

GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

**GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA: CARACTERIZACIÓN DE SUS COMPONENTES SEGÚN EL MÁRCO ANALÍTICO DE LA GOBERNANZA.**

**WATER GOVERNANCE IN COLOMBIA: CHARACTERIZATION OF ITS COMPONENTS ACCORDING TO THE ANALYTICAL FRAMEWORK OF GOVERNANCE.**

Silvana Stefanía Ortiz Cárdenas  
Ecóloga  
Universidad Militar Nueva Granada  
Bogotá, Colombia  
[U2700907@unimilitar.edu.co](mailto:U2700907@unimilitar.edu.co)

**Artículo de Investigación**

**DIRECTOR**

**Ph.D. Ximena Lucía Pedraza Nájjar**

Doctora en Administración – Universidad de Celaya (México)  
Magíster en Calidad y Gestión Integral – Universidad Santo Tomás e Icontec  
Especialista en gestión de la producción, la calidad y la tecnología - Universidad Politécnica de Madrid (España)  
Especialista en gerencia de procesos, calidad e innovación – Universidad EAN (Bogotá D.C.)  
Microbióloga Industrial – Pontificia Universidad Javeriana  
Auditor de certificación: sistemas de gestión y de producto  
  
Gestora Especialización en Gerencia de la Calidad - Universidad Militar Nueva Granada  
[ximena.pedraza@unimilitar.edu.co](mailto:ximena.pedraza@unimilitar.edu.co); [gerencia.calidad@unimilitar.edu.co](mailto:gerencia.calidad@unimilitar.edu.co)



**ESPECIALIZACIÓN EN PLANEACIÓN AMBIENTAL Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES**  
**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA**  
**FACULTAD DE INGENIERÍA**  
**JUNIO DE 2019**

**GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA: CARACTERIZACIÓN DE SUS COMPONENTES SEGÚN EL MARCO ANALÍTICO DE LA GOBERNANZA.****WATER GOVERNANCE IN COLOMBIA: CHARACTERIZATION OF ITS COMPONENTS ACCORDING TO THE ANALYTICAL FRAMEWORK OF GOVERNANCE**

Silvana Stefánia Ortiz Cárdenas  
Ecóloga  
Universidad Militar Nueva Granada  
Bogotá, Colombia.  
[U2700907@unimilitar.edu.co](mailto:U2700907@unimilitar.edu.co)

**RESUMEN**

Dentro de los recursos que ha recibido mayor impacto a nivel mundial debido a las actividades antrópicas ha sido el recurso hídrico, bien ambiental que por naturaleza es indispensable y que además se constituye como derecho fundamental del ser humano. Al ser un recurso esencial que atraviesa todas las esferas del desarrollo cultural, económico, social y político, se ha constituido como una fuente de conflictos y luchas por el control y acceso de este recurso. El objetivo principal del presente artículo es analizar el proceso de gestión y administración del recurso hídrico en Colombia para lo cual (1) define el término de Gobernanza, Gobernanza Ambiental y Marco Analítico de la Gobernanza, (2) toma como referente el Marco analítico de la Gobernanza para caracterizar las problemáticas, actores, normas y puntos nodales más importantes que giran en torno al recurso hídrico en Colombia y (3) Identifica uno de los elementos clave de la gobernanza del agua en Colombia. Para lograr el desarrollo de la investigación se realizó una revisión bibliográfica en distintas bases de datos con el fin de analizar la información pertinente para identificar los principales componentes de la Gobernanza del Agua en Colombia y llegar a la conclusión que una de las principales causas de las luchas y conflictos por el agua en el territorio se debe a una desarticulación entre los objetivos de conservación, manejo y administración ambiental y los objetivos de desarrollo económico del país.

**Palabras clave** Gobernanza, Gobernanza Ambiental, Gobernanza del Agua, Gestión Integral del Recurso Hídrico, Plan Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.

**ABSTRACT**

Among the resources that have received the greatest environmental impact at a global level due to anthropogenic activities has been the water resource, environmental good that by its nature it is indispensable also constituted as a fundamental human right. Being an essential resource that crosses all the spheres of cultural, economic, social and political development, water has become one of the main sources of conflicts and struggles for the control and access of this resource. The main objective of this article is to analyze the process of management and administration of water resources in Colombia for which (1) defines the term Governance, Environmental Governance and Analytical Framework of Governance, (2) takes as reference the analytical framework of Governance to characterize the most important problems, actors, norms and nodal points that involve water resources in Colombia and (3) Identify the key elements of water governance in Colombia. To achieve the development of the research, a bibliographic review was carried out in different databases in order to analyze the relevant information to identify the main components of Water Governance in Colombia and to reach the conclusion that one of the main causes of the fights and conflicts over water in the territory are due to a disarticulation between the objectives of conservation, management and environmental administration and the economic development objectives of the country.

