

**ESCENARIOS DE GOBERNANZA PARA EL ACCESO AL AGUA EN
COLOMBIA A PARTIR DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA GESTIÓN
INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO DEL 2010**



Andrés Felipe Zamudio Correa

2018-1

Universidad Santo Tomás

Maestría en Planeación para el Desarrollo

Facultad de Sociología

Tabla de Contenido

Resumen.....	3
Introducción.....	4
Contextualización.....	7
• Pregunta de Investigación.....	16
• Objetivos de Investigación.....	17
Discusión teórica.....	18
Enfoque sociológico y metodológico.....	27
• Paradigma sociológico.....	28
• Enfoque metodológico.....	29
• Estructura.....	30
Conclusiones.....	32
Referencias Bibliográficas.....	34
• Referencias académicas.....	34
• Referencias Institucionales.....	36
Anexos.....	39
• Anexo 1: Guión de entrevista semi estructurada Ministerio de Vivienda.....	39
• Anexo 2: Guión de entrevista semi estructurada Departamento Nacional de Planeación.....	40
• Anexo 3: Guión de entrevista semi estructurada Red Nacional de Acueductos Comunitarios.....	41

Resumen

El análisis comprensivo y crítico de los escenarios de toma de decisión respecto al acceso al agua en Colombia, retoma el estudio de mecanismos elaborados e impulsados desde el sector institucional y social, teniendo en consideración que cada uno de ellos aborda y asume el agua como recurso natural o bien común respectivamente, de tal forma la problemática de acceso al agua es posible de asumir como una dificultad técnica de distribución en un marco de desarrollo sostenible, o como una dificultad de acceso a un bien fundamental para el desarrollo de actividades humanas desde una perspectiva de auto organización y acción colectiva.

Palabras clave

Gobernanza, desarrollo, acción colectiva, recurso natural y bien común.

Abstract

The comprehensive and critical analysis of decision-making scenarios regarding access to water in Colombia, resumes the study of mechanisms developed and promoted from the institutional and social sector, taking into account that each of them addresses and assumes water as a resource natural or common good, respectively, in such way the problem of access to water is possible to assume as a technical difficulty of distribution in a framework of sustainable development, or as a difficulty of access to a fundamental good for the development of human activities from a perspective of self-organization and collective action.

Keywords

Governance, development, collective action, natural resource and common good.

Introducción

Hacia el año 2000, 191 jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a trabajar en el cumplimiento de 8 objetivos denominados “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM), para el año 2015. Dichos objetivos eran: (1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre, (2) lograr la enseñanza primaria universal, (3) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, (4) reducir la mortalidad infantil, (5) mejorar la salud materna, (6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, (7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y por último (8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo. (ONU, 2000)

Formando parte de este compromiso, Colombia, desde una perspectiva institucional formuló, ejecutó, desarrolló y evaluó instrumentos como Planes Nacionales de Desarrollo (PND), Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Políticas Públicas, etc., que además de cumplir estas metas le otorgaran estándares de desarrollo en un marco internacional.

Para efectos del presente estudio, el objetivo puntual a desglosar es “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, ya que dentro de él se planteó la incorporación de los principios de desarrollo sostenible, en políticas y programas nacionales concernientes a recursos del medio ambiente, entre ellos el agua. En ese sentido, hacia el año 2010 se implementó la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH), la cual representa una serie de iniciativas por establecer una directriz que resuelva problemáticas del recurso hídrico – acceso, contaminación, entre otros – y además permita hacer un uso eficiente de este recurso preservándolo como una riqueza natural para el bienestar de generaciones futuras en el país.

En el 2015, fecha límite para el cumplimiento de los ODM, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

En Chocó, 1 de cada 2 hogares no cuenta con acceso a agua potable en el área urbana y 2 de cada 3 hogares no cuentan con este servicio. Esto demuestra que si bien hubo incremento en la cobertura de acueducto y alcantarillado, se evidencian grandes brechas entre lo urbano y lo rural. (PNUD, 2015)

No obstante, el mismo año se crea la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se proponen 17 objetivos (ODS) entre ellos, “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” (ONU, 2015) para el cual, de manera similar con los ODM, se proponen y ejecutan instrumentos que posibiliten y fomenten el cumplimiento de este objetivo bajo el marco de un desarrollo sostenible, aludiendo a un proceso de satisfacción de necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras, para satisfacer sus respectivas necesidades.

Cada instrumento ideado y desarrollado para el cumplimiento de los ODM u ODS, se dan bajo un proceso de toma de decisión sobre, en este caso, el acceso al agua de los colombianos. Dicho proceso de toma de decisión engloba un concepto denominado gobernanza, el cual a su vez desarrolla varias tipologías (centrada en el Estado, policéntrica, democrática, radical, cultural, entre otros) según el contexto dónde y cómo se genere.

