



NOTA DE INVESTIGACIÓN

DIMENSIONES DE GOBERNANZA PARA LA SUSTENTABILIDAD HÍDRICA

Cruz García Lirios

Universidad Autónoma del Estado de México-Unidad Académica Profesional de Huehuetoca
garcialirios@yahoo.com

Javier Carreón Guillén

Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM
javierrg@unam.mx

María Luisa Quintero Soto

Unidad Académica Profesional Nezahualcóyotl UAEM
quinluisa@yahoo.com.mx

RESUMEN

Los recursos hídricos caracterizados por su escasez y desabasto suponen la emergencia de comportamientos de ahorro de agua que contrastan con las creencias de abundancia a las cuales se asocian conductas de derroche. Tales relaciones se intensifican a medida que las organizaciones civiles gestionan su distribución, ya que en vez de gestarse una cultura de conservación, se desarrolla una identidad de dispendio. Este ejercicio de exponer y discutir las dimensiones de gobernanza de los recursos hídricos pretende anticipar el futuro de la gestión del agua y sus formas imponderables de sustentabilidad.

PALABRAS CLAVE: comunidades y organizaciones, gestión, recursos hídricos.

GOVERNANCE-RELATED DIMENSIONS FOR WATER SUSTAINABILITY

ABSTRACT

Water resources, which are characterized by scarcity and depletion, assume the emergence of water-saving behaviors that contrast with beliefs that water is abundant which are associated with wasteful behaviors. Such relationships intensify as civic associations negotiate the distribution of water since rather than generating a culture of conservation, an identity of wastefulness develops. This exercise of expounding and discussing governance-related dimensions of water resources is an attempt to anticipate the future of water management and its imponderable forms of sustainability.

KEY WORDS: communities and organizations, water management, water resources.



INTRODUCCIÓN

La gobernanza es una red de colaboración entre Estado y sociedad cuyo propósito es que cada una de las partes establezca los límites del Estado en referencia a las prioridades de la ciudadanía. Así es como, a diferencia de la gobernabilidad en la que el Estado tiene el control y la responsabilidad de tomar decisiones respecto a una problemática, la gobernanza alude a un sistema de gestión en que la participación de la sociedad es inherente a la estructura de gobierno. Tal distinción es fundamental, ya que indica el cambio de paradigma en la gestión pública a partir de la formación de una esfera civil.

Una red de gestión disemina las decisiones a partir de las problemáticas. En la medida en que las necesidades de desarrollo se diversifican, los sistemas de gestión se ajustan a tal heterogeneidad y, además, las decisiones se construyen para después redistribuir responsabilidades. Tal es el caso de la problemática del agua en la que el gobierno federal comparte con el gobierno local, los pueblos originarios, las inmobiliarias y los migrantes la gestión de los recursos hídricos. Además, respecto de la escasez de agua, las autoridades locales tienen la facultad de establecer un sistema de cobro acorde con el nivel de disponibilidad hídrica. A partir de las tarifas, el gobierno municipal redistribuye la problemática: ya el costo unitario del servicio de agua potable supone un balance entre los ingresos per cápita, el volumen de consumo y el suministro. Es así como el sistema de gestión hídrica comparte problemas y soluciones orientados a la sostenibilidad de los recursos hídricos.

Sin embargo, desde la óptica de la gobernabilidad e ingobernabilidad, los recursos naturales son un bien público que puede ser considerado un bien privado por parte de los usuarios si se establece una tarifa para su consumo. Es decir, la distribución del agua entre los usuarios de la red de abastecimiento está determinada por 1) la discrecionalidad del gobierno local y 2) por el cumplimiento de los usuarios en el pago de las tarifas o sanciones así como la valoración de las subvenciones. El sistema de cobro es vulnerable tanto a la discrecionalidad directiva como al pago de los usuarios. En tal sentido, la gobernanza definida como un sistema de corresponsabilidad que va de lo local a lo global supone la construcción de una identidad en la gestión de los recursos. Ello es así porque un sistema de gobernanza requiere la construcción de una problemática común, una gestión consensuada y un balance solidario para con la naturaleza. Se trata de una gobernanza más allá de las estructuras políticas o sociales, incluso ambientales,

ya que exige la sostenibilidad de los recursos en referencia a las generaciones del futuro. En tal sentido, la gobernanza de los recursos hídricos es un sistema de gestión para la civilización del cambio climático.

