

A propósito de las instituciones, la territorialidad y la gobernanza del agua: Elementos para el análisis de políticas públicas en la cuenca alta del río Cauca (Suroccidente de Colombia)



Raúl Cortés Landázuri

Licenciado en Economía por la Universidad del Valle, Colombia. Maestría en Estudios Políticos por la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Estudiante del doctorado en Economía de los Recursos naturales y desarrollo sustentable por la Universidad Autónoma de México-La Molina, Perú. Curso Internacional de Economía, ambiental en la Universidad de Antioquia, Colombia. Diplomado en Docencia Universitaria por la Universidad del Cauca, Colombia. Teoría y Métodos de Investigación en Políticas Públicas por la Universidad del Valle, Colombia. Curso de Economía y Desarrollo, Ambiental por la Universidad del Cauca Popayán Colombia. Profesor, asociado TC en el Departamento de Ciencias Económicas (FCCEA) de la Universidad del Cauca Colombia. Catedrático Asociado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Territorial Cauca Colombia.

**Departamento de Ciencias Económicas (FCCEA) Universidad del
Cauca (UC) Colombia**

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Territorial Cauca

e-mail: corteslandazury@gmail.com

Resumen

El presente documento intenta una discusión teórica sobre los alcances del análisis institucional, la geografía y la gobernanza frente al problema de la degradación hídrica en una cuenca del suroccidente de Colombia. De esta manera se incorpora la visión policéntrica y el papel del análisis de políticas públicas en una propuesta de estudio sobre las contradicciones del desempeño territorial alrededor de la escasez del preciado líquido de atención pública. Al final, se rescata el papel de los arreglos informales en el cuidado y la administración del agua

Palabras clave: Instituciones, desarrollo, territorio, políticas públicas

Abstract

This paper attempts a theoretical discussion on the scope of institutional analysis, geography and governance address the problem of water degradation in a watershed of southwestern Colombia. Thus the polycentric vision and the role of policy analysis in a proposed study on the contradictions of territorial performance around the scarcity of the precious liquid is incorporated public attention. Finally, the role of informal arrangements in the care and management of water rescues

Keywords: Institutions, development, land, public policy

Introducción

Que el tema del agua merezca hoy especial atención internacional y doméstica en esta parte del mundo, resulta un tanto paradójico frente a lo que ocurría hace unas cuatro décadas cuando se consideraba que la disponibilidad del líquido era casi inagotable (Jiménez y Galizia 2012). Sin embargo, las crecientes alarmas sobre su escasez en un futuro relativamente cercano y el gran déficit en la provisión de agua potable y saneamiento básico; ocupan hoy algunas agendas académicas y políticas del continente. Pero no deja de llamar la atención que aun siendo esto así, las estadísticas hidrológicas digan que la oferta relativa, pese al fenómeno del cambio climático, no reviste gran alarma para la América Latina (Domínguez 2012).

Bajo este panorama, la situación parece indicar un divorcio latente entre la oferta y la demanda y ; entre los ciclos hidrobiológicos y los usos del preciado líquido; pero más aún, discrepancias absolutas entre calidad y cantidad accesible del mismo como insumo y como vertedero. De allí, que el agua sea considerada por algunos países como un recurso estratégico y de seguridad nacional y hayan volcado en sus cartas magnas artículos relativos a la provisión taxativa del recurso.

En el ámbito internacional más amplio, se ha considerado que la CNSI (Conagua et al 2012) en torno al agua no es un problema de gestión exclusivamente, sino que lleva implícitos otros factores que son fundamentales para poder funcionar. Efectivamente, parece comportar elementos de naturaleza institucional tales como como la hechura de las decisiones, los procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio del poder, todos estos atados al diseño e implementación de mecanismos extensos de coordinación e inclusión de todos los agentes implicados (actores sociales) en su manejo, uso y aprovechamiento (Ortega 2009)

Sobre este particular, el segundo Informe sobre la situación de los recursos hídricos en el mundo, publicado por la UNESCO en el 2006, reveló que el problema del agua radica en la mala gestión y aborda diversas acciones orientadas a superar la ineficacia con que se maneja el líquido asociado a problemas de ingobernabilidad de los recursos hídricos. De paso sentencia que, América es un continente con agua, pero con debilidades institucionales en la gestión de sus recursos naturales.

En consecuencia, uno de los desafíos de gobernanza en la región es proveer de agua segura, continua y accesible para todos en condiciones equitativas, por lo cual gran parte de los países del área, han adoptado sendos andamiajes de política pública consistentes en mejoras en la capacidad institucional, inserción de nuevos marcos legales y reforzamiento de la distribución de los recursos.

Pero atendiendo a que la situación de presión sobre los recursos hídricos no es la misma en las diversas regiones y localidades de los países; se quiso alcanzar gobernanza mediante esquemas complementarios de descentralización político administrativa y participación ciudadana.

De esta manera, adoptaron políticas públicas con énfasis territorial, buscando gobernanza, en términos de la interacción dinámica de tres niveles de actuación a saber: la del gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Y con esto, buscando dar mayor soporte a los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que afectan directa o indirectamente el uso, desarrollo y gestión del recurso natural. Es más, se consideró que la gobernanza del agua implicaría la gestión integrada del líquido o gestión por cuencas y, por otro lado, el reconocimiento de formas de administración tradicionales para ámbitos locales como el que realizan las comunidades indígenas, basadas en su cosmogonía, experiencia y convivencia armónica con la naturaleza.