Teniendo en consideración lo dicho hasta aquí, se tiene un escenario que bajo un marco de desarrollo sostenible, ejecuta y desarrolla instrumentos que mitigan el acceso al agua en Colombia desde un proceso de toma de decisiones institucionales y/o estatales si se quiere.

Por otro lado, se percibe un escenario que no necesariamente opera bajo la toma de decisiones estatales, por el contrario encamina este proceso a la participación de personas y disciplinas que converjan en facilitar y promover el acceso al agua en Colombia, bajo una idea de sustentabilidad y del agua no solo como recurso natural. Este escenario referenciado, es posible de percibir ya que en diferentes periodos de tiempo organizaciones y colectividades han logrado tener acceso al agua en Colombia sin estar adheridos o beneficiados por instrumentos implementados desde una perspectiva estatal.

Estas experiencias son posibles de analizar conceptualmente, por medio de la acción colectiva teniendo en cuenta que esta se refiere a iniciativas orientadas a demandar y revindicar los derechos de alguna población, diferenciándose pero no apartándose de la protesta social; como un conjunto de acciones sociales colectivas que

expresan intencionalmente demandan o presionan soluciones ante el Estado, las entidades privadas o los individuos; o los movimientos sociales entendidos como acciones sociales colectivas permanentes o intermitentes en el tiempo, orientadas a enfrentar injusticias, desigualdades o exclusiones, y que tienden a ser propositivas en contextos históricos específicos. (Archila, 2001)

Estas acciones colectivas, representadas por Sociedad Civil, estudiantes, movimientos, organizaciones como la Red Nacional de Acueductos Comunitarios, CENSAT Agua viva, entre otros, en su mayoría, han operado bajo la idea del agua como bien común y necesidad de los seres vivos en lo que se refiere al acceso y suministro.

Ante este panorama, resulta necesario comprender estos escenarios de toma de decisiones respecto al acceso al agua en Colombia, a partir de la PNGIRH como instrumento rector del acceso y de la gestión del recurso como de las acciones colectivas que a partir de esa implementación de la política incentivaron el acceso al agua, desde diferentes propuestas, y de esta forma, por medio de un análisis crítico de la situación sea posible orientar lineamientos de política pública que unifiquen esfuerzos entre estos dos escenarios percibidos (social y estatal), que comprendan diferentes nociones frente al agua, que logren armonizar la implementación de esquemas de acceso al agua teniendo en cuenta características locales, regionales como poblacionales y así el acceso a este bien o recurso no sea una cuestión coyuntural sino una realidad que involucre a la población colombiana.

El presente documento está compuesto por los siguientes apartados: Contextualización de la problemática fundamentada por una revisión de antecedentes bibliográficos, Discusión Teórica en donde se exponen y fundamentan categorías de análisis, Enfoque sociológico y metodológico compuesto por técnicas e instrumentos investigativos propuestos para el desarrollo del estudio y Conclusiones aproximadas.

Contextualización

Las transformaciones en las prácticas gubernamentales y administrativas públicas latinoamericanas se dieron como consecuencia de una creciente crisis de los modelos tradicionales “[...] del autoritarismo burocrático y el desarrollismo, así como del Estado de Bienestar en los países centrales” (Frey & Torres, 2015: 227). Como respuesta a estas instancias, la renovación del pensamiento anti-estatista reclamó la necesidad de la actuación de diferentes actores como comunidades locales y movimientos sociales que con sus reivindicaciones sociales ejercieran a cabalidad sus derechos y al mismo tiempo fomentaran la descentralización del Estado y el surgimiento de gobiernos democráticos “[...] así como también la ampliación de las posibilidades de participación popular y, por lo tanto, las iniciativas de democratización de las relaciones Estado-sociedad a nivel local.” (Frey & Torres, 2015: 227).

De esta manera, el proceso de transformación institucional en América Latina se encuentra apoyado tanto por quienes lo ven como un mecanismo para reducir el control del capital por el Estado y la escala de la intervención estatal en general, y aquellos que ven en ella la posibilidad de una mayor democratización del Estado y de la sociedad civil.

“Gobernanza y democracia desde la acción colectiva urbana”, representa un producto investigativo que describe y ejemplifica la gobernanza desde su origen en los países centrales; en función de las dificultades gubernamentales expuestas y como alternativa a diversos retos que anteriormente centraban su atención en el papel estatal; involucrando pluralidad de actores.