¿Cuáles son las dimensiones de la gobernanza para la sostenibilidad hídrica?

La respuesta está en la construcción teórica y práctica de la gestión de los recursos naturales a partir de su disponibilidad y en referencia a la distribución equitativa entre las especies, el avance tecnológico de reutilización y reciclaje así como la formación de capital humano para la promoción de estilos de vida orientados al cuidado de los recursos como indicador esencial de la participación urbana y rural.

No obstante que la inclusión, participación y deliberación de la ciudadanía se enmarcan en el desarrollo humano, la sostenibilidad supone la emergencia de estilos de vida a partir de la generación de oportunidades de inversión local, movilidad de capacidades de gestión, promoción y ahorro de recursos en referencia al establecimiento de responsabilidades que orienten el conocimiento científico y tecnológico en su diseminación social por medio de representaciones o habitus de consumo. En el futuro, la gobernanza de los recursos naturales se establecerá ya no a partir del consenso, la gestión o la solidaridad, sino del concurso de proyectos por parte de la esfera civil que inhiban la dependencia energética e incentiven la producción de tecnologías de cero emisiones. Son estas ideas las que animan el presente escrito, el cual tiene por objetivo relacionar el sistema de gobernanza con las problemáticas de desabasto de agua local para discutir la construcción de una agenda local en materia de sostenibilidad hídrica. Tal ejercicio permitirá al lector vincular la dimensión política de la gobernanza con la dimensión psicosocial de los estilos de vida orientados no solo al desarrollo local, sino además sostenible respecto de los recursos hídricos.

DIMENSIONES DE GOBERNANZA PARA LA SOSTENIBILIDAD HÍDRICA

La gobernanza es un sistema de gestión en redes de autoridades y ciudadanos (Naranjo, Lopera y Granada 2009:88). En este sentido, las dimensiones de gobernanza y los términos involucrados en ellas implican una red que a su vez supone el intercambio de información desde nodos identificables, pero que conforme transcurre el tiempo y se genera confianza y compromiso, tales nodos se convierten en algo más que fuentes o medios (véase cuadro 1). Precisamente, es en este

punto del desarrollo de una gestión en red en el que vale la pena estacionar la discusión ya que, a diferencia de la gobernabilidad, la participación civil asume el debate y las decisiones que le fueron negadas en las formas y los regímenes de gobierno (Rosas, Calderón y Campos 2012:118).

Cuadro 1. Definiciones de gobernanza.

Año	Autor	Definición	Pág.
2009	Naranjo, Lopera y Granada	"[...] implica la posibilidad de inclusión de actores sociales y privados dentro de las tareas gubernamentales, por lo que se le conoce como gobierno en red. [...] implica que la democracia la dirige un sistema de gobierno no un sujeto de gobierno."	88
2010	Iglesias	"[...] se fundamenta en la existencia de redes funcionales conformadas por actores públicos y privados que, aunque con intereses conflictivos, a priori, se ponen en situación de cooperación para la consecución de sus objetivos. Ello significa que los centros de decisión no se residen con la exclusividad en el gobierno y administración local, sino en redes complejas que configuran entramados de toma de decisiones. En el contexto de éstas redes, el gobierno local aparece como un actor que tiene que legitimarse liderando procesos y estableciendo sistemas de rendición de cuentas [...] hace énfasis en la interacción horizontal entre actores encuadrados en estructuras económicas, sociales, culturales y asociaciones ciudadanas con fines o valores diversos, pero con intereses convergentes en el territorio de la ciudad."	102
2010	Rodríguez	"[...] concebido como un sistema de negociación continua entre gobiernos de varios niveles [...] intenta hacernos entender que el auge de los modelos sub estatales forma parte de una dinámica de dispersión del poder dentro de la Unión Europea [...] transferencia de nuevas competencias hacia las instituciones comunitarias, lo que significa que las administraciones estatales hayan perdido control sobre los recursos."	200
2011	Orgaz, Molina y Carrasco	"[...] se aboga por un orden mundial multipolar en el que las Naciones Unidas desempeñe el papel central, apoyando a la vez la reforma de esta institución para hacerla más eficaz [...] se reconoce el liderazgo del G20 y se enfatiza la necesidad de reforma del FMI y del Banco Mundial con un cambio sustancial en el poder de voto a favor de las economías emergentes y en desarrollo. [...] se considera que la arquitectura financiera internacional debe reformarse, y en particular que es necesario un sistema financiero internacional más estable, predecible y diversificado [...] estabilidad relativa de las grandes monedas de reserva y la sostenibilidad de las finanzas públicas [...] se defiende el marco multilateral establecido por la OMC [...] se establece el objetivo de desarrollar sistemas energéticos más limpios y sostenibles, aumentando la contribución de las energías renovables, y se explicita que las negociaciones para la lucha contra el cambio climático deben llegar a un resultado efectivo y justo, que refleje los principios de la convención marco de Naciones Unidas, especialmente el de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas."	11