**Keywords:** Governance, Environmental Governance, Water Governance, Integral Management of Water Resource, National Plan for the Integral Management of the Water Resource

## INTRODUCCIÓN

A mediados de los años 70's las problemáticas sociales asociadas al modelo económico de expansión del mercado como el aumento de los precios, desempleo, violencia y desigualdad acompañaban las problemáticas ambientales como la degradación de los ecosistemas y los recursos naturales debido al aumento en el ritmo de extracción de los bienes y servicios ambientales, esto como resultado de la demanda energética en aumento y la perspectiva de la naturaleza como proveedora ilimitada de recursos para impulsar una producción intensiva (Montoya y Rojas , 2016).

Este momento histórico en donde se empezó a hacer evidente el comportamiento exponencial de consumo de recursos y sus afecciones sobre los procesos naturales, llevó a reflexionar acerca del modelo de crecimiento económico en un sistema finito y llegó a la conclusión que el mantenimiento de las tendencias productivas y extractivas de alto impacto y excesivamente contaminantes conllevaron a una situación crítica y alarmante en el sistema social y ambiental (Meadows, Meadows, J, y Behrens, 1972).

Esta situación se ha convertido en parte de una discusión teórica la cual habla de la idea de una crisis de las democracias, la cual cuestiona la capacidad de los gobiernos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y por lo tanto la capacidad de este para administrar de una manera sostenible los recursos naturales (Puerta Rieria, 2016). De aquí nace la necesidad de cambiar las políticas relacionadas con el uso y administración de los recursos naturales pues estas afectan directamente las estructuras económicas, tecnológicas e ideológicas clave en la generación de medidas de adaptación y mitigación de los impactos del cambio climático, la pérdida de biodiversidad, acceso a recursos genéticos y demás problemáticas ambientales como el deterioro y escases de los recursos hídricos(Montoya y Rojas , 2016).

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

A pesar de que Colombia es reconocida mundialmente por su biodiversidad y potencial hídrico, es un país con grandes conflictos socio-ecológicos ya que presenta variedad de problemáticas dentro de las cuales se destacan la escases, contaminación y privatización de fuentes hídricas. Se logra identificar algunos de los factores más importantes en la generación de estos conflictos dentro de los cuales se destaca la falta de articulación entre las normas que guían el manejo, administración y conservación de los recursos naturales y aquellas que propenden por el desarrollo socioeconómico del país.

Para el desarrollo del presente artículo fue necesario hacer una revisión de información acerca de los conceptos de *Gobernanza*, *Gobernanza Ambiental* y *Marco Analítico de la Gobernanza*. Posteriormente se identifican y caracterizan los elementos clave de la gobernanza en Colombia según el Marco Analítico de la Gobernanza tales como conflictos, actores, normas y puntos nodales, finalmente se presentan conclusiones acerca de la información analizada.

### **MATERIALES Y MÉTODOS**

La revisión de literatura se realizó en bases de datos como ScienceDirect, Ebrary, EBSCO y Redalyc en un rango de búsqueda entre 2002 y 2019, en donde se encontró la bibliografía que aportara a la comprensión de la gobernanza del agua en Colombia. Se utilizaron términos clave tales como gobernanza, gobernanza ambiental, gobernanza del agua, marco analítico de la gobernanza, marco legal del recurso hídrico en Colombia, entre otros.

Se analizó la información colectada con el fin de encontrar los puntos clave de la gobernanza del agua en Colombia durante el 2000 a 2019, según las categorías analíticas de la gobernanza propuestas por Hufty (2008) tales como: Problemas, actores, normas y puntos nodales.

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

Con el fin de cumplir el objetivo principal del presente artículo, el cual se dirige a analizar el proceso de gestión, manejo y administración del recurso hídrico en Colombia desde la perspectiva propuesta por el marco analítico de la gobernanza en primer lugar es importante esclarecer los conceptos de referencia tales como gobernanza, gobernanza ambiental y el marco analítico de la gobernanza, los cuales se desarrollan a través del siguiente marco conceptual:

### **1. Marco Conceptual**

#### **1.1 Gobernanza**

La definición del término gobernanza ha adquirido múltiples significancias a lo largo del tiempo, las cuales han adquirido diferentes sentidos que varían según las perspectivas desde las cuales se lo aborde (Launay, 2005). Por ejemplo, una de las referencias más primitivas o antiguas acerca de este término procede del siglo IV a.c y se le atribuye a Platón, quien se refiere al término Kubernare (raíz etimológica de gobernanza), que entonces era utilizado para definir el control de un buque o carro, como una metáfora asociada al control de la sociedad (Launay,2005,p.92).

En 1989 Banco Mundial utiliza el término en inglés governance como una forma de expresarse acerca de las formas de dominio de los recursos socio económicos de un país. Concepto que se enfoca en la descripción de las capacidades técnicas de un gobierno y su producción económica, aislando el concepto de la relación con los factores socio culturales que son determinantes en las dinámicas de relación del ser humano con su territorio (Launay,2005,pp.94-95)

Uno de los cambios de perspectiva más fundamentales para el término gobernanza, se dio en 1994 cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se refiere a éste como un ejercicio de autoridad político-administrativa de los recursos socio económicos de un país, que

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

además acoge procesos mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos y asumen sus obligaciones (Launay,2005,p.95).