En palabras de María Victoria Whittingham, la gobernanza como concepto ha venido cobrando mayor protagonismo entre académicos e investigadores, sin embargo, también se ha venido utilizando como sinónimo de gobernabilidad y buen gobierno los cuales son conceptos no equivalentes. Su investigación titulada “¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?” enuncia que existen determinadas nociones acerca del concepto como la centrada en el Estado o la perspectiva policéntrica, las cuales implican características y desarrollos específicos y diferenciados, como la toma de decisiones desde instancias

institucionales lideradas preferencialmente por el Estado, y la toma de decisiones organizada desde escenarios y participantes interdisciplinarios. (Whittingham, 2010: 221)

Además de brindar un panorama claro respecto a lo que implica referirse a gobernanza, un insumo importante adquirido desde esta investigación es el análisis de la incapacidad para reconocer, fortalecer e incorporar formas alternativas de gobernanza, no lideradas por el gobierno. Esto no quiere decir que el gobierno no tiene una responsabilidad importante en la construcción de gobernanza democrática, pero lo cierto es que en realidades como las de América Latina, donde hay actores paraestatales; por ejemplo, donde el Estado ha sido debilitado persistentemente, y donde los niveles de credibilidad y legitimidad son bastante bajos, resulta pertinente fijarse en las formas de gobernanza emergentes.

Muchas veces los paradigmas importados, tanto teóricos como prácticos, son insuficientes para abarcar la complejidad de realidades sustancialmente distintas de aquellas en las que se han producido las teorías y los modelos de investigación y/o intervención. Lo cierto, es que el concepto de gobernanza es una buena herramienta para repensar realidades y tomar decisiones acerca de cómo construir sociedades que fomenten el libre pensamiento, la igualdad de oportunidades, inclusivas, democráticas y descentralizadas.

Teniendo en cuenta la anterior aproximación conceptual de la gobernanza, resulta pertinente identificar la manera en que esta se aplica a los recursos naturales y sobre territorios donde Colombia tiene incidencia. “Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe” propuesta por Hugo Altomonte y Ricardo Sánchez (2016) retrata la importancia de los recursos naturales y su gobernanza desde sectores primarios a raíz de principios de escases sobre fuentes no renovables como el agua.

Este texto analiza las distintas maneras por las cuales la región latinoamericana, a pesar de su amplia propiedad de recursos naturales, pareciera reincidir en patrones desfavorables del pasado, en los que los ciclos de bonanza de recursos, debido a la

ausencia de un manejo estratégico, en lugar de favorecer las perspectivas de desarrollo de largo plazo, terminan perjudicándolas. Como caso de estudio, los autores manejan la industria minera, la cual demanda extensas cantidades de agua para su desarrollo y la cual retribuye mucho menos beneficios de los cuales ofrece en un primer momento. Los conflictos que surgen a causa de procesos con mecanismo de gobernanza anticuados son:

Conflictos por desplazamientos y reubicaciones sin consulta previa e informada de las comunidades afectadas. [...]Conflictos por disputas de precios en la compra de territorios. [...]Conflictos por la ocupación de territorios en zonas arqueológicas o con un acervo histórico. [...]Conflictos por la ocupación por parte de las empresas mineras de más territorios de los concedidos legalmente. [...]Conflictos vinculados con violaciones de los derechos humanos como resultado de la lucha por los territorios y la resistencia de las comunidades afectadas a ceder sus tierras para la explotación minera. (Altomonte & Sánchez, 2016: 202)

La nueva gobernanza debe tener en cuenta entonces; desde estas ideas; el tratamiento y gestión de los pasivos ambientales que han dejado procesos de extracción y transformación de recursos naturales en América Latina, la no ratificación de los conflictos anteriormente nombrados como muestra de un nuevo proceso gubernamental, social e industrial que utilice los recursos de mejor manera desde un punto de vista ambiental.

En lo que se refiere específicamente a gobernanza del agua, “Modos de gobernanza del agua y sostenibilidad”, propone que este concepto identifica tres dimensiones de la gobernanza como proceso: Dimensión política, institucional e instrumental y en ese sentido, posibilita un análisis de los múltiples aspectos que “explican cuando los modos de gobernanza facilitan u obstaculizan la conservación del recurso hídrico y mantienen la capacidad del ambiente de los ecosistemas para soportar los patrones de desarrollo socioeconómico” (Hernández et al., 2018: 30).