En Colombia la preocupación por el recurso hídrico en el plano de las políticas públicas, se hace relevante a partir del momento en que comienza a generarse en el ámbito mundial, conferencias, congresos y encuentros en torno al tema ecológico por allá en la década de 1970, cuestión esta que desde el punto de vista jurídico marcó un hito en materia de normatividad constitucional y legal en todo el continente¹. No obstante, hasta hace unos pocos años, en los círculos populares se consideraba que el agua era un elemento perenne en el desarrollo, dadas las características de biodiversidad y abundancia que se poseían en el país (Campuzano et al 2012), no alcanzándose a dimensionar las consecuencias perniciosas de una relación hombre-naturaleza soportada en un modelo desarrollista. En efecto, el agua se fue convirtiendo en elemento direccionador de los asentamientos humanos, tanto a nivel rural como urbano, pero a la imagen de una estructura de aportante y no como elemento de protección y conservación.

Sin embargo, la última década del siglo XX, pondría en la Constitución Política de 1991 un tinte más ecológico a la planeación del desarrollo, cosa que se refrendaría en el orden legal con la ley 99 de 1993, que reorganizaría toda institucionalidad ambiental con una visión más integral a la gestión de los recursos naturales y al manejo del agua². Así mismo, haciendo caso atento a las reformas imperantes en el mundo sobre la administración pública, y el empoderamiento de la sociedad civil, se refrendó la idea de un modelo descentralizado y participativo introduciendo protagonismo a las corporaciones autónomas regionales (CAR), a las asociaciones de cuencas (grupos étnicos,

¹ Desde la cumbre de Estocolmo en 1972 y el informe Brundtland se señalan los principios y lineamientos definitivos para el desarrollo sostenible, bajo el imperativo ético de la conservación. Luego, en la cumbre de Río de Janeiro se reafirman unos principios únicos de manejo de recursos naturales bajo unos parámetros de gestión y acción conjunta global desde las diferentes áreas de desarrollo: social, económica y política

² Fruto de esto, se creó el sistema nacional ambiental (SINA) poniendo el cabeza del ministerio del Medio ambiente, facultades de diseño de políticas e instituciones para el sector: así como de las corporaciones autónomas regionales (CAR's) la implementación y ejecución de tales políticas en los departamentos del país.

Organizaciones no gubernamentales) y microcuencas y, unidades para la intervención de las mismas en las ciudades y en los departamentos. De esta manera, se señalaría:

"Artículo 33°.- Creación y Transformación de las Corporaciones Autónomas Regionales. La administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estará en todo el territorio nacional a cargo de Corporaciones Autónomas Regionales"

Más aún, impulsa y condiciona a la participación de las comunidades en la aprobación de los proyectos e iniciativas de gestión que comprometan sus unidades hidrográficas, anotando como principio básico lo siguiente³:

"...Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental serán pilares en la toma de decisiones sobre sustentabilidad ..."

Pero aun cuando dentro de las siguientes dos décadas se pudieron alcanzar formalmente grandes logros en materia de sostenibilidad⁴, con el pasar del tiempo y los ritmos de crecimiento económico y de usos del suelo, parece siguieron aflorando otros problemas de coordinación sobre todo por la existencia de entidades político-administrativas regionales que compartirían la misma cuenca, pero con dinámicas institucionales distintas, sumado a una sociedad civil fragmentada que parece haber incrementado la dispersión e ingobernabilidad generando una suerte de "tragedia de los comunes" donde de repente cada uno tiende a hacer lo que quiere y lo que puede dependiendo de la coyuntura política y económica del momento.

La situación amenaza generar desequilibrios aún mayores hacia el futuro, a tal punto que para 2025 el índice de escasez (presión de la demanda sobre la oferta) muestra una tendencia de ascenso paulatino que hace prever que sobrevendría una crisis de desabastecimiento para el 55% de la población colombiana (Pérez 2007, Rudas 2007, Rodríguez 2009). Entre otras cosas, porque la gran oferta nacional del líquido, no coincide con las zonas donde se asienta la gran mayoría de la población y sus actividades y, por tanto la demanda para los diversos usos. Sin embargo, el centro del problema no parece radicar en su escasez como insumo productivo o, consuntivo; sino en su calidad. De manera, que una estrategia investigativa o de planeación sobre el tema debe concentrarse más en los determinantes de su manejo y control, que de su disponibilidad natural⁵.

³ Pero más atrás, ya se habían sembrado las bases para los procesos de negociación a principios de los años cincuenta son creadas las primeras corporaciones regionales en Bogotá, Medellín y Pereira y posteriormente en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca. Es así que en el año de 1954 se creó la Corporación Autónoma Regional de Cauca - CVCR.

Después de las corporaciones se crearon en los años 50's y 60's.