Para América Latina, éste cambio fue vital para diferenciar el término gobernanza de gobernabilidad, puesto que en inglés la palabra governance se utilizaba para definir perspectivas conceptuales más asociadas a las que aportó el Banco Mundial y al mismo tiempo referirse a posiciones teóricas más afines con las del PNUD, creando confusión acerca del enfoque desde el cual se debía abordar el término.

El aporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo direccionó la gobernanza hacia una perspectiva que analiza la toma de decisiones como un proceso que no se concentra en una autoridad político-administrativa, sino que contiene múltiples formas de organización entre diversos actores que se coordinan y encuentran espacios a varias escalas con el fin de disponer, decidir o deliberar acerca de sus intereses y problemáticas (Ruano de la Fuente, 2002).

De esta manera se puede evidenciar que la gobernabilidad se enfoca a la aproximación generada por el Banco Mundial y se refiere a la capacidad estrictamente gubernamental de transformar las necesidades de la población en reglas o normas reguladas por un organismo central.

En 2007, Aguilar describe un aspecto fundamental del término gobernabilidad: “En la sociedad no existen o son irrelevantes las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y de solución de sus problemas...”(p.14). De esta manera asume que la sociedad civil debe ser objeto y destino de gobierno, pero no un sujeto y actor. Cuando se aplica este concepto a la realidad es posible explicar en gran medida las crisis de gobernabilidad o la ingobernabilidad de las sociedades, puesto que a pesar de que el gobierno es un agente de

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

dirección necesario es insuficiente para asumir por si solo la magnitud y complejidad de los problemas y necesidades de la sociedad, generando deficiencias en la eficacia y eficiencia para responder las demandas de la ciudadanía, lo que se traduce en el deterioro de la calidad de vida de las personas y por lo tanto un aumento en la inconformidad de la población civil hacia su gobierno central (Aguilar,2007)

### **1.2 Gobernanza Ambiental.**

Esta perspectiva de la gobernanza se refiere a los recursos naturales como parte de un sistema en el cual interactúan sus partes, las cuales se retroalimentan mutuamente y por lo tanto la adopción de decisiones encaminadas a fortalecer el sistema institucional ambiental debe integrar una multiplicidad de actores (sociedad civil, empresas privadas, actores públicos, actores estatales) quienes coordinan sus esfuerzos y toman decisiones a múltiples escalas (local, nacional, global) acerca de las problemáticas ambientales (Montoya Dominguez y Rojas Robles, 2016)

También es posible entender a la gobernanza ambiental como el conjunto de organizaciones y actores que interactúan entre si a través de mecanismos financieros, legales, judiciales y culturales que según sus valores e intereses regulan los procesos de protección ambiental (Devia, Sibileau, y Ulla, 2014,p.243).

Uno de los actores internacionales que se ha encargado de difundir la gobernanza ambiental como un mecanismo eficaz para hacer frente a los desafíos ambientales ha sido el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) cuya labor se basa en cuatro pilares. En primer lugar se centra en la necesidad de desarrollar conocimiento científico bien fundamentado para diseñar herramientas y adoptar decisiones estrategias respecto al manejo de los recursos naturales, así mismo considera fundamental la articulación de leyes y normas



## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

internacionales con los objetivos de desarrollo local a través de la cooperación con los gobiernos para el fortalecimiento de sus políticas regionales en donde supone asignar atención especial a la gobernanza ambiental, deseando ubicarla en el centro de las políticas de desarrollo (Hong, 2009).

Pese a la voluntad del PNUMA para fortalecer la gobernanza ambiental, se ha encontrado con constantes críticas puesto que no ha conseguido poner en marcha las prácticas o procesos de gestión política y ambiental de una manera eficiente y eficaz. Dentro de las causas se ha resaltado la dificultad de cooperación y coordinación entre las organizaciones internacionales y los gobiernos locales que combinada con una falta de apoyo y voluntad política resulta en un marco institucional y normativo pobre cuyas disposiciones son poco claras e incluso contradictorias, lo que finalmente se traduce en mecanismos judicialmente obligatorios, pero con débiles instrumentos de ejecución, sanciones y resolución de conflictos (Devia, Sibileau, y Ulla, 2014).

Esta perspectiva de la gobernanza encuentra tantas dificultades debido a que no se ha desligado de la perspectiva vertical de gobierno caracterizado por un marco gubernamental y sistemas de monitoreo que simplifican los factores que componen los sistemas sociales y ambientales. Por lo tanto más allá de constituirse como una panacea o herramienta de solución por excelencia para dirimir las problemáticas ambientales, la gobernanza ambiental se constituye como aquella estructura social y los procesos asociados a la toma de decisiones por un conjunto de actores respecto a la administración de los recursos naturales que componen un sistema socioambiental, así pues, no existe como tal una buena o mala gobernanza, ya que todos los sistemas socioambientales están regidos por una estructura de gobernanza particular la cual se encarga de orientar las acciones de los actores en el proceso de administración de recursos naturales (Ortiz, Ocampo, Avendaño, y Ramos, 2014).

### 1.3. Marco Analítico de la Gobernanza.

La gobernanza es un termino que describe el deber ser de las prácticas y objetivos políticos en la sociedad, por lo tanto, se le ha atribuido criterios de evaluación de buena o mala gobernanza dependiendo de la transparencia, igualdad, equidad y descentralización en los procesos de administración de los recursos (Huffty, 2008).