Para el caso colombiano un escenario de gobernanza sobre el agua, lo retrata la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH) del 2010. Esta política es producto de iniciativas por establecer directrices unificadas para el manejo de agua en el país permitiendo hacer uso eficiente del recurso y preservarlo como una riqueza natural para el bienestar de las generaciones futuras. (PNGIRH, 2010: 5). A su vez reconoce el carácter estratégico del agua para todos los sectores sociales, económicos y culturales del país, por tanto, esta política resulta ser transversal para otras esferas de la acción pública y para los diversos usuarios en todas las regiones del país, sentando un precedente de gobernanza centrada en el Estado donde asociaciones ambientales, autoridades ambientales, la academia, pueblos indígenas y entidades públicas constituyeron un espacio de reflexión y análisis profundo para retroalimentar el diagnóstico elaborado como soporte para la formulación de la política; priorizar la problemática de la gestión integral del recurso hídrico en cada uno de los temas clave; y formular propuestas de objetivos, metas, estrategias y líneas generales de acción en cada temática para la política.

Algunos antecedentes a la PNGIRH, indican que durante las décadas 1970 y 1980 el Instituto Nacional de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente -INDERENA y las corporaciones Corporación Autónoma Regional de Los Valles del Sinú y San Jorge, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CAR, CORPONOR, CORPOURABÁ, adelantaron programas y proyectos con base en las disposiciones e instrumentos creados a partir del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y sus decretos reglamentarios. Fue así como se fijaron pautas frente a la administración del recurso hídrico, con base en instrumentos de comando y control, como la concesión de aguas, la reglamentación de corrientes y el permiso de vertimientos, que se sustentan en la noción del agua como bien de uso público; e instrumentos de planificación, como los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas; y el cobro de la tasa de uso de agua y la tasa retributiva por vertimientos.

La reforma en la gestión ambiental pública de 1993 incluyó la creación del Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

como ente rector de la política ambiental. Uno de los primeros documentos de política en ser expedidos por el Ministerio fue el de “Lineamientos de Política para el Manejo Integral del Agua” de 1996. En este documento, el Ministerio definió las bases y los objetivos para manejar la oferta nacional del agua y atender los requerimientos sociales y económicos del desarrollo en términos de cantidad, calidad y distribución espacial y temporal.

De otro lado, también se han formulado otras políticas relacionadas con el recurso hídrico, en asuntos como humedales, páramos, zonas costeras y oceánicas, biodiversidad, áreas protegidas, producción limpia, cambio climático, gestión ambiental urbana, salud ambiental, planes departamentales de agua y saneamiento y, desarrollo territorial, entre otros. Algunas de estas políticas fueron: Política de Biodiversidad en Colombia (1995), Política de Bosques (1996), Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos (1997), Política de Producción más Limpia (1997), Lineamientos de Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental (1998), Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio (1998).

Durante el periodo de 2002 – 2006 se buscó reorientar la política del agua a través de la redacción de un proyecto de “Ley del Agua” (2005) el cual fue presentado ante el Congreso de la República, sin que fuera aprobado. Sin embargo, se evidenció la necesidad de reorientar la política hídrica, con el fin de armonizar y hacer más eficientes los instrumentos de gestión sobre el agua.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 incorporó por primera vez un componente específico de gestión integrada de recursos hídricos, donde se propuso la formulación de la PNGIRH. Como resultado, el ministerio creó un grupo interinstitucional, para desarrollar la Política Hídrica Nacional, incluyendo algunas acciones prioritarias para la ordenación de cuencas, la administración del recurso y la gestión de información, entre las que se destacan: La creación mediante el Decreto 1323 de 2007 del sistema de información del recurso hídrico (SIRH), la creación mediante el Decreto 1324 de 2007 del registro de usuarios del recurso hídrico (RURH), la priorización nacional de cuencas a ordenar, mediante la expedición del Decreto 1480 de 2007, la modificación del Decreto 1729 de 2002 y la expedición del decreto 2246 de

2012 correspondiente al Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad – Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA.

Teniendo en cuenta que la investigación ha enfatizado en temáticas que tienen que ver con la academia y el sector público, como la gobernanza y el proceso de la misma en Colombia a través de la PNGIRH respectivamente, resulta de importancia ahondar en los diferentes modos y momentos de la gobernanza del agua en Colombia a través de la acción colectiva, ya que existen procesos sociales que por distintas causas y/o motivaciones han promovido e incentivado el acceso al agua desde la gestión local comunitaria y organizada.