⁴ Se evidencia aquí la sostenibilidad en la aplicación de las estrategias de conservación de los recursos naturales de las organizaciones y futuras (Makanya B al 2011)

⁵ Se generan los marcos jurídicos, que impulsan la protección de la disponibilidad, a partir de la Ley 60 de 1993. La Ley 70 de 1993,

Comercio & Negocio N° 3

Dinámica económica de frontera

propiedad comunal de las comunidades indígenas, en particular en la región del Pacífico. La Ley 28733, Ley que

Para la mayoría de los estudios sobre el particular, las instituciones son los factores determinantes de los éxitos o fracasos en la gestión del agua, toda vez que, bien sea en términos de normas sociales o, de arreglos formales e informales, condicionan el logro de la gobernanza (Bassols et al 2011, Ostrom 2002); entendida esta última, como el resultado de la articulación de distintas fuerzas y organizaciones sociales que generan la acción colectiva necesaria para alcanzar una relación más o menos armónica entre crecimiento y conservación del medio ambiente⁶. En esa medida, algunos trabajos (Lubell et al 2002; Graymore 2010, Liu 2008, Qunou et al 2011) han aterrizado la problemática de acción colectiva y la gobernanza del agua en las cuencas hidrográficas ya que definen las estructuras geográficas y el ámbito en el cual el agua termina relacionada con los conflictos de los actores por los recursos naturales.⁷

No obstante, llama la atención que la investigación sobre este tema y en esta perspectiva en América Latina, sea relativamente reciente. Quizás el primer ejercicio se remonte solo unos diez años atrás cuando desde la CEPAL (Dourojeanni y Jouravlev 2002; Rogers 2002) se iniciaran algunos estudios sobre gobernanza hídrica y la resultante articulación a la crisis económica y la política de los programas de desarrollo más generales (nacionales) para evaluar los avances en materia de provisión del líquido en los países latinoamericanos. Pero, en estos ejercicios no son puntuales las relaciones entre la dinámica de los arreglos institucionales y las divergencias o las convergencias regionales a través de la capacidad de sus organizaciones para generar redes de colaboración.

Un caso que dentro de esta problemática, llama la atención es el de la cuenca alta del río Cauca; una fuente hídrica que irriga principalmente los departamentos del Cauca y valle del Cauca (suroccidente de Colombia) y que dentro de su recorrido (sur-norte) atraviesa unidades territoriales con características económicas distintas, actores sociales disímiles y autoridades ambientales autónomas que por aquello de la administración descentralizada de los recursos naturales pueden parcelar las acciones sobre las cuencas limitándose solamente a su jurisdicción.

gran íll]ulso al ITedio arribi8nt8 al 8stabl8c8r qu8 81 ITHn8jo arribi8ntal 8n Colorrba d8b8 s8r d8Brmcrático, participativo y d8sc8nt rali zado

⁶ Para Oouglas North (1880), las institucion8s son r8striccion8s cr8adas por los s8r8s hulTHnos para rmd8lar sus int8raccion8s; rri8ntras qu8 las organizacion8s actúan c□m ag8nt8s d8l ju8go d8 la sociedad 8n la ITEdida qu8 rnspond8n a propósitos colTTJn8s para alcanzar obj8l:ivos. T al8s 8laboracion8s.pu8d8n S8 d8 natural8za furITHI. si pr□vi8n8n d8 r8glalTEntos (d8rncho positivo) o iilllrrTHI, si d8Vi8n8n d8 cr88ncias, la cultura o las prácticas cotidianas. Lo ci8rto 8S qu8, 8n cualquier8ra d8 los caso g8n8ran inc8ntivos para la acción o la no acción social. En cons8CU8ncia, d8 la int8racción 8ntr8 institucion8s y organizacion8s surg8n c□ndicion8s para 81 carrbio institucional. Mi8ntras tanto, la gob8rnanza S8 8nti8nd8 corm 81 proc8so por 81 cual un conjunto d8 organizacion8s aborda y r8SU8IV8 asuntos colTTJn8s bajo un acu8rdo institucional (Young 81 al 2008)

⁷ Las cu8ncas hidrográficas son d8rlinadas por los S8rvicios G8ológicos d8 los Estados Unidos (USGS), a partir d8 una clasificación j8rárquica, corm unidad8s hidrológicas qu8 divid8n las r8gion8s (Basins) y qu8 son p8QU8ñas asociacion8s hídricas llaITHdas subcu8ncas (wal8rsh8ds). En cons8CU8ncia, S8 analizó 81 surgirri8nto d8 858 asociacion8s d8 cu8ncas id8ntificadas 81 c8ntro para la inlurmaci ón d8 TBcnologías d8 Cons8rvaci ón (CTIC, 1887).

Los más recientes adelantos legislativos, como el decreto 1640 de 2012, incorporan el concepto de Gestión por cuencas e insisten en la descentralización inmersa en la política de desarrollo territorial,⁸ pero la imbricación de términos dificulta la evaluación y el análisis de la gobernanza en la medida que ha involucrado la creación de innumerables categorías y divisiones de gestión (cuencas hidrológicas, regiones hidrológicas, regiones hidrológico-administrativas, consejos de cuenca, comités de cuenca, etc.) provocando confusión en la delimitación de responsabilidades y el ejercicio claro de funciones en detrimento de una gestión integral del medio ambiente. Pero ¿Cuál es el vínculo puntual entre territorialidad y políticas públicas?, ¿Por qué sería importante considerar el territorio en la evaluación y explicación de políticas públicas? Y ¿Qué tienen que ver esto la territorialidad y la gobernanza en las políticas públicas alrededor de las cuencas?

Las líneas que siguen intentarán dar cuenta de estos cuestionamientos tratando de vincular algunos aportes de la geografía y del análisis neo institucional a la problemática de la administración del recurso hídrico en una cuenca.