Año	Autor	Definición	Pág.
2012	Nin	<p>“[...] hace referencia a la gobernabilidad y designa el conjunto de procesos e instituciones que participan de la gestión política de una sociedad. De este modo, comprende el gobierno, las acciones de otros actores que juegan un rol en las orientaciones políticas estratégicas y en las opciones de política pública. Entre éstos se encuentran actores políticos no gubernamentales que integran la sociedad civil, como empresas, sindicatos o actores individuales. [...] un proceso en el cual el gobierno y la sociedad interactúan en pos de sus intereses comunes. Está asociada a la participación del gobierno y del sector privado, es decir el campo empresarial y la sociedad civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales, en la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas [...] está ligada al concepto de red y de interacción entre personas y grupos. Abarca las pautas que fijan determinados límites e incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil, que convergen en un sistema sociopolítico como resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos sus integrantes.”</p>	44
2012	Rosas, Calderón y Campos	<p>“[...] tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación. Nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos. [...] el conjunto de procesos e instituciones a través de los cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales [...] se refiere a un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, donde sociedad civil y gobierno son co-responsables del quehacer político ya sea a nivel federal, estatal o local. De esta forma, se propicia la participación activa de diferentes organismos tanto públicos como privados en beneficio del buen desempeño gubernamental; así como el logro de objetivos que mejoren la calidad de vida de la sociedad en general [...] significa que ha nacido una sociedad gubernamentalmente independiente, autónoma y competente, poseedora de capacidades que el gobierno no posee y que requiere para poder conducir a la sociedad; por lo que la dirección debe ser una actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad, en una relación de interdependencia más que de dependencia y de coordinación más que de subordinación. [...] es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como su instrumento para llevar a cabo su tarea, [...] deben operar mucho más en red y menos con estructuras verticales y autoritarias. Las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen con ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar. [...] se entiende como una práctica / proceso de organización de la múltiples relaciones que caracterizan las interrelaciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. [...] una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a diferentes niveles, desde lo local al supranacional [...] es una pre-condición para la cuestión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector) que operan a diferentes escalas. [...] se trata de la gestión de cuestiones transversales en la elaboración de políticas que traspasan las fronteras de los ámbitos políticos establecidos. Asimismo incluye la gestión de la responsabilidad política dentro de una organización o sector. [...] consta tanto de una integración horizontal como entre sectores políticos (entre diferentes departamentos)</p>	115, 116, 118, 119, 124 y 126

Año	Autor	Definición	Pág.
		como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: autoridades municipales administración regional / nacional y administración sociedad civil)."	
2013	Díaz	"[...] un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad [...] requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz [...] significa el cambio del proceso, modo, patrón del gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales [...] es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado, complementario, e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales. [...] implicará la capacidad del gobierno para conjugar todos los elementos de naturaleza económica, de finanzas públicas, la injerencia extranjera, y sobre todo, de protección y beneficio a una sociedad democrática que reclama el derecho a tener un gobierno honesto, transparente, vigilante, justo y respetuoso de los derechos humanos."	191

La gobernanza implica la interacción de diversos actores: económicos, políticos, sociales y científicos en torno a la construcción de observatorios ciudadanos para el pleno respeto a los derechos humanos, la evaluación de las finanzas públicas y la transparencia en las decisiones de inversión (Iglesias 2010:102). La gobernabilidad parece estar determinada por la discrecionalidad burocrática o la opacidad directiva en materia de instrumentos y capacidades para el desarrollo humano, local y sostenible (Araujo 2004:204). Los asentamientos humanos irregulares conocidos como barrios en las periferias de las ciudades (Machado 2012:245), los conflictos entre autoridades y usuarios de las redes de suministro de servicios públicos (Gómez-Díaz de León 2013:190) y la relocalización entendida como una nueva ola de asentamientos irregulares de migrantes indican ingobernabilidad urbana (Brites 2008:132).