Sin embargo, existe un enfoque en donde la gobernanza es un objeto de estudio, partiendo del hecho que, en toda sociedad, independientemente del momento histórico existe un proceso de gobernanza en el cual se toman decisiones respecto a un conjunto de normas formales e informales. El Marco Analítico de la Gobernanza propuesto por Hufty (2008) posiciona a la gobernanza como sucesos o acontecimientos con particularidades propias dependiente de las características de los actores involucrados, normas, instituciones y conflictos que hacen parte de un sistema susceptible de ser analizado (p.86).

Al constituirse como un hecho analizable, la gobernanza se dota de un marco analítico compuesto por una metodología que permite examinar las configuraciones entre los componentes que hacen parte de un sistema o modelo de gobernanza y de esta manera estudiar sus efectos sobre una variable. El autor identifica cinco componentes o categorías analizables que hacen parte del sistema de gobernanza; problemas, actores, puntos nodales, normas y procesos (Hufty, 2008).

La primera categoría de análisis es la de los *problemas*, en ésta es necesario definir con claridad los dilemas asociados a confrontaciones o conflictos referentes a asuntos públicos los cuales resultan de cualquier interacción social. Para cada una de las partes asociadas al problema existe un riesgo o se pone en juego diversos elementos que afectan el porvenir y el bienestar de

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

los actores que por lo general se convierten en luchas de poder por obtener un máximo beneficio (Guerrero de León et al, 2010).

Para poder comprender sustancialmente un problema es necesario identificar a los *actores* que se encuentran involucrados en el problema, dentro de estos se encuentran individuos, grupos y organizaciones quienes movilizan capital social, cultural o económico, y dependiendo de sus niveles de influencia se pueden clasificar en estratégicos, relevantes y secundarios (Guerrero de León et al, 2010).

Los puntos nodales hacen referencia a espacios decisorios ya sean físicos o virtuales en donde convergen problemas, actores y procesos en un tiempo determinado, es aquí donde se toman decisiones, se ultiman acuerdos y se crean o modifican normas. Al identificar y caracterizar las relaciones de los puntos nodales con la variable que se desea analizar permite examinar los efectos de las condiciones existentes en un proceso de cambio (Hufty, 2008).

Las normas o reglas de juego son las que se encargan de orientar el comportamiento de los actores y se modifican a través de esfuerzos coordinados, estas pueden ser formales o informales. Se entiende una norma informal cuando se han creado por acuerdos verbales y prácticas de los actores, cuando estas empiezan a ser recurrentes se institucionalizan y son reconocidas por las autoridades de una sociedad en particular. Para Huffty una característica fundamental de las normas es que son creadas y transferidas a varias escalas que pueden ser internacional, nacional y local, en cada una de estas escalas o niveles existe un proceso de reacción (rechazo, internalización, adaptación) de la norma que implica procesos de cambio y evolución continua (Huffty, 2009).

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 2. Conflictos por el Agua en Colombia

#### 2.1 Naturaleza del agua y conflicto global

El recurso hídrico es uno de los elementos de la naturaleza más importantes en la historia de la evolución humana, siendo fuente ancestral de procesos de organización en donde poblaciones establecen sistemas de colaboración al entender que el acceso a este bien común comprende un derecho natural y colectivo como resultado de la dependencia natural que tiene nuestro organismo por esta sustancia (Roa y Urrea, 2009).

Uno de los claros ejemplos de cómo las sociedades se organizan a sí mismas en respuesta a la necesidad de establecer relaciones de poder entorno al agua son las antiguas civilizaciones hidráulicas de China, India, Mesopotamia y Egipto las cuales establecieron sistemas de irrigación a gran escala que se encontraban bajo el manejo y control de regímenes políticos teocráticos que llegaron a construir los imperios más grandes en la historia del ser humano (Linton y Budds, 2014).

Leonardo Boff a través de su frase “quien controla el agua, controla la vida, controla el poder” (Pérez Lázaro, 2015,p.7) resume la naturaleza social del agua pues esta no solamente un elemento material objeto de uso y control sino que además es capaz de moldear las estructuras, relaciones sociales y de poder debido a que las propiedades químicas de esta molécula le confiere un carácter imprescindible para el sostenimiento y desarrollo de todas las formas de vida en el planeta, además de asociarse estrechamente con la salud humana, la producción de alimentos y el progreso económico y el poder político.



<sup>1</sup> Figura 1. Representación gráfica de la proporción de agua dulce respecto a la proporción de agua salada presente en la tierra. Adaptado de Pérez Lázaro, R. (2015). *La Nueva Cultura del Agua, el camino hacia una gestión sostenible. Causas e impactos de la crisis global del agua*. Bilbao: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.