Dicha acción colectiva es considerada como “[...] resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones.” (Melucci, 1999: 43) se ha evidenciado en Colombia desde el siglo XX a través de formas de acción diferentes como protestas, invasiones, paros, paros cívicos y movilizaciones las cuales se encontraban motivadas por falta de agua, construcción de acueducto, cobertura de servicios, etc., cronológicamente estas acciones se dieron de la siguiente manera:

Tabla 1.
Trayectoria de defensa del agua, 1909 - 2009

Período	Formas de acción	Motivo de la protesta
1909 - 1929	Protestas	Falta de agua, construcción de acueductos* (primera causa)
1946 - 1958	Paros y movilizaciones	Acceso al agua, incremento de tarifas** (segunda causa)
1957 - 1977	Paros cívicos	Exigencia de servicios de agua y alcantarillado*** (primera causa)
1971 - 1980	Paros cívicos	Deficiencia en el servicio de agua, alcantarillado y energía**** (primera causa)
1981 - 1990	Paros cívicos e invasiones	Cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado** (tercera causa)
1991 - 2000	Movilizaciones, paros	Ampliación de cobertura, mejoramiento de la calidad y de tarifas de AC y AL** (quinta causa)
2002 - 2009	Movilizaciones, paros	Acceso a servicios de AC y AL , incremento de tarifas***** (quinta causa)

Fuente: Gómez, I. 2014. La acción colectiva del agua en Colombia y el referendo como acercamiento de democracia directa

Lo anterior, muestra como las movilizaciones por el acceso al agua y saneamiento han disminuido, siendo la primera causa de protesta a inicios del siglo XX y la tercera a final del mismo siglo, pasando a ser la quinta causa de movilización. Es así como se puede establecer una relación directamente proporcional entre el aumento en las coberturas nacionales de acueducto y alcantarillado y el cambio en las causas de protesta. Cabe resaltar que las coberturas han avanzado positivamente desde 1938 donde eran de 11,19% acueducto y 6,7% alcantarillado, en 1973 de 57,6% en acueducto y 42,3% en alcantarillado, y en 1993 de 79,6% y 63% (Cuervo et al, 1988: 238), pasando a un 86,7% en acueducto y un 73,9% en alcantarillado en el 2008 (DANE, 2008) y finalmente a un 98,5% de acueducto y 58,47% alcantarillado. (MINTIC, 2016)

No obstante, ante la sostenida falta de cobertura de acueducto y alcantarillado, concentrada en poblaciones de menor tamaño y el sector rural, experiencias como la de acueductos comunitarios y veredales, han dado respuesta a la necesidad de abastecimiento de agua frente a la ausencia del Estado, y ejemplo de acción colectiva en términos de la organización por un propósito común en medio de un sistema, con más restricciones que oportunidades.

Como antecedentes de esta gestión la experiencia más temprana data de 1939 en el municipio de Dosquebradas ubicado en el departamento de Risaralda, con la construcción de acueductos por necesidad e iniciativa de las comunidades paralelamente a los procesos de colonización antioqueña (Quintana, 2008: 83). Los acueductos comunitarios sucesivos surgieron ante contextos de urbanización no planificada característica del periodo comprendido entre 1960 y 1980 por urbanizadores privados e informales, que generalmente vendían o disponían de lotes sin dotación de servicios públicos.

De esta manera, la administración comunitaria se conformó entre los 60 y 80 a través de Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras de Acueductos y Asociaciones de Usuarios, resultantes de la gestión comunitaria que logró construir redes, tanques e infraestructura necesaria para el abastecimiento domiciliario, generalmente sin tratamiento, a partir de mingas, jornadas de trabajo y recursos propios con cuotas por familias, aportes voluntarios y en mano de obra.

Las acciones colectivas que dejaron como resultado sistemas de acueducto creados desde abajo, como los de Dosquebradas, Ibagué (1962), Bonda en 1970 (Santa Marta), Adamiuain en 1985 (Norte de Santander) y Acualcos en 1985 (Bogotá), son experiencias de gestión comunitaria consolidadas alrededor de la búsqueda de la sostenibilidad en la operación, mantenimiento y mejoramiento de los sistemas construidos (Gómez, 2014: 83), superando la necesidad coyuntural de abastecimiento y administración del agua.

Ahora bien, cada una de las acciones nombradas anteriormente conllevó a instancias judiciales que motivaron y mantuvieron el principio de la acción colectiva respecto a encontrar alternativas de acceso al agua en diferentes territorios.

Con base en la aplicación de estas herramientas judiciales a 2009 y lo consolidado por la Defensoría, se encuentran 1041 acciones populares y de grupo interpuestas ante jueces administrativos y civiles en relación con temas de agua y saneamiento básico, apelando a derechos de: seguridad y salubridad pública (43%), acceso a servicios públicos y eficiencia en la prestación (39%), y a un ambiente sano (13,2%), vindicando así estos derechos personas naturales, jurídicas, organizaciones sociales y ONG's (Gómez, 2014: 86)

Dentro de los temas más demandados, se encuentra el suministro de agua no potable con un 27% dentro de esas 1041 acciones populares y de grupo interpuestas; 15% por acueductos deficientes, 9,6% por falta de alcantarillado, 9,2% por acueducto y alcantarillado, 8,4% por alcantarillado deficiente y 6,3% por contaminación de aguas. De estas acciones interpuestas a nivel nacional ante jueces de primera instancia, el 52% de las acciones populares ha contado con fallo favorable y un 35% ha sido desfavorable (Defensoría del Pueblo, 2009: 296).