En la gobernabilidad, la gestión de los recursos hídricos y el sistema de cobro están relacionados por el supuesto de que el agua es un bien común que el Estado distribuye para el desarrollo local, regional o nacional. En el sistema de gobernanza, el agua sigue siendo un bien público, aunque ya no es necesariamente controlado por el Estado, ya que la ciudadanía organizada puede intervenir en su gestión y distribución, pero en detrimento de los derechos de pueblos originarios que cuidaron esos recursos al no explotarlos para su desarrollo comunitario (Orgaz, Molina y Carrasco 2011:11). Es decir, la gobernabilidad se impuso a las necesidades y expectativas de comunidades para distribuir el agua a zonas urbanas e industriales; sin embargo, la gobernanza abrió a discusión sobre la dis-

tribución equitativa no solo entre localidades humanas, sino entre generaciones de especies animales y vegetales (Pallares 2012:172). Ambos términos apuntan hacia la sostenibilidad ya que aluden al establecimiento de redes de gestión acordes con los vínculos entre capital natural y social (Loyola y Rivas 2010:3-5).

Ante tal panorama, las dimensiones de gobernanza para la sostenibilidad hídrica subyacen como sistemas globales y locales en que se construye un humanismo transnacional que atraviesa a comunidades y organizaciones como los actores principales de la gestión de redes sostenibles institucionales de derechos humanos e integración regional (Innerarity 2012:19). Empero, el sistema de gestión global y local en red incluye a actores de la esfera civil como empresas o sindicatos que defienden intereses de mercado disonantes con la disponibilidad de recursos (Nin 2012:44). De este modo, la gobernabilidad de los recursos hídricos parece ser la antesala de la gobernanza del agua, ya que mientras la primera determina las estrategias de acción gubernamental, la segunda las legitima a partir del consenso entre los intereses de mercado, comunitarios y ambientales. Se trata de dimensiones de gobernanza que parecen «amontonarse» en torno al balance de crecimiento y desarrollo, disponibilidad y consumo.

A medida que el tiempo transcurre los recursos no solo se extinguen, sino que dejan de ser administrados por el Estado; su disponibilidad prospectiva ahora depende de una gestión en red que permita su conservación no para las generaciones del futuro, sino para la subsistencia de las actuales (Rodríguez 2010:200). Es aquí en donde las dimensiones locales y regionales de gobernanza se trastocan y emergen conflictos entre las masas subalternas y las tradiciones institucionales (Valencia 2006:476), y se transforman en un sistema global autoritario en torno a la administración de los recursos naturales. Es decir, la gobernabilidad y la gobernanza de los recursos naturales, principalmente los energéticos e hídricos, cada vez están más orientadas a las necesidades de redes de consumo en las que se articulan las estrategias para la sostenibilidad hídrica local más que global, temporal más que prospectiva y retributiva más que equitativa.

DISCUSIÓN

Las dimensiones de sostenibilidad hídrica, en cuanto a gobernanza se refiere, suponen que las redes empresariales, comunitarias, ciudadanas y gubernamentales pueden articularse bajo el principio de «conservar hoy para consumir mañana»,

confinando las oportunidades, restringiendo las capacidades y desdibujando las responsabilidades de las generaciones futuras en torno a la huella ecológica que heredan de las redes de gestión actuales.

Las dimensiones de gobernanza, desde asentamientos irregulares hasta organizaciones transnacionales, aunque están permeadas de redes de valor, confianza y compromiso, legitiman decisiones gubernamentales y transforman estrategias discrecionales en consensos públicos a partir de los cuales la gestión de los recursos naturales es asumida como un instrumento para el desarrollo de redes lideradas por organizaciones que pretenden representar los intereses de las especies animales y vegetales actuales y futuras.

En el caso del agua, la gobernanza legitima los sistemas de cobro ya no a partir de la disponibilidad y el consumo, sino de los estilos de confort empresarial, sindical o barrial. Dado que los gobiernos federales y locales tienen menos injerencia en las decisiones de inversión, distribución y cobro, las organizaciones civiles parecen orientar sus esfuerzos a la gestión más que a la reutilización o reciclaje del agua. Tal proceso impacta los estilos de vida de comunidades y barrios, ya que una gestión de abundancia de agua deriva en acciones de dispendio y una gestión de escasez deriva en conductas de ahorro.

Por ello, las dimensiones de gobernanza en materia de abastecimiento de agua están circunscritas a formas de organización y optimización de recursos más que a la construcción de una identidad para la cultura de ahorro de agua. Las redes ciudadanas que se organizan para el abastecimiento de agua pueden ser eficientes y eficaces, pero son poco efectivas.

La eficiencia respecto de la extracción, potabilización, distribución, consumo y tratamiento puede garantizar la permanencia del sistema por generaciones, pero dado su enfoque local, la construcción de una identidad a partir de usos y costumbres inhibe la diseminación de una cultura del agua que permita no solo redistribuirla a quienes no la tienen o la poseen en menor medida, sino a quienes la usarán en el futuro, y tendrán que formar profesionistas a fin de promover su ahorro, reutilización y dosificación.

En efecto, las dimensiones de gobernanza para la sostenibilidad hídrica suponen la inclusión de acciones concretas de uso de agua más que el consumo o pago por el suministro. Es decir, el agua al ser un elemento asociado con el confort productivo, sanitario y recreativo ha cimentado una cultura hídrica utilitaria, que la convierte en el medio por excelencia para alcanzar el fin de la calidad y el bienestar humano: la felicidad del confort.

Es entonces preciso replantear la felicidad humana a partir de la disponibilidad de los recursos y no de las necesidades humanas o de las planificaciones organizacionales.

FUENTES DE CONSULTA

- Araujo, Xiomara, 2004, «Una revisión básica sobre conceptos y teorías de gobernabilidad», *Geoenseñanza*, 9(2), pp. 203-212.
- Brites, Walter, 2012, «Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada», en Bolívar Teolinda y Jaime Erazo (coords.), *Dimensiones del hábitat popular mexicano*, Quito, Clacso, pp. 121-142.
- Gómez Díaz de León, Carlos, 2013, «Nueva gestión pública y gobernanza: desafíos en su implementación», *International Journal of Conscience*, 8(1), pp. 177-194.
- Iglesias Alonso, Ángel, 2010, «La planificación estratégica como instrumento de gestión pública en el gobierno local: análisis de caso», *Cuadernos de Gestión*, 10(1), pp. 101-120.
- Innerarity, Daniel, 2012, «La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad», *Revista Cidob*, 100, pp. 11-23.
- Loyola, Christian y Juan Rivas, 2010, «Análisis de indicadores de sostenibilidad para su aplicación en la ciudad», *Tiempo y Espacio*, 25, pp. 1-15.
- Machado, Carmen, 2012, «Aproximaciones para la reestructuración física y social de la vivienda popular de Caracas», en Bolívar Teolinda y Jaime Erazo (coords.), *Dimensiones del hábitat popular mexicano*, Quito, Clacso, pp. 337-352.
- Naranjo, Gloria, Juan Lopera y James Granada, 2009, «Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la Ciudad de Medellín», *Estudios Políticos*, 35, pp. 81-105.
- Nin, María, 2012, «La gobernanza como clave para comprender el control de la fiebre aftosa en la pampa Argentina», *Huellas*, 16, pp. 36-53.
- Orgaz, Luis, Luis Molina y Carmen Carrasco, 2011, «El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales. Los países BRIC», *Documentos Ocasionales*, Banco de España, 1101, pp.1-24.
- Pallares, Griselda, 2012, «Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires», en Bolívar Teolinda y Jaime Erazo (coords.), *Dimensiones del hábitat popular mexicano*, Quito, Clacso, pp. 171-186.
- Rodríguez, Pilar, 2010, «Gobernanza multinivel y política regional europea», *Revista de Estudios Regionales*, 88, pp.199-222.
- Rosas-Ferrusca, Francisco Javier, Juan Roberto Calderón-Maya y Héctor Campos-Alanís, 2012, «Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial», *Quivera*, 14(2), pp. 113-136.
- Valencia Sarria, Luis Carlos, 2006, «Neoliberalismo y gobernabilidad democrática en América Latina», *Papeles Políticos*, 11(1), pp. 475-487.

Fecha de recepción: 17 de junio de 2015