Aunque en nuestro imaginario colectivo existe la concepción de abundancia hídrica la realidad es todo lo opuesto; el 97% del agua del mundo es salada (de la cual no podemos hacer uso para satisfacer nuestras

necesidades básicas) y el 3% es agua dulce. Si nos referimos al 3% de agua dulce como una totalidad observamos que la disponibilidad de agua para uso del ser humano se ve aún más reducida ya que el 69,7% se encuentra congelada en glaciares (2% del agua a nivel global), el 30% es agua subterránea (0,76% del agua a nivel global) y tan solo el 0,3% se encuentra en lagos, ríos y atmósfera; esto implica que tan solo el 0,01% del agua a nivel global es apta para sostener las actividades orgánicas, sociales y económicas de 7550 millones de habitantes (Pérez Lázaro, 2015). No es de extrañar que los conflictos y luchas por el agua se centren en la cuestión de los derechos de propiedad, pues quien tiene el poder legal e inmediato es el que ejerce el control sobre los procesos de asignación, distribución y administración del agua (Boelens, Cremers, y Zwarteveen, 2011).

Así mismo la disponibilidad de este recurso depende del clima, relieve y posición geográfica de los territorios, es así como uno de los primeros conflictos a nivel global se asocia con la distribución irregular de la oferta hídrica encontrando escenarios locales asociados a escasas y otros a la abundancia. Así mismo dentro de los conflictos globales por el agua que

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

amenazan la disponibilidad per cápita son el aumento acelerado de la población mundial, el cambio climático y el calentamiento global que impactan los ciclos hidrológicos y regímenes de lluvias, así como la contaminación desmedida de fuentes y acuíferos (Pérez Lázaro, 2015).

La distribución desigual del agua se manifiesta en conflictos de carácter social tales como la pobreza, inseguridad alimentaria nacional y sostenibilidad ambiental razón por la cual las poblaciones y comunidades locales libran frecuentes luchas para proteger sus fuentes hídricas de las cuales dependen sus medios de subsistencia pues han sido foco constante de proceso de despojo y robo de agua por parte de actores con altos niveles de influencia y poder (Boelens, Cremers, y Zwarteveen, 2011).

### **2.2 Colombia: Luchas por el agua.**

El país cuenta con la mayor extensión de páramos del mundo, contiene 1'613.927 hectáreas de las cuales el 70% se encuentran afectadas por la acción antrópica. No es de extrañar que la hidrográfica colombiana sea bastante extensa y rica, en Colombia se distinguen cuatro vertientes; Pacífico, Caribe, Orinoco y Amazonía, así como también se encuentran almacenamientos importantes de aguas subterráneas de las cuales se estima que se encuentran en alrededor del 36% del territorio nacional y de las cuales se conoce tan solo un 15% (Cadena Montenegro, 2011, pp.141-143).

Las actividades económicas, culturales y sociales han generado una transformación sobre las cuencas, cuyas principales amenazas son la pérdida de cobertura boscosa debido a la ampliación de la frontera agrícola en particular para el establecimiento de cultivos ilícitos o pastos para la ganadería, contaminación por residuos domésticos y aguas residuales industriales disposición inadecuada de basuras, y por el uso de plaguicidas; estas actividades económicas además demandan altos volúmenes de agua y el sector que se abastece de mayor cantidad es el

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

agropecuario quienes requieren del establecimiento de infraestructura para riego y el industrial dentro de los cuales se encuentran las empresas hidroeléctricas y termoeléctricas (Cadena Montenegro, 2011, pp.144).

Es una contradicción que siendo un país tan rico en recurso hídrico, presenta en gran parte de su territorio condiciones de escases, pues de los 1,101 municipios de Colombia 801 no poseen agua para el consumo humano, 72 apenas cumple los parámetros físicoquímicos dispuestos en el decreto 45 de 1998 y en tan solo 82 municipios se suministra agua potable. Por otra parte los índices de escases a su vez se ven afectados por las temporadas secas, en donde los valores más altos de carencia de agua se presentan en los valles altos y medios del río Cauca, en el Cañón del Chicamocha y el Suarez, en la Guajira, San Andrés y Providencia y algunos municipios de la costa Caribe (Cadena Montenegro, 2011, p.140).

Según Cadena Montenegro (2011) los departamentos con alcantarillado nacional cuya cobertura es menor al 30% son Vichada, Guaviare, Vaupés, Chocó, Córdoba, San Andrés, Boyacá, Guainía, Casanare y Putumayo, mientras que los departamentos con coberturas mayores al 50% comprenden los departamentos del Tolima, Meta, Huila, Norte de Santander, Santander, Atlántico, Antioquia y Caldas. Por último, Risaralda, Quindío y Bogotá se encuentran dentro de los lugares con coberturas mayores al 80% (Cadena Montenegro, 2011, p.145).

Dentro de las causas de la falta de cobertura de servicios públicos en los municipios de Colombia se encuentra la baja asignación presupuestal, bajos niveles de planificación en el sector, corrupción administrativa, así como un aumento acelerado de la concentración poblacional en los centros urbanos. (Cadena Montenegro, 2011).

Las problemáticas por desabastecimiento se profundizan debido a los escenarios de sequías recurrentes, por ejemplo en el 2014 en la región del Orinoco se presentó una fuerte

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

sequía que causó la muerte por deshidratación a más de 20.000 animales entre los cuales se encontraron chigüiros, venados, peces y reptiles, dentro de los cuales se encontraban muchas especies endémicas. Esta sequía se vio reflejada también en el departamento de la Guajira en donde se reportó una crisis humanitaria debido a la escasez de agua y alimentos que generó un alto índice enfermedades y de mortalidad infantil (Cadena Montenegro, 2011).