Lo anterior permite identificar a partir de la vigencia de este mecanismo, cómo las principales demandas aún en 2010 tratan sobre el abastecimiento de agua en términos de calidad e infraestructura, representando resolver necesidades esenciales de acceso al agua, priorizadas frente a diversas problemáticas como la protección de fuentes hídricas,

el incremento de tarifas en servicios de agua y alcantarillado, o el tratamiento de aguas residuales.

A escala departamental, los mayores porcentajes por demandas a partir de acciones populares en relación con el agua, se encuentran en Putumayo, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada superando el 50% del total de las acciones interpuestas, sin embargo, en cantidad el mayor número de acciones populares asociadas al agua se encuentra en Cundinamarca (290), Boyacá (133) y Nariño (103), en razón a demandas por acueductos deficientes y agua no potable. Los departamentos con menor porcentaje de acciones populares son Atlántico, Santander y Quindío, alcanzando un 8% de demandas sobre el tema, lo que puede asociarse con lograr coberturas de acueducto y alcantarillado superiores al 80% y 70% respectivamente, mientras a nivel general un 16% de las acciones interpuestas están asociadas con el derecho al agua, frente al total de acciones populares. (Gómez, 2014: 87)

En ese sentido, el referendo del agua en Colombia se constituye como caso fundamental de acción colectiva frente al agua en el país dado que, se logró la convergencia de alrededor de sesenta organizaciones ambientalistas, sindicalistas, de vocales de control, de usuarios de los servicios públicos, de acueductos comunitarios, de afrodescendientes, de juntas de acción comunal, de grupos juveniles y comunidades urbanas, de organizaciones indígenas y afrocolombianas, que acordaron, por medio del Comité Nacional en Defensa del Agua y de la Vida, convocar un Referendo Constitucional que consagrara el acceso al agua potable como un derecho humano fundamental, un mínimo vital gratuito, el control de la gestión del agua por parte del Estado y las comunidades organizadas sin ánimo de lucro, y la protección especial de los ecosistemas esenciales que regulan el ciclo hídrico. (Roa & Urrea, 2009)

A partir del panorama expuesto, es posible establecer ciertas conclusiones. La academia, el campo político y legislativo y la sociedad en la actualidad demandan por una gobernanza de recursos naturales, gracias a que cada una de las personas de la vida social interactúa con ellos.

La PNGIRH, representa un escenario de gobernanza en el cual se tuvo en cuenta la participación de diferentes gremios con el propósito de fomentar la participación en la toma de decisiones respecto al uso y gestión del agua en Colombia.

Por otro lado, la acción colectiva se destaca en el contexto colombiano por dos modalidades de creación al igual que en América Latina; una desde las comunidades “desde abajo” y otra por agentes externos “desde arriba”, predominando las organizaciones originadas por las comunidades.

Predomina una brecha urbano-rural en función del acceso al agua y es posible evidenciarlo desde dos puntos de referencia. Primero, el número de acciones populares interpuestas ante el sistema judicial colombiano por deficiencias en el acceso al agua, es mayor en departamentos como Putumayo, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada, alejados de centros urbanos, y segundo, en palabras de Hernán Darío Correa, no hay una convergencia entre las prácticas indígenas y/o campesinas con los modelos de prestación de servicio, lo cual conlleva a una ruptura entre prácticas de cooperación comunitaria y gestión de los recursos naturales (Correa, 2006: 3). Con base en lo anterior, la participación en escenarios de gobernanza estatal y social se ve muy perjudicada y al momento de aplicar instrumentos de planificación puede que no funcionen adecuadamente.

La acción colectiva colombiana en función del acceso al agua ha recaído sobre el desarrollo de escenarios políticos que fomenten por un lado, el acceso al recurso y por otro el desarrollo de mecanismos jurídicos que prioricen dicho acceso para cada habitante, lo cual representa un impacto determinante y fundamental sobre la gobernanza del agua con el pasar del tiempo.