1. Algunos elementos de política y análisis territorial

Se puede decir, que el asunto que ha ocupado a la geografía contemporánea ha girado alrededor del vínculo espacio-naturaleza, relaciones espacio sociedad, diferenciaciones (intra-inter) territoriales y espacio-tiempo (Ramírez 2007)⁹. En ese sentido, ha habido una amplia polémica en torno a los factores generadores del hecho geográfico a partir de la unión entre la naturaleza y la sociedad, pero sobretodo preguntándose si este es un elemento que está dado y es estático (Visión positivista del siglo XIX) o si por el contrario responde a fenómenos dinámicos; cosa también asociada a la búsqueda de homogeneidades o diferencias (últimas dos décadas del siglo XX) en la apropiación y uso del espacio.

Sin embargo asumiremos aquí, que los procesos sociales tienen una dimensión temporal y otra espacial, que son dinámicos y varían en el tiempo, por lo que se dice que los territorios continuamente se transforman y más con la práctica de las políticas públicas, que en muchas ocasiones no responden a la realidad que exige un territorio o, una región (Berrios y León 2012).

⁸ RBglamta los instrumntos para la planikación. ordBnación y nEnBjo dB las cuBncas hidrográficas y acuífuros. a través dB instancias cono: (i) PlanBs Estratégicos. Bn las Ámas Hidrográficas o MacrocuBncas. ProgranE Nacional dB Monitorno dBI RBcurso Hídrico. Bn las Zonas Hidrográficas. (ii) PlanBs dB DrdBnación y ManBjo dB CuBncas Hidrográficas. Bn Subzonas Hidrográficas o su nivBI subsiguiBnIB. (iii) PlanBs dB ManBjo ArmiBntal dB MicrocuBncas. Bn las cuBncas dB nivBI infurior al dBI nivBI subsiguiBnIB dB la Subzona Hidrográfica (iv) PlanBs dB ManBjo ArmiBntal dB A cuífuros. DB la nisnE furnE. plantBa quB las instancias dB participación para la planificación. ordBnación y nEnBjo dB las cuBncas hidrográficas y acuífuros: ConsBjos dB CuBnca: En las cuBncas objBlo dB Plan dB ordBnación y nEnBjo y MBsas dB Trabajo: En las nicro cuBncas o acuífuros sujBlos dB Plan dB ManBjo ArmiBntal.

⁹ DuranB rrucho tiBrrpo la noción dB Bspacio conIBnBdor BsttNo nErcado por dBlnitacionBs quB buscan Bncontrar hoITT1gBnBidad

Entender la forma en que se conjugan las políticas y el territorio, implica examinar la manera en que el andamiaje institucional permea el espacio mediante programas y/o acciones, sin descuidar los argumentos que explican que es, o son, la cultura, los símbolos y la cotidianidad que determina el sentido del mismo. De esta manera, Massey (1985) define el espacio a partir de una geometría del poder que se adentra en su carácter social basándose en tres postulados: primero, la vinculación entre espacio y poder; segundo el espacio integrando la posibilidad de múltiples trayectorias y tercero el espacio como sistema abierto en continuo proceso de transformación, es decir un "proceso en proceso". Con esto, la geografía intentaría ubicarse en tres órdenes de problemas tales como el que se refiere a la naturaleza del espacio, el que se erige a partir de su realidad y el que se centra en la estructura métrica resultante de la geometría (López L y Ramírez 2012).

De forma, casi paralela Lefevre (Harvey 1989) considera tres dimensiones principales del espacio: lo experimentado, lo percibido y lo imaginado. Lo experimentado, está dado por las condiciones materiales del sitio y lo percibido por el *habitus*, entendida como una capacidad infinita para engendrar productos, percepciones, y acciones cuyos límites está dado por las condiciones sociales construidas históricamente. No obstante para Harvey (1989) no es posible entender la relación espacio y tiempo sin ligarlos al poder. De esta manera se comprende porque la producción de espacio es un elemento potente para producir poder.

Pero en definitiva, el autor anota que las prácticas espaciales y temporales nunca están lejanas de las cuestiones sociales y ambos están ligados a la producción de mercancías. Así mismo, el dinamismo social está determinado por las luchas por manejar el tiempo y el espacio mediante la producción de las mismas. Para Pradilla (1984), sin embargo, en la medida que el espacio es vacío y su análisis está preñado de ideología; lo rescatable de este tipo de análisis empieza cuando se considera el territorio en forma concreta como una área bajo el dominio del estado.

Pero más allá de considerar esta categoría como elemento de articulación espacial alrededor del mercado habría que recalcar más bien su estrecha relación con el ejercicio del poder. En este sentido, cualquiera sea la acepción que se asuma del territorio y su dinámica en la territorialidad, siempre se vislumbran elementos de apropiación, identidad, afectividad espacial, regionalismo y poder¹⁰. De la misma manera la territorialidad está asociada con el regionalismo, en tanto se sustenta en una geografía del poder y regionaliza el territorio delimitándolo en divisiones espacio- temporales de actividad y de relación denominadas regiones.