Teniendo en cuenta estos escenarios de escases el agua se ha convertido en una preocupación para las poblaciones y comunidades del territorio colombiano, que combinados con iniciativas de privatización del agua potencian la gravedad de los conflictos socio-ambientales por el agua. Dentro de los procesos de apropiación y privatización de fuentes se encuentra el sector minero energético el cual apoyado por una política de estado para la promoción de grandes proyectos desde los gobiernos presentes del 2002 al 2013 se ha impulsado un crecimiento en este sector a un 11%, todo esto a través de cambios en las reglas de juego, modificaciones legales, inversiones de presupuesto y procesos de ocupación territorial, es así como el estado se ha convertido en uno de los actores principales en los conflictos socio ecológicos por el recurso hídrico en Colombia (Cadena Montenegro, 2011).

### **3. Actores**

Dentro de los grupos e individuos que forman parte de la red de gobernanza del recurso hídrico debido a su capacidad de controlar o movilizar diferentes tipos de recursos ya sean simbólicos, económicos, de capital social que puedan afectar el funcionamiento de las normas o procedimientos respecto a la toma de decisiones y soluciones de los conflictos por el agua (Correa Assmus, 2015).



## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

Desde la perspectiva nacional la Ley 99 de 1993 determina la ordenación del sector público encargado de la conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en donde se encuentra también el Sistema Nacional Ambiental (Correa Assmus, 2015).

Dentro de las entidades institucionales que conforman el SINA se encuentran El Ministerio de Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible quienes son las encargadas de elaborar políticas con respecto al uso y administración sostenible de los recursos naturales así como también reglamentan los procesos de recuperación del medio ambiente (Correa Assmus, 2015).

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural posee la función principal de elaborar las políticas con respecto a la adecuación de tierras en donde también intervienen el Instituto nacional de Adecuación de Tierras, el Fondo Nacional de Adecuación de tierras y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios ambientales (Correa Assmus, 2015).

Con respecto a las políticas de estado que tienen relación con vivienda, planificación y desarrollo urbano, provisión de agua potable y saneamiento básico se encarga el Ministerio de Desarrollo Económico. Junto con el apoyo de los Consejos Regionales de Planificación se encuentran en la obligación de elaborar un plan de desarrollo que se encargue de asegurar el abastecimiento de agua potable y saneamiento, así mismo sobre ellos recae la responsabilidad de elaborar y fomentar programas especiales de investigación, abastecimiento de agua en zonas rurales (Correa Assmus, 2015).

Por último el el Ministerio de Minas y Energía se encarga de estudiar la demanda y oferta de energía al tiempo que elabora los planes de expansión del sector. Teniendo en cuenta que en Colombia el 80% de la producción de energía es hidráulica, este sector es uno de los actores más

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

influyentes sobre la planeación del recurso hídrico pues a su vez es considerado como el motor del desarrollo socio económico del país (Correa Assmus, 2015).

Cabe resaltar que la responsabilidad de proveer servicios de acueducto y saneamiento básico recae sobre las administraciones municipales quienes son las encargadas de asegurar la prestación de estos servicios a través de empresas oficiales, privadas o mixtas. Dentro de las multinacionales extranjeras que hacen presencia en el territorio controlando gran parte del mercado del agua en Colombia son Aguas de Barcelonas quienes hacen presencia en Cartagena, la empresa francesa Suez quienes tienen cerca de la mitad de las acciones de Aguas de Barcelona, Vivendi y Ondeo quienes controlan las empresas del Caribe, la empresa colombiano-italiana Aguas de Roma quienes controlan empresas del Casanare y la compañía colombiana Triple A quienes se encuentran en el Atlántico pero a pesar de ser una empresa de origen nacional se encuentra controlada por las compañías españolas Canal de Isabel II y Teclaza de Valencia (Motta Vargas, 2010,p.112).

A nivel local la administración del recurso se hace de manera comunitaria conformándose por las Juntas de Acción Comunal, Juntas administradoras de Acueductos y Asociaciones cuyas formas de gestión técnica, financiera y administrativas se encuentran por lo general opuestas al modelo de desarrollo económico y empresarial impulsado por el Gobierno Nacional (Bustos, 2014).

Aunque la creciente escases en el suministro de agua potable en el país junto con las amenazas que impone el cambio climático y el calentamiento global sobre la disponibilidad del recurso, lo que afecta las condiciones de una vida digna para la población el estado colombiano no reconoce el agua como derecho humano fundamental. Debido a esto desde 1909 se han originado muchas movilizaciones o formas de acción colectiva en respuesta a la falta de agua

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

potable, acueductos y alcantarillados quienes han llevado a cabo formas de acción como protestas, paros y movilizaciones para reclamar al estado la carencia, ineficacia e ineficiente en la prestación de servicios relacionados con el agua (Bustos, 2014).