En función de lo anterior, esta investigación propone como pregunta de investigación ¿Cómo ha sido el proceso de gobernanza para el acceso al agua en Colombia, desde escenarios institucionales y sociales, a partir de la PNGIRH del 2010? Con base en esta pregunta, se busca proponer acciones que fomenten la interacción entre la acción colectiva y la acción institucional en razón de un acceso sostenido en el tiempo

y flexible según los territorios a los que llegue, por consiguiente, la investigación se propone como objetivos:

Objetivo general: Comprender el proceso de gobernanza del agua en Colombia, desde escenarios institucionales y sociales, en función del acceso a la misma a partir de la PNGIRH del 2010.

Objetivos específicos:

1. Describir los procesos legislativos del agua en Colombia a raíz de la implementación de la PNGIRH.
2. Detallar los mecanismos de planificación referentes para el acceso al agua en Colombia a partir de la PNGIRH.
3. Identificar acciones colectivas para el acceso al agua en Colombia a partir del 2010.

Discusión teórica

En consideración de fundamentar la presente investigación teóricamente y ahondar en la profundidad de la problemática en cuestión, este apartado expone, el enfoque teórico y categorías de análisis que orientan el ejercicio investigativo.

A partir del desarrollo teórico de la Sociología del Desarrollo, teniendo en cuenta que brinda un panorama de análisis donde el desarrollo como proceso social (Cardoso & Faletto, 1970: 29) implica el tránsito de sociedades tradicionales “subdesarrolladas” a sociedades modernas bajo dinámicas predominantemente económicas, vinculadas con las economías centrales y bajo pautas definidas por los intereses de estas. Además, este enfoque teórico amplía por medio del análisis conceptual los alcances e impactos del desarrollo a escala social, no exclusivamente desde los procesos industriales sino también desde variables como la economía, la raza, el territorio, la educación, la religión y el derecho justificando la necesidad de la especialización de la sociología y de una obtención de respuestas, respecto a las consecuencias sobre variables de la vida cotidiana en las personas que trae consigo el desarrollo para un territorio específico. Además de lo anterior, este enfoque teórico posibilita identificar las maneras en que las nociones de desarrollo permean el accionar institucional y en ese sentido, guían el uso de recursos naturales como el agua.

Con base en lo anterior, el desarrollo es un concepto primordialmente económico que “ha nacido en los tiempos modernos como correlativo de la industrialización y que se aplica a los países con objeto de tipificarlos en razón de su progreso industrial.” (Mendieta, 1961: 757), determinando los rasgos de dependencia y subdesarrollo los cuales se manifiestan en que las bases de las economías de naciones subdesarrolladas sean la exportación de productos primarios, y como tendencia creciente la importación de tecnología y capital. (Cardoso & Faletto, 1970: 69)

Posterior a los avances del desarrollo se reflexionó a cerca de “la existencia de límites en la capacidad de la naturaleza para soportar crecientes niveles de crecimiento económico, industrialización y urbanización, y sus efectos asociados en materia de residuos, contaminación y calentamiento global” (Riffo, 2013: 42), desde esos puntos de partida, se construyeron sucesivas ideas sobre el “desarrollo sustentable” - también

denominado “sostenido” o “sostenible” - . Uno de los puntos más conocidos tuvo lugar en 1987, bajo la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (Informe Brundtland): una iniciativa de la ONU para abordar la temática ambiental.

Desde entonces la idea de desarrollo sostenible se ha diversificado. Existen varias corrientes, desde las que ponen el acento en reducir la contaminación y manejar los desperdicios, hasta las que sostienen que es indispensable transformar la esencia del desarrollo capitalista. En general, las posturas sobre el desarrollo sostenible buscan un nuevo equilibrio entre el uso de la Naturaleza y la atención a las necesidades humanas. Ninguna postula un regreso a la “edad de piedra”, ni reniega de la tecnología y la ciencia, sino que las ponen en un nuevo contexto. Hoy por hoy es posible agrupar las diferentes expresiones en tres grandes corrientes: sustentabilidad débil; sustentabilidad fuerte y sustentabilidad súper-fuerte. (Gudynas, 2009: 14)

El desarrollo sostenible débil acepta modificar los procesos productivos actuales para reducir el impacto ambiental y considera que la conservación es necesaria para el crecimiento económico.

Por ello apuesta a la reforma técnica (mejores y más eficientes usos de la energía, mitigación de la contaminación, etc.) y otorga un fuerte peso a los instrumentos económicos. Detrás de esta idea está la reciente proliferación de estudios sobre “valoración económica” de los recursos naturales, postulando el concepto de “Capital Natural”. (Gudynas, 2009: 15)

Para el caso colombiano, la equivalencia entre las acciones institucionales y las corrientes de sustentabilidad referenciadas, determina un desarrollo sostenible débil donde existe una perspectiva antropocéntrica no biocéntrica, donde la naturaleza es determinada como un Capital Natural y no un Patrimonio Natural, donde la justicia social y ecológica son improbables e imposibles respectivamente, bajo un escenario predominantemente de mercado y no de sociedad. (Tabla 2.)