¹⁰ Hacia 1820, el territorio empieza a ser considerado como concepto científico por Sack, quien calificó la territorialidad con base en el principio de acción por el contacto; así todas las relaciones territoriales deben definirse en el contexto social de un acceso diferenciado a las cosas y a las personas, siendo una tentativa de todo individuos o grupo, influir, afectar o controlar objetos y a las personas sobre un área geográfica

En suma podemos decir, con Berrios y Alfonso (2012) sobre territorio y la territorialidad lo siguiente:

- (i) Toda relación social que tiene ocurrencia en el territorio, se expresa como territorialidad.
- (ii) El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solo el marco espacial que delimita el dominio soberano de un estado.
- (iii) El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales.
- (iv) El territorio es una construcción social y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de su producción.
- (v) La actividad espacial de los actores es diferencial y por tanto su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiar territorio es desigual
- (vi) En el espacio concurren y se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales con intereses distintos, con percepciones y valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementariedad, de cooperación y de conflicto.
- (vii) El territorio no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado. La realidad geosocial es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial.
- (viii) El sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de la acción ciudadana, solo adquieren existencia real a partir de la expresión de territorialidad. En un mismo espacio se sobreponen múltiples territorialidades y múltiples lealtades.

Por consiguiente, la gobernanza territorial entendida como "capacidad de organización y acción del conjunto de actores de un territorio para que de manera compartida y sinérgica, puedan desarrollar objetivos comunes" lleva necesariamente a contemplar una serie de elementos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas territoriales (ver gráfico 1).

En efecto, el concepto intenta destacar la mayor capacidad de decisión de influencia que los actores no gubernamentales (empresas, ONG's etc) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos y en la definición y orientación de las políticas públicas y los servicios públicos; así mismo, dar cuenta de del surgimiento de nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios ¹¹.

¹¹ DBsdB su origm lo distintivo dBl concBpto ha sido ITTJsIrar Bl hBcho dB quB la dirBcción dB la sociBdad trasciBndB la acción gubBrnamBntal

Comercio & Negocio 1° 3

Dinámica económica de frontera

Sin embargo, al ubicar la discusión en la cuenca la delimitación física alrededor de la corriente de aguas del río, genera por un lado una idea física de región dada por sus accidentes naturales y por otro elementos de territorialidad impresos en los lazos y simbolismos que estructuran el poder y la influencia de los **agentes** actores que habitan la zona, cuestión esta que complejiza su administración aun cuando el aparato oficial haya prescrito que la mejor forma de administrar el agua responda a esquemas de manejo descentralizado como

es el caso de Colombia (Cuenta alta del río Cauca). Vale decir entonces, que la cuenca hidrográfica como categoría geográfica constituye un espacio heterogéneo delimitado por límites físicos, estructurado jerárquicamente, donde resaltan las relaciones espaciales (Boceo y Burgos 2013). Esto último implica que a los límites físicos se sobreponen límites territoriales (establecidos por procesos sociales), cosa que conlleva además propiedad, control, toma de decisiones, vigilancia y poder, gobierno, política, pertenencia (ser parte de), identidad, arraigo y participación social. En efecto, para Boceo y Burgos (2013) los límites territoriales pueden ser contiguos o yuxtapuestos (multi-territorialidad), y normalmente no coinciden con los límites físicos, cuestión que a su vez deriva en que los límites físicos más los límites territoriales configuran un espacio geográfico compartimentado, de difícil gestión ¿cuál entonces podría ser el esquema de análisis que permita pensar los alcances de una política de cuenca que cumpla con la gobernanza y la sostenibilidad del recurso?

2. LA VISIÓN NEOINSTITUCIONALISTA

La agudización de los problemas de coordinación y eficiencia en la provisión de bienes públicos en las postrimerías del siglo XX hizo que desde la década del 70, se empezara a desmontar la creencia bienestarista de que las estructuras centrales eran las más idóneas para la administración de los activos colectivos (Baskaran 2011). Así, hacia el final de la centuria el panorama cambió hacia esquemas de gobierno descentralizados con una mayor articulación de las demandas sociales alrededor de un estado pequeño, como también hacia mecanismos de supervisión de los alcances regionales y locales de la administración pública (Ostrom & Anderson 2008). Desde el punto de vista conceptual, aunque no hay consenso en torno a las definiciones (ver cuadro 1), si se acepta que el significado del término "descentralización" es transferir poder, a "cualquier forma de poder"; este concepto podría aplicarse a cualquiera de los tres sistemas distinguidos por Von Haldenwang (1990) donde cabe el político, el administrativo y el económico¹². Pero en cualquier caso, parece encarnar transferencia de decisiones sobre asignación en primer lugar desde procesos políticos nacionales hacia procesos democráticos locales; y en segunda instancia de competencias de operación sobre las administraciones territoriales, o a administraciones funcionales del mismo nivel sobre producción; mientras la última conlleva el traslado de prerrogativas de intervención central hacia instancias más locales y cercanas a la lógica de mercado.