Para poder llevar a cabo estas formas de acción colectiva la población se ha agrupado en redes u organizaciones ambientales o no gubernamentales dentro de las cuales se encuentran ECOFONDO, CENSAT, Union Nacional de Usuarios, Corporación penca de Sabila, AVOCAR, CUT, SIMTRAEMSDES y la ONIC. Estos actores se han encargado de promocionar modificaciones legales para que el estado reconozca el agua como Derecho Humano, establezca un mínimo vital gratuito, además de considerar el agua como sagrada para mucha de las cosmovisiones de las culturas presentes en Colombia (Bustos, 2014, p.94).

### **4. NORMAS**

Las políticas nacionales para el uso, manejo y administración del agua en Colombia se han visto influenciadas por enfoques internacionales. El Global Water Partnership es la red internacional a la cual se le reconoce la promoción de la Gestión Integral del Recurso Hídrico (González, 2017).

Este enfoque surgió ante la necesidad de resaltar el carácter colectivo de las problemáticas ambientales, y por ende incluye la perspectiva de *integral* dentro de la gestión de los recursos hídricos. Esto implicó un cambio de perspectiva y el manejo del agua pasó de una política hidráulica hacia una política hídrica la cual reconoce el interés público en la conservación del ciclo hidrológico, los ecosistemas y sus servicios ambientales ya que se compromete un recurso de uso común del cual depende el bienestar socio-económico del ser humano y el equilibrio de los sistemas ecológicos (González, 2017).

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

Es así como la gestión del recurso hídrico implica ahora una gestión colectiva y reconoce una multiplicidad de actores que requieren de espacios de participación para gestionar las problemáticas del recurso hídrico, que en términos prácticos se acerca al modelo de gobernanza que se pretende construir en los territorios (González, 2017).

En Colombia la gestión y planificación del agua se realiza a través de la Política Nacional para la Gestión del Recurso Hidrico elaborada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010) en donde se establecen los principios, objetivos y estrategias que definen el accionar de las instituciones y usuarios acerca del recurso hídrico, de esta manera se convierte en la línea base para la elaboración de las políticas y en la herramienta para el establecimiento de estrategias de uso y manejo del recurso hidrico (Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible, 2010).

El decreto 2811 de 1974 o Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en donde a pesar de reconocer al recurso hidrico como un bien inalienable e imprescriptible también se establecen las maneras en las cuales se puede adquirir derechos de propiedad sobre el mismo. Establece también la cuenca y hoya hidrográfica como espacio geográfico objeto de planeación y ordenamiento del recurso hídrico (González, 2017,p.215).

En segunda instancia se encuentra la Ley 99 de 1993 por la cual se determina como se estructuran las instituciones públicas encargadas de la gestión ambiental, esto a través de la configuración del Sistema Nacional Ambiental en donde se encuentran las entidades nacionales y territoriales encargadas de aplicar los planes, políticas y programas en materia ambiental (González, 2017,p.215).

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

Un año después se promulga la Ley 142 del 11 de julio de 1994, o también ley de servicios públicos domiciliarios, en esta se establece que la administración del recurso hídrico obedece a las reglas del libre mercado y por ende libera al estado de apoyar el abastecimiento de este recurso como un deber y finalidad y abre paso a procesos de privatización para el suministro de agua potable a lo largo del territorio en donde se le otorga a empresas publicas, mixtas o privadas las facultades de reglamentación y regulación en la prestación de servicios (Cadena Montenegro, 2011,p.140).

El Plan Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico también establece las instancias de planeación y gestión del recurso hídrico, lo que se puede entender como *puntos nodales*, dentro de estos se encuentran espacios como los Consejos Ambientales Regionales en donde se coordinan los Planes Estratégicos de Macrocuencas, los Consejos de Cuenca que se constituyen como espacio de participación y representación en el diseño de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas y las Mesas de Trabajo en donde se elaboran los Planes de Manejo Ambiental de microcuencas y acuíferos (González, 2017,p.217).

A pesar de que se constituyen como espacios transversales y multinivel se establece en el Decreto 1640 de 2012 que estas instancias de carácter netamente consultivo y son creadas para propiciar la participación pero su posibilidad de incidencia en las dinámicas de gestión se reduce a recomendaciones en las fases de formulación, implementación, ejecución y evaluación de los planes de manejo y administración del recurso hídrico (González, 2017).

### CONCLUSIONES

Analizar la gobernanza supone un gran reto pues las definiciones de este concepto varían ampliamente según sus autores y perspectivas políticas, sin embargo, un punto de encuentro entre estos enfoques es la importancia de los mecanismos participativos a nivel local como pilar

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

en los procesos de toma de decisiones respecto a asuntos de interés colectivo como lo son los procesos de gestión y manejo de los recursos naturales.

A pesar de que la gobernanza se ha constituido como uno de los términos cuyo uso ha ido creciendo en los últimos tiempos y se ha involucrado como uno de los factores con más relevancia al momento de solucionar conflictos y avanzar hacia el desarrollo sostenible, los resultados han mostrado que a nivel mundial las alarmas respecto a los conflictos socio ambientales continúan en aumento.

