucional. 2020a. Sentencia C-154/2020. May 28.
- Corte Constitucional. 2020b. “Es inconstitucional el Decreto Legislativo 580 de 2020, relativo a las medidas adoptadas en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.” Bulletin 127. July 23.
- Corte Constitucional. 2020c. Decreto Legislativo que autoriza a FINDE-

- TER para otorgar créditos directos a empresas de servicios públicos domiciliarios, es constitucional. Bulletin 124. July 16.
- El Espectador. 2020a. ¿Qué pasa con los subsidios de servicios públicos en Bogotá? 19 de mayo.
- El Espectador. 2020b. Los peros del presidente de Andesco a la propuesta de suspender el pago de servicios públicos. 21 de marzo.
- El Espectador. 2020c. Cuestionan al Gobierno por omisión de firmas en el decreto que subsidiaba el agua. 24 de julio.
- El Espectador. 2020d. Decretos tumbados: ¿de alivios a suplicios? 24 de julio.
- El Espectador. 2020e. No habrá más alivios económicos en servicios públicos en Bogotá. 24 de julio.
- El Espectador. 2020f. Mínimo vital de agua, un debate que renace en medio de la pandemia. 11 de abril.
- El Espectador. 2020g. Cuatro proyectos que abren el debate sobre la renta básica universal en Colombia. 28 de julio.
- El Espectador. 2020h. Debemos crear nuevo impuesto al patrimonio: Claudia López. 19 de abril.
- El Tiempo. 2020a. Las razones de la Corte para ordenar reconexión de agua pese a fraude. 29 de mayo.
- El Tiempo. 2020b. Independientes, la otra crisis que trae la cuarentena. 30 de marzo.
- El Tiempo. 2020c. Bogotá suspenderá el cobro de servicios públicos durante un mes. 21 de marzo.
- El Tiempo. 2020d. Trapos rojos y bloqueos, protestas por hambre en varias zonas del país. 15 de abril.
- Isaza, G. 2014. *El derecho al agua y el mínimo vital en el marco del servicio público domiciliario de acueducto en Colombia*. Tesis de maestría. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Invamer. 2020. Colombia Opina #5. Bogotá: Invamer, Noticias Caracol y Blue Radio.
- Malagón. 2020. Manos al agua. El sector del agua potable y saneamiento básico no es la excepción al hacer frente a la emergencia. *El Tiempo*. March 23. <https://bit.ly/3p6AcmC> (consultado el 20 de octubre de

2020).

MVCT - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2020. Más de un millón de colombianos con reconexiones gratuitas y más de 2 millones con medios alternativos de suministro, son algunos logros del sector de agua durante el COVID-19. 6 de junio.

Presidencia de la República. 2020a. Comunicado del President Duque sobre las nuevas medidas contra el coronavirus. 14 de marzo. <https://bit.ly/2JE7c5l> (consultado el 20 de octubre de 2020).

Presidencia de la República. 2020b. Decreto 441/2020. “Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”. 20 de marzo.

Presidencia de la República. 2020c. Decreto 517/2020. “Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”. 4 de abril.

Presidencia de la República. 2020d. Decreto 528/2020. “Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. 7 de abril.

Presidencia de la República. 2020e. Decreto 580/ 2020. “Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. 15 de abril.

Presidencia de la República. 2020f. Decreto 819/2020. “Por el cual se adoptan medidas para el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. 4 de junio.

Restrepo, E. y Zarate, C. 2016. El mínimo vital de agua potable en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Opinión Jurídica* 15(29), 123-140.

Revista Semana. 2020a. Gobierno no suspenderá pago de servicios públicos, pero estudia flexibilizarlo. 23 de marzo.

- Revista Semana. 2020b. Gratuidad de servicios públicos en Bogotá está en veremos. 25 de marzo.
- Sánchez Ortega, C. 2020. Colombia, modelo en garantizar acceso vital al agua. *El Tiempo*. June 16. <https://bit.ly/3p7acrf> (consultado el 20 de octubre de 2020).
- Swyngedouw, E. 2004. *Social power and the urbanization of water: flows of power*. Oxford: Oxford University Press.