Para los neoinstitucionalistas (Vatn 2009; Moncayo 2002) el modelo de descentralización formal, adolece de fallas protuberantes cuando se trata de la administración de bienes de uso común como la calidad de agua de una

¹² Tal parece que la paternidad de la idea de la descentralización como la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio de la democracia pertenece a Alexis de Tocqueville. Este autor desarrolló originalmente la teoría que sustenta esta afirmación a partir de la observación y el análisis de la formación histórica-social de Nueva Inglaterra, cuyas principios y organización básica fueron después adaptadas por el resto de las Estados Unidos (Tocqueville, 1835).

cuenca; toda vez que el andamiaje de transmisión de poderes, por lo menos en América Latina, favoreció la profundización de prácticas clientelares y corpo-

CUADRO 1: EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN						
Rondinelli 1989	Boisier 1989	Palma y Rufián 1989	Von Haldenwang 1990	Campbell 1991	Bennett 1994 + PNUD 1993	Finot 1996, 2000
	Desconcentración				Desconcentración	Desconcentración
Delegación: a organizaciones funcionales	Descentralización: a organismos con personería jurídica • Funcional • Territorial	Desconcentración: a autoridades designadas, definitiva	Descentralización Administrativa: • Funcional territorial • Delegación burocrática • General		Descentralización horizontal	<i>OPERACIÓN:</i> Descentralización Operativa: a procesos administrativos • Funcional • Territorial: • a autoridades designadas
		Delegación: a autoridades electas, temporal		Principal – Agente: a gobiernos locales	Delegación: a gobiernos locales	• a gobiernos locales
Devolución: a gobiernos locales	Descentralización Política: a autoridades electas • Funcional • Territorial	Descentralización: a autoridades electas, definitiva	Descentralización Política: • a gobiernos locales • a organizaciones representativas	Opción Pública Local: a elecciones locales	Devolución: a gobiernos locales	<i>PROVISIÓN:</i> Descentralización Política: a procesos políticos subnacionales: • comunidades locales • organizaciones sociales
Privatización: • a empresas privadas • a organizacio-nes sociales	Privatización: a empresas privadas		Descentralización Económica: • privatización • "desregulación"		Descentralización fuera de gobiernos: • a mercados • a cuasimercados • a ONG's	<i>PRODUCCIÓN:</i> Descentralización Económica: a la competencia económica

Fuente: Finot (2001)

rativistas en desmedro de los recursos naturales¹³. Ostrom y Andersson (2009) consideran al respecto, que muchas reformas de este talante, están amarradas a la propia dinámica de la organización estatal y se apartan de la complejidad de los sistemas naturales y sociales¹⁴. Por lo tanto, aunque no niegan la importancia de los gobiernos locales y regionales, argumentan que los arreglos desencadenantes de gobernanza operan a otras escalas, tales como agencias gubernamentales nacionales, internacionales, organizaciones no gubernamentales -en múltiples escalas- y asociaciones privadas que también tienen a menudo un papel crítico en el desenvolvimiento de la administración de los recursos naturales incluyendo regímenes auto-organizados. En teoría, cuando se allana esta clase de modalidades de autogobierno, buena parte del logro de la gobernanza depende de la horizontalidad de las relaciones y del conocimiento local. De manera que, si se permite, la fijación de reglas a las comunidades y organizaciones y sobre todo las lugareñas se puede limitar el acceso degradatorio a los bienes de usos común, dado que se incrementa la probabilidad de que los participantes confíen en cada uno y de desencadenen lazos de reciprocidad positiva salvaguardando la estabilidad de los contratos.

¹³ Para Ostrom y Andersson (2008) la evidencia de Perú, Bolivia y Guatemala mostró que el modelo de descentralización fortaleció a grupos hegemónicos y elites sociales que pusieron sus ojos en inversiones de infraestructura urbana y muy pocos esfuerzos sobre la población rural el uso indiscriminado a de los recursos naturales de uso común.

¹⁴ El problema básicamente se origina en la llamada tragedia de los bienes comunes (common pool resources CPRs) que colija casos como el de las pesquerías, los bosques y las cuencas. Está en la medida que su virtual libre aprovechamiento termina sacriando a unos en beneficio de otros, mientras se somete a depredación el activo en disputa en uso.

Hay gobernanza entonces, cuando los usuarios de los recursos comunes, se empoderan y fijan sus propias reglas de juego, con mecanismos de sanción y premio incluidos¹⁵.

Vale decir, con esto que las normas y mecanismos de cumplimiento, son entonces "reglas del juego" y los jugadores, los individuos, que actúan en "equipos", que serían las organizaciones. La sostenibilidad del desarrollo económico en consecuencia, dependería no solamente del interrelacionamiento entre organizaciones económicas sino también de su interacción con otras organizaciones, que pueden ser políticas, sociales o educativas. Cuanto más perfeccionadas estuvieran las instituciones, tanto menores serían los costos en que deberá incurrir cada organización para contar con la información que requiere para hacer contratos convenientes y asegurarse de que ellos sean cumplidos (costos de transacción).

Las instituciones pueden ser formales o informales pero lo decisivo para el comportamiento de los actores sería cómo ellas están internalizadas. Las instituciones de cada formación social pertenecen a un acervo cultural que es resultado de procesos históricos (Aoki 2011). Entonces, en un país dado, aun si sus instituciones fueran menos eficientes no habría cambios mientras no se tomara conciencia de que están vigentes y que implican mayores costos que las alternativas disponibles a la vista. Finalmente, aunque las organizaciones son posibles gracias a las instituciones, sólo a través de ellas se puede plantear el cambio institucional. La toma de conciencia que éste requiere se logra a gracias a las innovaciones generadas por organizaciones y al intercambio de información entre éstas.

Por consiguiente, hay gobernanza también, cuando los usuarios de los recursos comunes, se empoderan y fijan sus propias reglas de juego, con mecanismos de sanción y premio incluidos, lo cual radicaliza el modelo de descentralización llevándolo a la categoría de gobiernos policéntricos.

Yendo más allá, uno de los puntos fuertes del enfoque policéntrico es la generación de hipótesis previas sobre la importancia de los atributos particulares de diseño institucional en relación con los detalles de los recursos involucrados (ver cuadro 2).

De esta forma, mientras la gobernanza de los recursos naturales, en el enfoque tradicional opera bajo mecanismos como el de rendición de cuentas (Poteete et al 2012), la capacidad técnica y los recursos financieros; la perspectiva policéntrica estudia las condiciones para un aprendizaje interactivo entre los grupos de usuarios locales y entre esos grupos y los gobiernos oficiales con miras a que estas sean sostenibles en el tiempo.

¹⁵ El análisis de Putnam ha dado lugar al concepto de "capital social", que sería básicamente la capacidad de los miembros de una sociedad de desarrollar soluciones cooperativas (concepto muy parecido al de "gobernanza democrática")

Sin embargo, en la visión Ostrom (2000) es necesario cumplir con ciertas condiciones para asegurar el éxito de un diseño institucional, de lo que depende el triunfo o fracaso del autogobierno a saber:

CUADRO 2

COMPARATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN VS EL ENFOQUE POLICENTRICO

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	CORRIENTE PRINCIPAL DE LA LITERATURA DE LAS DESCENTRALIZACIÓN	APROXIMACION ANALITICA POLICENTRICA
Unidad de Análisis	Gobiernos locales	Foco territorial, golemaz local
Aspectos de Política Enfatizados	Alcance, ajuste, resultados ambientales	Alcance, ajuste, resultados ambientales
Variables Clave	Rendición de cuentas, financiación, capacidad humana	Estructura de incentivos: yacientes

Fuente: Anderson Kristin P. Ostrom E. El gobierno de los bienes comunes (2000). Análisis de Regimes de Recursos desde una Perspectiva Político Social, Vol. 14, No. 1 (Mar., 2008)

No. 1 (Mar., 2008)

CUADRO 3:

PRINCIPIOS DE DISEÑO INSTITUCIONAL PARA LOGRAR EL GOBIERNO POLICENTRICO

critorio	Límites claros y membresía	Reglas congruentes	Arenas de elección colectivas	monitoreo	Sanciones graduales	Mecanismos de resolución de conflictos	Reconocimiento del derecho a organización	Empresas a las	Desempeño institucional	resultado
Situación A	si	si	si	si	si	si	si	NR	si	robusto
Situación B	si	si	si	si	si	si	si	si	si	robusto
Situación C	si	si	debil	si	si	debil	deil	NR		fragil
Situación D	si	si	si	si	si	débil	débil	si	si	fragil
Situación E	si	si	débil	si	si	si	NR	NO	NO	Fragil
Situación F	no	no	no	no	no	no	debil	no	no	fracaso
Situación G	no	si	no	no	no	no	no	no	no	fracaso
Situación H	no	no	no	no	no	si	si	no	no	fracaso

Fuente: adaptación del a partir Ostrom E. El gobierno de los bienes comunes (2000)

Nótese, entonces que factores como la congruencia de las reglas, la presencia de arenas de elección colectivas y los límites de membresía se convierten en elementos primordiales de una buena gobernanza. También como, en este análisis donde confluye la descentralización y la gobernanza, se presentan elementos importantes para el examen de los efectos de una ley marco como la ley 99 de 1993 sobre los recursos de uso común, en la medida que pinta el panorama de asimilación de las reglas de juego entre los entes estatales regionales y locales, el horizonte de los usuarios y vertedores y las partes interesadas (stakeholders) en una dinámica de la que no se sabe a ciencia cierta la medida y la dirección de los efectos de la reforma en el comportamiento de la calidad del agua de la cuenca.

Conclusiones

Las formaciones humanas se organizan territorialmente, dando lugar a fenómenos como es la regionalidad, que se convierte en un elemento para la formación de conciencias, la identidad y la subjetividad política que a su turno toma sentido con la percepción del espacio-tiempo más allá de la constitución de estados-nación y los movimientos a favor de la autonomía regional. Así mismo, los procesos generales de articulación política que surgen desde la potenciación de la comunidad hacia el ejercicio del poder, transforman el mundo en complejas diferenciaciones regionales, relaciones interregionales y rivalidades.

En consecuencia, la territorialidad y las políticas públicas representan propuestas y métodos de análisis, que reconocen la forma en que las acciones públicas crean modificaciones en los espacios sociales. De allí, que una visión de la geografía de la diferencia como la de Massey, dé elementos importantes para entender la dinámica igualmente diferencial de los arreglos institucionales, más allá del determinismo económico inscrito en la lógica general del capitalismo. La propuesta de análisis policéntrico de Ostrom, termina coincidiendo con la esta última, en tanto privilegia los arreglos informales, dándole un carácter no determinístico y diferenciable a las instituciones hacia el logro de la gobernanza en cuencas; eso sí, sin imprimirle el matiz teleológico de la optimalidad neoclásica o, los enfoque estructuralistas derivados del análisis marxiano.

Con esto además, el problema práctico de la gobernanza del agua no sólo se resuelve con incorporación de los actores, privados o la sociedad civil o con las modificaciones legislativas, sino con la justipreciación de una serie de circunstancias sociales, culturales, ambientales y económicas, que giran alrededor del consenso, de cómo alcanzar el acuerdo, las transacciones y decisiones entre los diversos actores junto a cómo otorgar poder a una entidad pública o a otros actores en armonía con las características de los sistema naturales.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, F. (2010). Instituciones, Gobernanza y Sustentabilidad en La Política Colombiana De Ordenamiento Territorial Municipal sociedad y economía. No 19. Universidad del Valle. Cali
- Balsiger, J. & Debarbieux, B. (2011). Regional Environmental Governance: Interdisciplinary Perspectives, Theoretical Issues, Comparative Designs (REGov): Major challenges in regional environmental governance research and practice. *Procedia Social and Behavioral Sciences* 14
- Bassols, M. (2011). Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas. Antropos. Universidad autónoma metropolitana. México 2011
- Behrens, K & Thisse, J. (2007). Regional economics: A new economic geography perspective. *Regional Science and Urban Economics* 37 457-465
- Boisier, S. (2007). América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo, ¿dónde estamos? observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga. ISSN: 1988-2483 Año 1 - Nro. 1 - Julio, agosto, septiembre. pp. 3 - 41.
- Calderón, F. (2012). Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina revista CEPAL 107.

Cárdenas, J (2004) "Aproximaciones desde los sistemas complejos adaptativos al estudio de la nueva ruralidad". En Perez, E. y Ma.A.Farah, editoras. "Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea". Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo GIRAD (Francia). Departamento de Desarrollo Rural y Regional

- Facultad de Estudios Ambientales y rurales - Pontificia Universidad Javeriana. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2009). Programa Para El Saneamiento, Manejo Y Recuperación Ambiental De la Cuenca Alta Del Río Cauca. Documento Conpes 3624/2009. Bogotá

Dourojeanni, A & Jouravlev, A. (2002). Evolución de las políticas hídricas en América Latina y el Caribe. CEPAL - SERIE Recursos Naturales e Infraestructura No 51. CEPAL Santiago de Chile.

Dourojeanni, A. (1994). Políticas públicas para el desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas. Comisión económica para la América Latina. LC/R.1399. Santiago de Chile.

Fernández, V., Amin, R & Vigil, J. (2008). Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Buenos Aires: Miño & Dávila.

Huang, L. & Zhang, S. (2011). Pollution Spillover in Developed Regions in China-Based on the Analysis of the Industrial SO₂ emission Energy Procedia 5 1008- 101.

Jankowska, A, Nagengast, A & Perea, J. (2012). The product space and the middle income trap: comparing asian and latin american experiences. OECD DEVELOPMENT CENTRE. Working Paper No. 311.

Jaramillo, O. (2012). Un sistema de cuentas ambientales del recurso hídrico para el valle del cauca: Un Tramo del Río Cauca. Trabajo de investigación para optar al grado de economista. Universidad del Valle. Cali Colombia.

Jiménez, H. (2006). Evolución Reciente del Manejo De Cuencas Hidrográficas en el Suroccidente Colombiano Ingeniería de Recursos Naturales y del Ambiente , núm. 5, 2006, pp. 58-65 .Universidad del Valle Cali, Colombia

Lubell, M. Schneider, M. & Scholz, J. (2012). METE Mihriye. Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions. American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 1 (Jan., 2002), pp. 148-163 Published by: Midwest Political Science Association Stable.

Domínguez, J. (2012). Gobernanza del Agua: cambios jurídicos, sociales e institucionales". Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales El Colegio de México.

Ortega, Carlos. (2009). Análisis de los principios de gobernanza en la gestión del agua a nivel microcuenca en la subcuenca específica "Tambula-Picachos". Santiago de Querétaro, Qro. México. Tesis Maestría. Gestión Integrada de Cuencas Santiago de Querétaro.

Jiménez, B. & Galizia, José. (2012). Diagnóstico del agua en la América. Foro consultivo, científico y tecnológico. IANAS.

Berrios, M. & León, A. (2012). Territorialidad y Políticas Públicas. en Reyes María Eugenia y Lopez Álvaro F (coord). Explorando territorios: una visión desde las ciencias sociales. Departamento de relaciones Sociales .UAM-Xochimilco.

Boceo, G. & Burgos, A. (2013). El enfoque de cuencas hidrográficas: Contribuciones desde la Geografía. Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA).UNAM, Campus Morelia. Seminario Universitario sobre "Sociedad, Instituciones y Recursos" (SUSIR). Coloquio: "Política, Economía y Gestión del Agua" - 20 y 21 de Febrero de 2013 Universidad Nacional Autónoma de México. Coloquio: "Política, Economía y Gestión del Agua" - 20 y 21 de Febrero de 2013

Harvey, David (1989). The postmodern conditions. London Blackwell.

López, L. (2012). Región: organización del territorio de la modernidad. Liliana López Levi, Blanca Rebeca Ramírez. Revista territorios . Universidad del Rosario. Bogotá 2012

Ramírez, B. (2007). La geografía Regional. Tradiciones y perspectivas contemporáneas. Boletín de geografía No 64.

Massey, D. (1985). New directions in space. In ed. Derek Gregory & John Urry . Social

Comercio & lagocio 1° 3

Relations and Spatial Structures. London: Macmillan Publishers Limited

Pradilla, E. (1984). "Del "Espacio" al sistema Urbano"; de la idelología espacialista a la urbanística", en Contribución a la crítica de la "teoría urbana", México, UAM-Xochimilco, pp. 29- 42