No es correcto utilizar el término de gobernanza como una única herramienta que por excelencia permite solucionar los conflictos que surgen de las relaciones socio económicas del ser humano y sus impactos sobre los sistemas naturales, esto se debe a que para poder solucionar un conflicto es necesario entender sus componentes y analizar el proceso como parte de un sistema complejo y cambiante. Es por esta razón que el Marco Analítico de la Gobernanza se constituye como una herramienta de análisis que permite desagregar los factores clave en los procesos de gestión de los recursos naturales.

Para analizar la gobernanza del agua en Colombia es necesario entender que la naturaleza de los conflictos locales depende de los escenarios de las problemáticas ambientales globales tales como el cambio climático y el calentamiento global. Así mismo es posible notar que los conflictos por el agua no son solamente problemáticas ambientales, si no que a su vez son luchas políticas y sociales que involucran los derechos humanos y civiles de la población.

A pesar de que Colombia es uno de los países que gracias a su posición geográfica y a su composición geomorfológica se identificaron problemáticas socio ambientales tales como condiciones de escases en gran parte del territorio debido a la falta de cobertura en los servicios públicos como resultado de la pobre gestión por parte de los actores presentes en los niveles más

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

influyentes, así como también debido a los efectos locales del cambio climático y a las presiones del modelo de desarrollo económico del país.

Se logró identificar las normas principales que dirigen la administración y gestión del recurso hídrico en donde a su vez se establecen los puntos nodales o espacios de encuentro que permiten llevar a cabo procesos de intercambio de información o tomar decisiones respecto a las problemáticas del agua en Colombia.

Se identificó que a pesar de que las normas más importantes en materia ambiental identifican al agua como un bien inalienable e imprescindible la verdadera administración del recurso hídrico se rige bajo las reglas de libre mercado, por lo que el estado otorga la potestad a las empresas de apropiarse de las fuentes hídricas y por lo tanto el abastecimiento depende de las leyes de la libre competencia. Esto junto con el hecho de que los espacios de participación local son netamente consultivos y las posibilidades de incidencia y determinación acerca de los recursos hídricos por parte de las comunidades locales se constituyen como los factores más delimitantes en el proceso de gobernanza del recurso hídrico en Colombia.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* , 5-32.
- Boelens, R., Cremers, L., & Zwarteveen. (2011). *Justicia Hídrica. Acumulación, Conflicto y Acción Social* . Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bustos, I. J. (2014). La acción colectiva del agua en Colombia y el referendo como acercamiento de democracia directa. *Ciudad y Conflicto* , 79-103.
- Cadena Montenegro, J. (2011). Geopolítica del agua en Colombia: la seguridad humana frente a los intereses transnacionales-. *CIFE*, 127-150.

## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

- Correa Assmus, G. (2015). Hacia una Gobernabilidad del Agua en Colombia. *Revista Educación y Desarrollo Social* , 124-135.
- Devia, L., Sibileau, A., & Ulla, M. C. (2014). Aciertos y desaciertos en la gobernanza medioambiental internacional. *Pensar en derecho*, 231-255.
- González, N. (2017). Desafíos de la gobernanza ambiental: una aproximación a las implicaciones de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en Colombia. *Ciencia Política*, 205-229.
- Guerrero de León, A. A., Gerristen, P., Martínez Rivera, L. M., Salcido Ruiz, S., Rodríguez Meza, D., & Bustos Santana, H. R. (2010). Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo en el municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, Mexico. *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol X, núm 33 , 541-567.
- Hong, L. (2009). *Gobernanza Ambiental*. Copenhague: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Hufty, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el Marco Analítico de la Gobernanza. *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina* .
- Launay, C. (2005). *La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e*. Bogotá : Centro de investigación y educación popular (CINEP).
- Linton, J., & Budds, J. (2014). The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational dialectical approach to water. *Geoforum*, 170-180.
- Meadows, D., Meadows, D., J. R., & Behrens, W. (1972). "*Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad*". Suiza : Fondo de Cultura Económica .
- Montoya Dominguez, E., & Rojas Robles, R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. *Gestión y ambiente* 19(2), 302-317.
- Motta Vargas, R. (2010). El derecho humano al agua en Colombia: Planes Departamentales y Proceso de Privatización . *Republicana*, 109-125.



## GOBERNANZA DEL AGUA EN COLOMBIA

- Ortiz Guerrero, C., Ocampo Díaz, N., Avendaño Uribe, B., & Ramos, P. A. (2014). Exploración de los factores determinantes del cambio en la gobernanza de los Sistemas Socio-Ecológicos del Pacífico colombiano. *Cambio Climático y Sistemas Socio-Ecológicos*, 13-24.
- Pérez Lázaro, R. (2015). *La Nueva Cultura del Agua, el camino hacia una gestión sostenible. Causas e impactos de la crisis global del agua*. Bilbao : Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.
- Roa Avedaño, T., & Urrea, D. (2009). Aguas en movimientos. Culturas y Derechos, *Dos millones de firmas por el agua* (págs. 30-83). Bogotá : Corporación Ecofondo.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. Lisboa: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,.
- Sostenible, M. d. (2010). *Politica Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hidrico*. . Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial .