

# Desafíos de la gobernanza ambiental: una aproximación a las implicaciones de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en Colombia

*Challenges in Environmental Governance: An Approach to the  
Implications of Integrated Water Resource Management in Colombia*

**Nicolás González**

Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, Medellín, Colombia

nigonzalezbu@unal.edu.co

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

**Fecha de recepción:** 4 de noviembre de 2016 · **Fecha de aprobación:** 27 de enero de 2017

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v12n23.62595>

**Cómo citar este artículo:**

APA: González, N. (2017). Desafíos de la gobernanza ambiental: una aproximación a las implicaciones de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 205-229.

MLA: González, N. "Desafíos de la gobernanza ambiental: una aproximación a las implicaciones de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en Colombia". *Ciencia Política*, 12.23 (2017): 205-229.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### **Resumen**

En búsqueda de realizar una aproximación a las implicaciones de la gobernanza del agua en Colombia, este trabajo (1) indaga acerca del concepto en cuestión, (2) su relación con la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH), (3) expone brevemente el marco institucional que soporta el patrón de gestión de aguas vigente en Colombia, (4) lo analiza críticamente y (5) finalmente, presenta algunas consideraciones pertinentes a cerca de las posibilidades y desafíos que, desde las instituciones, supone la implementación de modelos de GIRH en Colombia.

*Palabras clave: acción colectiva; agua; gestión; gobernanza; instituciones ambientales; recurso hídrico*

### **Abstract**

In order to approach the implications of water governance in Colombia, the first part of the present work seeks to investigate the concept and its relationship with Integrated Water Resource Management (IWRM). Then the Institutional framework that supports the current water management pattern is presented and following, a critical analysis of it is made. Finally some pertinent considerations are presented regarding the possibilities and challenges that implementing IWRM models in Colombia imply.

*Keywords: collective action; Water; Management; Governance; Environmental institutions; Water resources*

## Introducción

El concepto de gobernanza cobra cada vez mayor importancia en la gestión de las problemáticas ambientales en la medida en la que el carácter colectivo de estas se ha venido reivindicando, es decir, el patrimonio ambiental ha llegado a ser reconocido como un conjunto de recursos de uso común, cuya utilización vital y explotación económica afecta a las comunidades en su conjunto.

Pese a que la legislación colombiana reconoce el carácter común de los recursos naturales renovables y la necesidad de la acción conjunta entre las comunidades, organizaciones privadas e instituciones públicas para la gestión de dicho patrimonio desde la promulgación del Decreto 2811 de 1974, las decisiones vinculantes orientadas a dirimir las problemáticas asociadas a tales dilemas colectivos continúan siendo tomadas por un esquema jerárquico de gobierno, cuyas decisiones parecen evidenciar tanto el peso de los grandes agentes económicos explotadores de los recursos naturales como la omisión de las demandas de las organizaciones y movimientos sociales de usuarios no productivos, que en algunos casos, representados en órganos consultivos, no son tenidos en cuenta más que como opinadores.

## 1. Una aproximación al concepto de gobernanza

### 1.1. La (in)governabilidad y la crisis de los paradigmas

De acuerdo con Aguilar (2006), el origen del término gobernanza está vinculado con la crisis de gobernabilidad planteada en el libro *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). En ese texto, la tesis defendida consiste en que los estados sociales se encontraban en peligro probable o inminente de tornarse ingobernables debido a la sobrecarga<sup>1</sup> de sus sistemas políticos, es decir que la democracia de los estados occidentales estaba en crisis debido a un exceso de democracia, o en otras palabras y partiendo de la noción de sobrecarga, los estados sociales se tornaban ingobernables al no tener la disponibilidad de recursos

---

1 La sobrecarga es entendida como la “desproporción que se abre entre las demandas sociales, estimuladas por la expansión democrática de la participación ciudadana y los activismos de los partidos políticos, y los recursos disponibles de gasto público y autoridad política de los gobiernos para poder darles respuesta” (Aguilar, 2006, p. 56).

—fiscales, administrativos o de autoridad— necesarios para responder adecuadamente al creciente número de demandas provenientes de su sociedad por vías formales e informales.

Al respecto, Aguilar (2006) señala que para los autores trilaterales la posibilidad de que un Estado se torne ingobernable radica en el patrón de gobernación de los estados sociales que, en años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, habían construido su principio de legitimidad a partir de un discurso ideológico igualitario de bienestar que se materializaba en la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos. De esta forma, Crozier et al. (1975), sitúan la ingobernabilidad de los estados en el componente dogmático de sus marcos constitucionales y plantean la posibilidad de una reorganización institucional que culmina con el adelgazamiento o vaciamiento de los estados de bienestar (Kim, 2007; Monedero, 2009) y el consecuente recorte en las responsabilidades sociales que estos poseen. De esta forma se promovió una menor intervención del Estado en el mercado y en los demás espacios en los que se había mostrado ineficaz e ineficiente, y la modificación de las relaciones existentes entre los ciudadanos y la institucionalidad pública, abogando por una mayor independencia y autonomía de los primeros frente a las organizaciones del estado.

Por su parte, Lechner (2001) agrega que las reformas en cuestión, agitando la bandera de la eficiencia y cuestionando la eficacia del modelo jerárquico tradicional, sirvieron para permitir la entrada del mercado en asuntos públicos y para desplazar al estado por el mercado como motor de desarrollo social; todo esto en el marco de una interpretación neoliberal en la que el orden producido por la planificación y acción de las instituciones públicas, pasaba a ser reemplazado por un supuesto orden autorregulado que surgía de forma espontánea a partir de la acción humana y el mercado. De este modo la pérdida de la centralidad de las instituciones del estado en el ámbito político en general y en la provisión de bienes y servicios en particular, es consecuencia directa de las transformaciones políticas ocurridas a partir de la década de los setenta (Lechner, 2001; Millán, 2001).

Cuestionando de forma directa el discurso neoliberal bajo el cual se apoyaba el modelo naciente, Monedero (2009) sostiene que las propuestas articuladas en el informe presentado a la Comisión Trilateral no fueron más que una respuesta ideológica a partir de la cual se buscaba combatir el ímpetu democratizador de los nuevos movimientos sociales que se expandían por Europa y América en ese tiempo. En este sentido, para

el autor el problema de la ingobernabilidad no era más que un argumento retórico diseñado para negar la crisis de legitimidad de los Estados occidentales, que radicaba en la incapacidad de responder a las demandas de sus sociedades, y una oportunidad para cambiar el carácter pluralista y democrático alcanzado en los años de posguerra por un escenario propicio para la reducción del estado, a partir del cual se abría espacio a formas de gobierno supranacional encargadas de garantizar el comercio mundial (Monedero, 2009).

Respondiendo también a las propuestas de la Comisión Trilateral, Lechner (2001) sostiene que la interpretación neoliberal de la crisis pierde credibilidad en dos puntos fundamentales: en primer lugar, porque el mercado no se constituye como orden autorregulado, ya que no posee capacidades de autolimitación o autosuficiencia intrínsecas sino que requiere de elementos externos como el derecho y la política para delimitar su acción; y en segundo lugar, porque en un escenario de economía mundial que se guía por criterios de competitividad y productividad, compete al estado organizar la competitividad de su país y defenderla del poder económico de otros países (Lechner, 2001).

Teniendo en cuenta lo expuesto, es preciso considerar que “hubo una indudable retórica catastrofista que servía a intereses políticos, pero el nocivo desempeño de los gobiernos en el temario del crecimiento económico y del desarrollo social fue algo indiscutible” (Aguilar, 2006, p. 61), es decir que, si bien la crisis del modelo de estado jerárquico fue una realidad, la respuesta promovida por lo defensores de la gobernabilidad no parecía ser la solución.

## 1.2. Un nuevo debate: el cambio en la política y en las políticas

En medio del desencanto con las utopías de izquierda y derecha a finales del siglo XX, crecía la creencia de que las fallas del mercado eran la regla y no la excepción y que los gobiernos no estaban lo suficientemente informados o lo suficientemente capacitados para hacerse responsables de corregir dichas fallas (Bowles y Gintis, 2001). De acuerdo a este contexto, que refuerza el supuesto “de que tanto el ‘todo gobierno’ como el ‘todo mercado’ habían fracasado” (Roth, 2002, p. 112), comienza la indagación acerca de nuevos estilos de gobernar que asuman el agotamiento del modelo de libre mercado y del esquema jerárquico tradicional basado en la autoridad estatal y el uso de la coerción, y busquen redefinir las estrategias de gestión a partir de redes de interacción que

no presten atención de forma exclusiva a la obtención y cuantificación de unos resultados específicos sino también al desarrollo de los procesos relativos a las políticas.

Igualmente, es pertinente señalar que en la actualidad, además de la continuidad de los debates ideológicos reseñados (y de acuerdo con Ballester et al. (2011)), la legitimidad de las instituciones públicas tiende a ser cada vez más cuestionada por una ciudadanía más reflexiva y crítica, que no se conforma con el rol tradicional de gobernado u opinador, sino que se considera en el derecho de influir en todo aquello que le afecta y comienza a mostrar disposición de hacerlo. Además, “los gobiernos de todos los niveles se ven obligados a esforzarse para reaccionar de manera eficaz en un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico donde la mera provisión tecnocrática de servicios no suele resolver demasiados problemas” (Ballester et al., 2011, p. 4). De esta manera es posible entender la gobernanza en el escenario actual como una “respuesta a la crisis de los paradigmas y de las rutinas institucionales que habíamos ido construyendo en escenarios más estables” (Subirats, 2010). No obstante, si la respuesta es gobernanza, ¿cómo debe ser entendida?

### 1.3. El concepto de gobernanza

La cuestión de la gobernanza comienza a ser materializada, de acuerdo con Aguilar (2006), en el momento en el que los gobiernos aceptan la necesidad de integrar al proceso de gobernar un conjunto de actores que son independientes de las instituciones públicas, porque reconocen que son importantes para fijar el rumbo de una sociedad y que sus recursos y competencias son fundamentales para la resolución de los problemas y conflictos que la aquejan. Una vez sentada esa claridad, el mismo autor define la gobernanza como una capacidad de gobernar que

[C]onsiste y se muestra en las pautas de comportamiento que los gobernantes practican al relacionarse con los diversos grupos sociales para definir con ellos los objetivos de valor de la vida asociada, procurar su aporte para realizarlos, atender sus problemas, arbitrar conflictos y agravios que aparecen inevitablemente en la convivencia humana. (Aguilar, 2006, p. 65-66)

En congruencia con el postulado de Aguilar, Page (2013) sostiene que la gobernanza se refiere a un proceso de formulación, decisión e implementación de políticas públicas en el que el rol institucional jugado por el gobierno es de coordinación multiinstitucional e intersectorial, cons-

tituyéndose en un mecanismo de acción colectiva que integra organizaciones públicas, privadas y sociales.

Por su parte, Subirats (2010) caracteriza la gobernanza “como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos” (p. 25).

Finalmente, desde una perspectiva cercana a las anteriores y en referencia a la gobernanza ambiental, Alfie (2013) entiende el concepto en cuestión “como un nuevo instrumento de política que podría permitir dinamizar la gestión frente a diversos conflictos espacio/ambientales” (p. 9), y lo define “como una combinación amplia de agrupaciones políticas reunidas en arenas de participación y deliberación, para tratar de aliviar reconocidos dilemas ambientales” (p. 8).

A partir de la lectura de las nociones del concepto en cuestión hasta ahora referenciadas y del contexto planteado en los dos apartados anteriores, es posible afirmar que la gobernanza<sup>2</sup> posee unos atributos específicos:

1. Se refiere a procesos amplios de toma de decisiones y acción colectiva<sup>3</sup> orientados al desarrollo de proyectos comunes, a la mediación de conflictos y alivio de dilemas de la vida en comunidad.
2. Aboga por la inclusión de un amplio espectro de actores en los procesos de toma de decisiones y gestión, y contempla, además de entidades gubernamentales, agentes productivos y agremiaciones económicas o intelectuales, la participación de movimientos sociales, ONGs y asociaciones comunitarias, entre otros.
3. Articula la acción colectiva para la atención de dilemas comunes a partir de redes conformadas por múltiples actores, que constituidas como instituciones formales o creadas a partir de la interacción informal entre estos en un determinado subsistema de política, se

---

2 Es preciso aclarar que en este trabajo se aborda la cuestión de la gobernanza como un estilo de gobernar o un instrumento de política (Roth, 2002; Alfie, 2013), es decir como un modelo de gestión de lo público aplicado al ciclo de las políticas, y no como a una dinámica de autogobierno comunitario planteada en escenarios microinstitucionales conforme con los aportes de autores como Bowles y Gintis (2001).

3 Para efectos de este trabajo, la acción colectiva es tendida, a partir de los postulados de Ostrom y Ahn (2003), como el resultado de la articulación de intereses entre múltiples tipos de actores que cooperan bajo la existencia de funciones utilitarias no egoístas, es decir tienen en cuenta también los intereses de los demás actores con los que se encuentran relacionados.

configuran como un mecanismo regulado de participación diferente a los medios de acción política tradicional como los partidos políticos (Fonseca y García, 2011).

4. Presupone la gobernabilidad como las capacidades con las que deben contar las instituciones públicas para desempeñarse en un nuevo contexto político (Aguilar, 2006), porque, resalta las legítimas facultades de coerción, la posibilidad de crear o formalizar instituciones y la tenencia de recursos, de manera que el papel desempeñado por las autoridades públicas, en el marco de sus quehaceres, pasa a ser el de articulador de procesos de acción mancomunada para la atención de problemas públicos.
5. Supone como componentes novedosos la participación activa (Ballester et al., 2011) y deliberación entre un ampliado número de agrupaciones políticas (Alfie, 2013), lo que implica el empoderamiento de los actores participantes (Kim, 2007).

#### 1.4. El marco teórico de la gobernanza: los nuevos institucionalismos

Teniendo en cuenta los atributos planteados para el concepto de gobernanza y trayendo a colación las consideraciones de Page (2013), es posible establecer que los trabajos que abordan el concepto de gobernanza, tienden a agruparse en dos tradiciones teóricas: el nuevo institucionalismo de elección racional y el nuevo institucionalismo sociológico (NIS). La relación con la primera tradición consiste en que las elecciones y acciones de los individuos son motivadas por la racionalidad económica de maximización de beneficios o utilidades individuales (individualismo metodológico) (Ma, 2007), y por lo tanto la participación de estos en arreglos institucionales y su propensión a la acción colectiva dependen del análisis de los incentivos resultantes de esos arreglos en relación con sus intereses (Page, 2013).

La relación con la segunda tradición, (NIS) consiste en que los individuos y organizaciones están envueltos en redes de interacciones sociales junto con otros actores presentes en su entorno, y actúan con el fin de entender y manejar esas relaciones bajo los parámetros de las limitaciones creadas por las instituciones existentes (Page, 2013). Por lo tanto, la participación de un actor específico en una red de interacción social, en la medida en la que esta conlleve la aceptación de arreglos formales o informales, implica la reducción de incertidumbre a partir del acceso a información sensible, la aceptación de unas limitaciones comunes a



quienes forman la red y la observación constante de los demás nodos (Fonseca y García, 2011). De este modo se facilita la comprensión de los intereses que motivan el comportamiento de los actores en interacción y, en consecuencia, el manejo de las relaciones con los mismos.

## **2. El enfoque de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH)**

El concepto de GIRH entendido como un “proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales” (Global Water Partnership (GWP), como se citó en Rogers y Hall, 2003), constituye un enfoque de gestión ambiental que integra una doble significación o lectura.

La primera lectura, está relacionada con el paso de una política hidráulica a una política hídrica, lo que supone el interés público por conservar el ciclo hidrológico, los ecosistemas naturales y los servicios medioambientales que este produce; incluyéndose el vocablo *integral* (o integrado) a la gestión del recurso hídrico y planteándose el tratamiento del agua en conjunto con los demás recursos naturales para garantizar la supervivencia de los mismos (Mussetta, 2009). Es pertinente entonces referirse a esta primera lectura como una visión sistémica del concepto de GIRH, puesto que reconoce la interacción e interdependencia existente entre el agua y los demás elementos bióticos y abióticos que configuran el sistema natural, incluyendo a los seres humanos y sus actividades vitales, culturales y productivas, y destaca la importancia del mantenimiento de los ciclos naturales de los ecosistemas.

La segunda mirada del concepto de GIRH, también impulsada desde el GWP, reprueba el anterior paradigma de gestión ambiental que “desarticuló e ignoró los valores social, económico y ambiental del recurso [...] y privilegió la dirección de las políticas en el gobierno central, soslayando la participación de gobiernos locales” (Pompilio, 2010, p. 50). Desde la perspectiva de la GIRH, el término “integrada” pasa a referirse a la gestión colectiva del recurso, ya que resalta la existencia de los diferentes valores que el agua representa para una multiplicidad de actores y llama la atención acerca de la importancia de constituir espacios para la participación de particulares en la gestión de dilemas hídricos. De esta forma se busca contribuir a la proliferación de modelos de gobernanza que di-

namicen los procesos de administración del agua desde los territorios en aras de responder con celeridad a los conflictos en torno a la planeación, ordenación, uso y manejo del recurso; pasando a ser deseable el acompañamiento permanente de las entidades públicas localizadas.

### 2.1. La gobernanza del agua

Como se dijo anteriormente, una de las perspectivas del enfoque de GIRH promovidas por el GWP aboga por la gestión descentralizada y colectiva de las aguas, y vincula a los procesos de gestión pública del recurso hídrico tanto a las autoridades municipales como a las asociaciones comunitarias, de usuarios, movimientos sociales, agentes productivos y demás actores interesados. La nueva estrategia de gestión, de acuerdo con Pompilio (2010), implica el reconocimiento tanto de sus usuarios directos (y de quienes se ven directamente afectados por los conflictos asociados al aprovechamiento del agua), como de los múltiples usos y valores tradicionales, ambientales y económicos localizados del agua.

A este respecto es importante añadir que el recurso hídrico, en tanto recurso renovable de uso común, fundamental para la supervivencia de los seres vivos y el desarrollo de todo tipo de actividad productiva, se perfila como un dilema socio-ambiental permanente de acción colectiva a la luz de la interdependencia de quienes se asientan en una cuenca hidrográfica, dado que el uso irresponsable o la sobreexplotación de él por parte de cualquiera de sus usuarios, afecta de forma directa a todos aquellos que lo aprovechan y al ecosistema en su conjunto.

Partiendo de las consideraciones presentadas y entendiendo al agua como patrimonio de uso común, el vocablo “integrada” bajo el cual pasa a ser calificada la gestión del recurso hídrico desde una perspectiva de participación comienza a ser referido como Gobernanza del Agua desde los postulados del GPW (Rogers y Hall, 2003; Ünver, 2008). De esta manera se busca incluir, si bien no la totalidad, la mayor parte de los atributos del concepto gobernanza desarrollados con anterioridad en los modelos de administración de aguas.

## 3. El modelo de Gestión del recurso hídrico en Colombia

Para la comprensión del actual patrón de gestión de los recursos hídricos en el país, es necesario hacer referencia a tres documentos entre la amplia cantidad de leyes, decretos y resoluciones que dan estructura a la administración pública del medio ambiente en Colombia: 1. El Decreto

2811 de 1974, 2. La ley 99 de 1993 y 3. La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH). Los dos primeros configuran el marco normativo e institucional de planeación y gestión de los recursos naturales renovables, y el tercero contiene las últimas directrices y lineamientos de acción política para la gestión del agua.

### 3.1. Decreto 2811 de 1974

El actual modelo de administración de las aguas en Colombia comenzó a configurarse hace más de 40 años con la adopción del “Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección del Medio ambiente” (Decreto 2811, 1974). En el marco de dicha norma se estipula el dominio público de las aguas y se las caracteriza como bienes inalienables e imprescriptibles, se convienen las formas en la que se pueden adquirir derechos sobre el recurso hídrico y las obligaciones a las que están sujetos sus usuarios, se crea la figura de las asociaciones de usuarios de aguas, plantean las posibilidades de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, y se sientan las bases para la elaboración de políticas encaminadas a la gestión del recurso hídrico, entre otros aspectos relevantes contemplados en su articulado.

No obstante, es de gran relevancia resaltar que desde hace cuatro décadas, con la entrada en vigencia del mismo decreto, se consagran dos principios importantes para los debates ambientales actuales: la proclamación del ambiente como patrimonio común, y esto es, la participación tanto del estado como los particulares en su conservación y manejo (Decreto 2811, 1974, art. 1); y el establecimiento de la cuenca u hoya hidrográfica como espacio geográfico, objeto de planeación y ordenamiento para la gestión de las aguas (Decreto 2811, 1974, cap. III, sec. I).

### 3.2. Ley 99 de 1993

El segundo hito en la configuración del actual modelo nacional de gestión hídrica es la promulgación de la Ley 99 de 1993. A partir de esta, se reorganiza la institucionalidad pública encargada de la gestión y conservación ambiental mediante el establecimiento del Sistema Nacional Ambiental (SINA), en el marco del cual se crean entidades tales como el Ministerio del Medio Ambiente (órgano rector de la misma y encargado de dictar los lineamientos de política, planificación, ordenamiento y manejo ambiental en Colombia) y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR). Estas entidades son constituidas como organismos con autonomía administrativa y financiera e integran a un

conjunto de entidades territoriales que, por sus características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema, y tienen como funciones principales aplicar los planes, políticas y programas nacionales en materia ambiental en el territorio de su jurisdicción y ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el mismo espacio. Además, las CAR desempeñan el rol de entidades asesoras de las autoridades locales que la conforman y de garantizar la aplicación y cumplimiento de las normas ambientales nacionales por parte de los diferentes actores presentes en su área de gestión.

### 3.3. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH)

El tercer y último hito de cara a la configuración del actual patrón de administración del agua en Colombia se materializa en el año 2010 con la adopción de la PNGIRH. De acuerdo con las directrices planteadas en la política en cuestión, el accionar de las instituciones públicas encargadas de la administración ambiental en el país se orienta principalmente hacia el desarrollo y aplicación de acciones que, articuladas con el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo, favorezcan el uso eficiente del agua y prevengan la contaminación de la misma, garanticen su manejo responsable por parte de autoridades públicas y usuarios, contribuyan al perfeccionamiento y aplicabilidad de instrumentos económicos y normativos requeridos para garantizar su cumplimiento, y propicien la construcción de estrategias que faciliten la armonización de los componentes naturales, sociales y económicos del sistema ambiental; en aras de que las perturbaciones causadas sobre los ecosistemas no alteren de forma significativa su estructura y procesos naturales.

Pese a lo novedosa que pueda parecer la nueva política, desde los principios, objetivos y líneas de acción estratégica que plantea, se tiende a reforzar un patrón de gestión del recurso hídrico que ha existido desde la década de los setenta y que puede ser contenido en dos pilares fundamentales vinculados entre sí, y a partir de los cuales es posible establecer la relación existente entre la política hídrica vigente en Colombia y las directrices recientemente promovidas por el GWP: un componente que contiene la planeación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, acuíferos, y otro componente que contiene la gobernabilidad.<sup>4</sup>

---

4 En la Política Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (2010) no se incluye el concepto de gobernanza sino el de gobernabilidad, para hacer referencia

El primer componente centra su atención en la ordenación ambiental del territorio a largo plazo y hace énfasis en la planificación del uso coordinado del suelo, las aguas, la flora y la fauna, y en el manejo del recurso hídrico (entendido como la ejecución de obras y actividades de tratamiento) a fin de asegurar la resiliencia de los ecosistemas y la gestión del riesgo. En el segundo componente que contiene la gobernabilidad se encuentran aspectos relativos al fortalecimiento de mecanismos de participación en los procesos de planeación, ordenación y manejo, la promoción de una cultura del agua, el manejo de conflictos entre usuarios y el fortalecimiento institucional; comprendido este último como la necesidad de mejorar las capacidades administrativas de las entidades públicas ambientales, revisar las normativas relativas a la gestión de las aguas, promover iniciativas que posibiliten la obtención de insumos e información para el ajuste de los planes y la importancia de la priorización de acciones para garantizar la sostenibilidad financiera de la GIRH (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).

La convergencia entre el componente de planeación y el de gobernabilidad se materializa con la adopción del Decreto 1640 de 2012, mediante el cual se reglamentan las instancias de planeación y gestión del recurso hídrico y se constituyen los mecanismos de participación para la incidencia de actores no estatales en esos procesos. En este sentido se crean: Consejos Ambientales Regionales como la dependencia encargada de coordinar la formulación de los Planes Estratégicos de Macrocuencas, que a su vez se establecen como norma de mayor jerarquía para la planificación de niveles inferiores y contemplan las herramientas de monitoreo para las zonas hidrográficas; Consejos de Cuenca como la instancia de participación y representación en el diseño de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) en las subzonas hidrográficas; y las Mesas de Trabajo para la elaboración de los Planes de Manejo Ambiental (PMA) de microcuencas y acuíferos.

En relación con lo anterior, cabe traer a colación que, de conformidad con el articulado del Decreto 1640 de 2012, tanto las instancias de coordinación como las de participación tienen un carácter meramente consultivo, y para el caso de los Consejos de Cuenca y las Mesas de Trabajo, vistas como instituciones creadas para propiciar la participación y representación formal de los actores establecidos sobre la cuenca, su posibili-

---

a temas relativos a la participación de actores no estatales y las estrategias de acción para incidir en su cultura ambiental.

dad de incidencia en las dinámicas de participación es reducida solo a la realización de recomendaciones en la fase de formulación de los planes, puesto que sus miembros dejan de ser tenidos en cuenta en los procesos de implementación, ejecución y evaluación de los planes. También es importante añadir que, a partir de los puntos reglamentados en el mismo decreto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el encargado de formular el Plan Estratégico para cada una de las macrocuencas, toda vez que la participación de otras entidades esté únicamente contemplada para la entrega de información e insumos técnicos para la construcción de dicho plan. Por lo tanto, las directrices adoptadas por el Gobierno Nacional para cada Plan estratégico deben ser acatadas por los planes e instrumentos de gestión de inferior jerarquía, de forma similar a como ocurre con los planes departamentales respecto al plan nacional de desarrollo.

#### **4. Balance de la gestión del recurso hídrico en Colombia: una mirada desde los desafíos de gobernabilidad de las instituciones ambientales**

A partir de la revisión y el análisis crítico de las fuentes consultadas, y en concordancia con las consideraciones hasta ahora desarrolladas en este texto, conviene abordar las problemáticas relativas al modelo institucional de gestión del agua en Colombia a la luz del concepto de gobernabilidad, puesto que las posibilidades de implementación de un modelo de gobernanza desde la perspectiva de la GIRH presupone la existencia de unas determinadas disposiciones institucionales y capacidades por parte de las entidades públicas encargadas de la gestión ambiental.

A este respecto es preciso señalar que, a pesar de lo ocurrido durante la crisis del enfoque jerárquico tradicional en el que las instituciones públicas dejan de ser consideradas como el único actor dotado de las facultades necesarias para gobernar a sus sociedades (Aguilar, 2006; Lechner, 2001), los estados continúan siendo el único actor capacitado para crear normas y acuerdos de obligatorio cumplimiento para la totalidad de los miembros de una sociedad y siguen ostentando el monopolio legítimo sobre los medios de coerción. En este sentido, la cuestión de la gobernabilidad continúa vigente, dado que las organizaciones de todos los niveles del estado deben poseer las capacidades necesarias para relacionarse efectivamente con las demás organizaciones públicas y los actores no

estatales presentes en sus sociedades. Esta relación debe darse en un escenario de cambios constantes con miras a articular y coordinar de forma efectiva las acciones emprendidas por los actores participantes de los procesos de gestión de los asuntos públicos (Aguilar, 2006). De igual forma conviene resaltar que a las autoridades públicas les corresponde encargarse de asegurar el cumplimiento de las leyes, reglamentar las instituciones formales de negociación de conflictos y el curso de acción de las políticas.

A continuación, se plantea una serie problemáticas y desafíos relativos a la gobernabilidad del agua en Colombia:

#### 4.1. Centralización administrativa

Retomando las características anteriormente expuestas de la Ley 99 de 1993, es posible establecer la existencia de un alto grado de centralización administrativa que no se evidencia exclusivamente en la dependencia de las CAR respecto al gobierno nacional, sino que también se ve reflejada en la relación existente entre las mismas corporaciones y las autoridades municipales. Esto se entiende bajo la idea de que las leyes marco y las políticas ambientales son formuladas desde el orden nacional y aplicadas por las CAR en el orden regional, lo que desprecia el papel dinamizador que podrían jugar las entidades municipales en materia de planificación, gestión de conflictos y articulación social orientada a desarrollar procesos colectivos de gestión en escenarios localizados. A este respecto conviene destacar que en 2007 el 68% de las inversiones nacionales en GIRH fue ejecutado por los municipios y tan solo un 20% por las CAR, es decir que quienes más dinero invierten son quienes menos poder de decisión poseen.

Lo anterior demuestra también la pervivencia de un patrón de gestión ambiental claramente jerarquizado, en el que la comunicación y las decisiones fluyen de arriba hacia abajo y en el que los lineamientos de administración ambiental tienden a parecerse a las viejas políticas de los estados de bienestar, que según Subirats “tendieron a configurarse de manera universalista, y se caracterizaron por ‘pensarse’ y ‘producirse’ de manera poco diversificada o personalizada, ya que se partía del supuesto de que era necesario responder a necesidades-demandas tendencialmente homogéneas” (2010, p. 23). Las problemáticas asociadas al recurso hídricos, los valores culturales del agua y la multiplicidad de usos económicos asociados a ese patrimonio, pueden eclipsarse fácilmente en

los territorios en el marco del actual modelo de gestión de las aguas en Colombia, en el que los lineamientos, objetivos y estrategias de acción de la PNGIRH son universales y en el que los POMCA y PMA son totalmente condicionados por los Planes Estratégicos de Macrocuenas. Además, los escenarios ambientales regionales y locales quedan a merced del gobierno de turno, dadas las disposiciones institucionales contempladas en la legislación vigente.

#### 4.2. Desarticulación institucional

El segundo desafío de gobernabilidad consiste en la poca articulación real que parece existir entre las autoridades públicas y, en consecuencia, entre sus políticas y acciones en materia de gestión ambiental. Tomando como ejemplo la PNGIRH (2010) y su principal decreto reglamentario (Decreto 1640, 2012), es de resaltar que en el articulado de esos dos marcos institucionales no se referencia a otras políticas públicas teniendo en cuenta la vigencia actual de políticas nacionales para la gestión integral de la biodiversidad, el riesgo, el suelo y los residuos sólidos, entre otras ambientales. Por lo tanto, es posible afirmar que el hecho de que a partir de las normas y políticas ambientales no se establezca una relación vinculante y unificadora de estrategias de acción en aspectos convergentes entre ellas, puede entenderse como una evidencia de la inexistente articulación entre los procesos de gestión ambiental desde el orden nacional.

#### 4.3. Falta de celeridad en la implementación de procesos de planeación y ordenación del recurso hídrico

El tercer problema consiste en la lenta implementación de los instrumentos de planificación y ordenación de las aguas. Apesar de que la cuenca hidrográfica fue definida como área espacial objeto de planificación y ordenación para la gestión del recurso hídrico y la figura de los POMCA creada desde la entrada en vigencia del Decreto 2811 de 1974, y estos planes reglamentados por primera vez con el Decreto 2857 de 1981, hasta diciembre de 2009, poco menos de treinta años después, únicamente se adoptaron 77 de los 256 POMCA que se comenzaron a tramitar en el país (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010), es decir que en casi tres décadas apenas se implementó el 30% de los planes que el gobierno nacional pretendía poner en marcha con la adopción de las normas mencionadas.



#### 4.4. La no estandarización de las tasas ambientales y su ineficiente implementación

La implementación de las tasas ambientales, entendidas como parte de las herramientas por las que se financian las CAR y como instrumentos de control sobre el aprovechamiento del agua por parte de actores públicos y particulares, evidencia serias limitaciones en materia de reglamentación y aplicación pese a haber sido adoptadas en el Decreto 2811 de 1974. Los instrumentos en cuestión son las tasa retributiva, instaurada bajo el principio del que contamina paga: reglamentada mediante el Decreto 901 de 1997 (desde entonces su figura ha sido modificada con los decretos 3100 de 2003, 3440 de 2004 y 2667 de 2012) y las tasas por utilización de aguas, que deben ser pagadas por toda persona natural o jurídica que saque provecho del uso del recurso captándolo directamente de su fuente natural (reglamentada en la Ley 99 de 1993 y modificada con el Decreto 155 de 2004). El constante cambio en la reglamentación así como la no estandarización de protocolos y guías para la aplicación de estos instrumentos ha dificultado su implementación.

En relación con lo anterior, cabe mencionar que entre 2002 y 2007 se recaudaron alrededor de \$291.000 millones de pesos por concepto de tasa retributiva, mientras que el recaudo por concepto de tasa por utilización de aguas fue de \$5.338 millones en el año 2007 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010). Teniendo en cuenta que en el mismo año se invirtieron \$2.4 billones en la gestión del recurso hídrico, de los cuales las CAR aportaron \$477.747, y que se calcula que en Colombia hay más de 150.000 captadores de agua de los cuales solo un tercio tiene permiso para realizar esa acción (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010), se puede establecer una relación entre la imposibilidad del sistema ambiental de auto sostenerse con la falta de control sobre los usuarios del recurso. Tal desconocimiento puede comprometer la oferta, demanda y calidad del agua puesto que se ignoran las actividades para las cuales es aprovechada, el uso que se le da y las condiciones en la que es captada y vertida de nuevo a los cauces naturales.

### 5. Implicaciones de la gobernanza del agua en Colombia

En relación con los marcos normativos con los que se configura el modelo de gestión ambiental vigente, de los desafíos de gobernabilidad referidos y de los atributos de la gobernanza, las implicaciones de la go-

bernanza del agua en Colombia pueden ser definidas en dos grupos: las implicaciones de implementar la gobernanza del agua y las del análisis de la gobernanza del agua.

### 5.1. Desafíos y posibilidades de la implementación de modelos de gobernanza del agua

Se refieren a las implicaciones de poner en marcha la herramienta de gestión en cuestión desde las instituciones formales.

#### 5.1.1. Cambio institucional

Desde una perspectiva idealista, y trayendo a colación los desafíos de gobernabilidad planteados, la adopción de modelos gobernanza del agua en los que se plasmen en alguna medida los cinco atributos relativos al concepto supone, en principio, un cambio radical en el actual patrón de gestión del agua en Colombia. Por lo tanto, la adopción de los nuevos modelos suponen también la modificación de los marcos normativos existentes a fin de: descentralizar procesos administrativos mediante la delegación de responsabilidad en materia de planeación, gestión y control hacia autoridades regionales y locales; diseñar instrumentos en los que converjan efectiva y vinculantemente las acciones emprendidas desde las entidades públicas de todos los niveles; fortalecer la presencia de las autoridades ambientales en los territorios para asegurar el cumplimiento de las normas y la caracterización de las problemáticas; generar escenarios multinivel de participación y deliberación para abordar dilemas asociados al agua y articular la acción colectiva; y crear instrumentos que permitan reconocer desde las instituciones, movimientos sociales articulados en torno a problemáticas asociadas al recurso hídrico. Sin olvidar que la transformación del patrón de gestión significaría un cambio en la forma en la que se diseñan, deciden, ejecutan y evalúan las políticas.

#### 5.1.2. Alternativas institucionales para generar dinámicas de gobernanza del agua desde los territorios

El modelo de participación en la gestión del agua que se viene implementando en Colombia a partir de la adopción de la PNGIRH consiste en la creación de dos instancias de participación: los Consejos de Cuenca para las cuencas objeto de planeación y manejo, y las Mesas de Trabajo para el caso de las microcuencas y acuíferos (Decreto 1640, 2012). No obstante, desde su estructura, distan de ser instituciones realmente participativas y articuladoras, puesto que no tiene incidencia real en los

procesos y su función se limita a la de información y acompañamiento, dado que son organismos representativos de carácter consultivo. Los aportes de estas instancias, solo son requeridos en la fase de construcción del plan y, dada su estructura de órgano representativo, restringen posibilidades de acción colectiva y discriminan los recursos que pueden aportarse desde la sociedad para llevar a cabo procesos de gestión. Por lo tanto, y reiterando que desde las normativas vigentes las instituciones formales de participación en la GIRH tienen un carácter meramente consultivo, es posible sostener que se refuerza el carácter jerárquico del sistema de toma de decisiones, ya que éstas continúan siendo competencia exclusiva de los funcionarios públicos y no resultado de la acción mancomunada entre estos y los demás actores interesados en los procesos de administración del patrimonio ambiental.

A pesar de ello, en el marco del modelo de gestión vigente, tanto las autoridades ambientales regionales como las locales, tienen la facultad de crear e implementar dinámicas que propicien la participación de actores no estatales y la acción colectiva para gestionar el recurso hídrico en sus áreas de jurisdicción. En primer lugar, existe la posibilidad de poner en marcha programas que, impulsados por las autoridades ambientales, propicien la interacción constante entre ellas y actores sociales, y que contribuyan a la creación de vínculos y a la articulación de redes en las que fluya información desde agencias estatales hacia la sociedad y viceversa.<sup>5</sup> Si bien programas de este tipo se han diseñado con funciones técnicas de acceso a información en los territorios, a partir de los ellos se pueden establecer estrategias de datos abiertos (Concha y Naser, 2012), desarrollar planes de formación cultural, crear mecanismos de autogestión de riesgo y articular procesos de participación y realización de proyectos de interés colectivo.

La segunda posibilidad consiste en implementar pactos sociales territoriales, que entendidos como pactos público-privados entre un amplio número de actores, se constituyen como un medio formal de acción colectiva para la atención de problemáticas específicas (Frías et al. 2012). Si bien este tipo de pactos no necesariamente representan algo novedoso,

---

5 Para el caso de la gestión del recurso hídrico se han venido implementado programas sociales de monitoreo mediante los cuales las CAR consiguen información sobre el estado del recurso, y actores comunitarios aprenden a recoger dicha información, interpretarla y además se relacionan con otros grupos cercanos en su entorno. Véase el caso de PIRAGUA en Corantioquia (*s.f.*).

la posibilidad de incluir en ellos a actores como ONGs, organizaciones comunitarias y otros que con tenencia de personería jurídica provengan de sectores marginados de la sociedad o velen por intereses de los mismos, significaría un avance en la democratización de los procesos de gestión, la posibilidad de contar con más recursos (información y capacidad de control, entre otros) y aumentaría la legitimidad de las intervenciones.

Finalmente, las autoridades ambientales siempre tendrán la posibilidad de crear escenarios formales o de recurrir a espacios informales para relacionarse con otros actores, deliberar e incluso trazar líneas de acción, así como los actores no estatales podrán hacer uso de recursos informales para, en principio, hacerse escuchar. No obstante, en la medida en la que la regulación de los medios de participación continúe siendo restrictiva, el establecimiento, continuidad e impacto real de todo proceso incluyente y colectivo no reglamentado estará siempre condicionado por numerosos factores e intereses políticos y económicos.

## 5.2. Implicaciones para el análisis de la gobernanza del agua

Están vinculadas tanto con la ampliación del marco teórico de la gobernanza para el análisis de dilemas ambientales como con la identificación del papel del analista y el investigador en medio de las restringidas posibilidades de participación existentes en el sistema político colombiano y las problemáticas mencionadas relativas al modelo de gestión del recurso hídrico.

### 5.2.1. Un marco teórico ampliado de la gobernanza ambiental.

Teniendo en cuenta el conjunto de atributos acuñados a la gobernanza es evidente la relación existente entre esta y las tradiciones teóricas institucionalistas como ya se ha mencionado en el transcurso de este texto. Sin embargo, en un contexto como el actual, en el que se cuestiona el carácter providencial del estado (Aguilar, 2006; Lechner, 2001), el patrón universalista de sus políticas públicas (Subirats, 2010) y su rol como agente neutral encargado de conducir a la sociedad, es necesario contar con herramientas de análisis que posibiliten comprender las múltiples interpretaciones y discursos que se configuran en torno a las problemáticas relativas al recurso hídrico en escenarios que pueden presentarse tanto restringidos y desconocidos como polarizados.

Por estas razones, más allá que como meras instituciones formales, es preciso comprender también las políticas públicas como discursos persuasivos dotados de argumentos fuertes y estructurados (Cano, 2010),

que posibilitan la creación de acciones y la realización de las mismas (Herrera, 2010), y que tienen un componente político resultante de un discurso específico o de una correlación de fuerzas. Desde esta perspectiva, los postulados de autores como Emery Roe cobran gran importancia porque aportan instrumentos de análisis que posibilitan la identificación de los actores, de sus contextos, discursos y, por lo tanto, de la manera en la que ellos conciben un patrimonio como el agua y los problemas vinculados con él.

La denominada Perspectiva Narrativa de Roe (1994) plantea la posibilidad de analizar las políticas a partir de la identificación de la controversia existente en torno a su ámbito específico de acción, y puede ser identificada y elaborada a partir de dos vías: por medio de la construcción de la Metanarrativa o mediante la implementación de redes de análisis de narrativas. El primer camino consiste en tipificar y delimitar la historia, los contrarrelatos y las no historias. En este respecto se entiende a las historias, como la política pública, los escenarios que plantea y sus argumentos; los contrarrelatos, como los discursos alternativos y opuestos a la política; y las no historias como todas aquellas voces y escenarios ignorados.<sup>6</sup> Por su parte, el análisis intertextual consiste en la identificación y caracterización de argumentos a partir de contrastar las narrativas y así descubrir la controversia (Roe, 1994).

Los instrumentos de análisis propuestos por Roe, que toman las narrativas y los contextos como objetos de estudio, pueden complementarse con los análisis que se desarrollan sobre esos contextos, desde los nuevos institucionalismos atendiendo a la forma en la que las instituciones condicionan y son condicionadas por los actores que allí se desenvuelven. Aunque las formas en las que se recoge la información puedan ser diferentes, en el análisis esos datos pueden ser perfectamente compenetrados, contrastados y vinculados con las narrativas. Además, en escenarios geográficos alejados, desconocidos y altamente polarizados, comunes en las zonas rurales de Colombia, el análisis de las narrativas puede ser de gran utilidad tanto para identificar actores y controversias producto de su interacción en torno al uso del agua, como para develar las no historias, y en consecuencia, los relatos y tradiciones relativos al agua así como los valores y usos asociados a ella.

---

6 La definición de las no historias consiste en una interpretación propia pensada para el caso colombiano.

### 5.2.2. El posible papel de los analistas y de los investigadores.

Partiendo de los postulados de la Perspectiva Narrativa, Arrubla (2010) sostiene que el investigador debe constituirse como un actor mediador entre numerosos discursos y asunciones respecto a los dilemas abordados de forma tal que pueda transformar realidades, mediante la labor desempeñada por analistas para identificar y esclarecer las controversias, a partir de las cuales se pueden comprender también las relaciones de poder presentes en múltiples niveles de gestión. En relación con lo anterior, se puede afirmar que la labor de los analistas e investigadores enmarcados en un sistema centralizado y de difícil acceso, consiste en descubrir historias, darles una voz y articularlas en redes y movimientos sociales con el propósito de generar procesos de acción colectiva desde abajo. Esto si se asume también que los escenarios regionales y locales de Colombia son espacios relativamente desconocidos y dinámicos, en los que se encuentran contrarrelatos y evidencias de la existencia de una gran cantidad de no historias, valores y usos desconocidos del agua.

## Conclusiones

A partir del análisis realizado es posible establecer que, pese a lo novedoso que pueda llegar a parecer el enfoque de GIRH, tanto en su forma sistémica de pensar el medio ambiente como en su intención de promover la participación y la gestión colectiva de las aguas, tales elementos ya habían sido reglamentados en Colombia desde hace más de cuatro décadas. No obstante, la falta de celeridad en los procesos de planificación, que posibilita evidenciar el desconocimiento por parte de las autoridades ambientales del recurso, de sus usuarios, de las actividades para las cuales es aprovechado y de los procedimientos utilizados para captarlo y devolverlo a sus cauces, ha significado para el país una aplicación limitada del enfoque de GIRH.

En lo que al tema participación respecta, es importante mencionar que desde los marcos normativos no se han desarrollado espacios que propicien la deliberación, articulación de intereses ni el desarrollo de proyectos colectivos de gestión del agua, así como tampoco escenarios de solución negociada de conflictos asociados al aprovechamiento del recurso hídrico. Por el contrario, las instituciones del orden nacional encargadas de direccionar los procesos, se han centrado en generar espacios de acompañamiento e información en los cuales los participantes

no tienen poder real de decisión. Este hecho implica que en la práctica se da continuidad al esquema de gestión de carácter jerárquico y centralizado vigente desde hace más de cuatro décadas. Y si bien la implementación de un modelo de gobernanza del agua desde la perspectiva de la GIRH parece bastante lejana, existe la posibilidad de poner en marcha acciones públicas desde los territorios a partir de las cuales se estructuran redes, articulen intereses y emprendan acciones colectivas, sin olvidar el rol que puedan desempeñar los analistas dando voz a las historias y articulándolas en procesos de acción colectiva desde abajo, e incluso propiciando escenarios de autogobierno comunitario.

Partiendo del alto nivel de centralización de la gestión, la limitada articulación entre entidades públicas de todos los niveles, la tardanza para implementar los planes de ordenación y la ineficacia a la hora de realizar acciones de manejo y control, se puede argumentar, además, la existencia de una crisis de gobernabilidad en materia de gestión de los recursos hídricos en Colombia. Se resalta también que los marcos legales en los que se configura la gestión de las aguas datan de hace cuatro décadas y los deficientes procesos de gestión se remontan a la misma coyuntura, de modo que se podría sugerir como hipótesis la existencia de un fenómeno de dependencia de la trayectoria, puesto que desde la expedición del Decreto 2811 de 1974 los documentos normativos promulgados han reforzado procesos existentes y los resultados ineficientes de estos se han mantenido en el tiempo.



## Reconocimientos

Este texto está basado en la ponencia sobre el marco teórico y en algunos avances de la tesis de maestría titulada “Hacia la gobernanza del agua: implicaciones de la gestión integrada del recurso hídrico en el departamento de Antioquia”.



## Nicolás González Builes

Politólogo y especialista en Gestión Ambiental de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Candidato a Magíster en Estudios Políticos de la Misma Universidad.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Alfie, M. (2013). Geografías de la gobernanza ambiental: los casos holandés y candiense. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 22(1), 7-43.
- Arrubla, D. J. (2010). La perspectiva narrativa de Emery Roe. En A.-N. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 317-346). Bogotá, D.C.: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Ballester, A. et al. (2011). Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España. *Reis*, (134), 3-26.
- Bowles, S. y Gintis, H. (2001). Social Capital and Community Governance. *Economic Journal*, (21). Recuperado de <http://www.umass.edu/preferen/gintis/soccapej.pdf>
- Cano, L. F. (2010). El enfoque retórico del análisis de políticas públicas. En A.-N. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 213-229). Bogotá, D.C.: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Concha, G. y Naser, A. (2012). *Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región. Serie de Gestión Pública 74*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas; ILPES; CEPAL.
- Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Ley General Ambiental de Colombia [Ley 99]. DO: 41.146.
- Corantioquia. (s.f.). Piragua, Programa integral, Red de agua. Recuperado de <http://www.piraguacorantioquia.com.co>
- Crozier, M. et al. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Fonseca, F., y García, M. (2011). Redes sociales, instituciones y acción colectiva frente a problemas ambientales. *Revista Líder*, 19, 91-117.
- Frías, M. et al. (2012). *Redes y pactos sociales territoriales en América Latina y el Caribe: Sugerencias metodológicas para su construcción*. Santiago de Chile: Publicación de Naciones Unidas; ILPES; CEPAL.
- Herrera, M. (2010). Políticas discursivas y prácticas deliberativas, un balance crítico de los aportes de Frank Fischer. En A.-N. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 287-316). Bogotá, D.C.: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Kim, P. (2007). Desafíos de la capacidad pública en la era de una nueva administración pública en evolución y reforma de gobierno. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 511-537.
- Lechner, N. (2001). *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México D.F.: FLACSO-IISUNAM; Plaza y Valdés editoriales.



- Ma, S.-Y. (2007). Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism. *International Political Science Review*, 28(1), 57-78.
- Millán, R. (2001). De la difícil relación entre el Estado y la sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social. En A. Camou (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 97-114). México D.F.: FLACSO-IISUNAM; Plaza y Valdés editores.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2 de agosto de 2012). Decreto 1640 “Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones”. DO: 48510.
- Monedero, J. C. (2009). *El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Mussetta, P. (2009). Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México. *Espacios Públicos*, 12(25), 66-84.
- Ostrom, E., y Ahn, T. K. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología* 65(1), 155-233.
- Page, S. B. (2013). Theories of Governance: Comparative Perspectives on Seattle’s Light Rail Project. *The Policy Studies Journal*, 41(4), 583-608.
- Pompilio, A. (2010). Gestión del agua y cambio institucional. *Espacios Públicos*, 13(27), 47-66.
- Presidencia de la República de Colombia. (18 de diciembre de 1974). Decreto 2811 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. DO: 34243.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Rogers, P., y Hall, A. W. (2003). *Effective Water Governance. Global Water Partnership*. Sweden: Global Water Partnership.
- Roth, A.-N. (2002). *Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz*, 2(74), 16-35.
- Ünver, O. (2008). Global Governance of Water: A Practitioner’s Perspective. *Global Governance*, 14(4), 409-417.