Dichas acciones institucionales que se aplican en función de ese desarrollo sostenible en Colombia, son posibles de evidenciar a partir de un instrumento de

planificación como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el cual se consignan los objetivos del gobierno respecto a diferentes temáticas: Infraestructura, medio ambiente, desempleo, seguridad, etc. En ese sentido, resulta fundamental identificar las diferentes implementaciones, según el gobierno, respecto al desarrollo sostenible y su relación con los recursos naturales y el acceso al agua para efectos de esta investigación.

Tabla 2. El Desarrollo Sostenible dentro de los PND (1994 – 2018). Elaboración propia.

Gobierno – (Periodo)	Desarrollo sostenible
Samper – (1994 – 1998)	“El objetivo de la política ambiental de El Salto Social es avanzar gradualmente hacia el desarrollo humano sostenible. [...] La política se orientará al mantenimiento de la renovabilidad de los recursos, la reorientación de su utilización económica y la conservación de la diversidad étnica y cultural de la nación.” (PND, 1994: 2).
Pastrana – (1998 – 2002)	“[...] se considera que los proyectos deben ser sustentables, entendido esto como la aplicación de un modelo de desarrollo que busca el equilibrio entre el crecimiento económico, la elevación de la calidad de vida de la población y la conservación de los recursos naturales.” (PND, 1998: 321)
Uribe – (2002 – 2006)	Desde este plan la estrategia de sostenibilidad ambiental comprende cinco programas: (a) Conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales, (b) el manejo integral del agua, (c) la generación de ingresos, (d) la

	<p>sostenibilidad ambiental de la producción nacional y (e) la planificación y administración desde autoridades ambientales.</p> <p>Para efectos de esta investigación, el programa acorde para el análisis es (b) el manejo integral del agua, desde el cual, se planteó el mejoramiento en la oferta del agua, como el ajuste en los rangos de consumo y la disminución en la demanda del recurso.</p>
Uribe – (2006 – 2010)	<p>“[...] el desarrollo sostenible debe forjarse en función de garantizar unas condiciones adecuadas y seguras de calidad de vida de los habitantes y las condiciones propicias para el crecimiento económico. Lo anterior implica integrar las consideraciones ambientales y del riesgo en los procesos de planificación, de manera que se promueva la adopción de modalidades sostenibles de producción y consumo, así como la reducción del riesgo y, la prevención de la degradación ambiental.” (PND, 2006: 343)</p>
Santos – (2010 – 2014)	<p>“Existe un amplio reconocimiento de la relación directa entre el deterioro ambiental, el aumento de la pobreza y su carga desproporcionada sobre los segmentos más vulnerables de la población. [...] Colombia carece hoy de una regulación capaz de incentivar el uso</p>

	eficiente y la protección de los recursos hídricos; así como de un modelo eficaz para el ejercicio de la autoridad ambiental tendiente a su administración, control y seguimiento; e instrumentos y mecanismos de articulación que viabilicen su ordenación y planeación ” (PND, 2010: 571)
Santos – (2014 – 2018)	“La biodiversidad y sus servicios ecosistémicos proveen beneficios que son la base para el desarrollo de las actividades económicas y sociales del país y la adaptación al cambio climático. Para mantener la capacidad de los ecosistemas de proveer dichos beneficios es necesario conservarlos, restaurarlos y reducir su degradación, acciones que parten de un ordenamiento integral del territorio donde los actores hacen uso adecuado del mismo, reduciendo los conflictos y promoviendo la sostenibilidad.” (PND, 2014: 677)

A partir de la Tabla 2., es posible evidenciar que en Colombia la idea que engloba el desarrollo sostenible se empezó a implementar institucionalmente, desde los PND, bajo el gobierno de Ernesto Samper en 1994. Adicionalmente, el desarrollo sostenible en el país, como se mencionó, concuerda con la conceptualización de Sostenibilidad Débil dado que fomenta la preservación y control de recursos naturales en función de su provecho económico, para casos de producción agropecuaria o de hidrocarburos, por ejemplo, hasta el caso del sector de servicios, con alzas en el costo tarifario, los usos del agua y demás conductas que perpetúan al agua como recurso

económico fundamentalmente y no como un recurso de vital importancia en el desarrollo de la vida de las personas en Colombia.

En consideración de lo anterior y como categoría transversal se encuentra Gobernanza, dado que, se concibe como un proceso en el cual por medio de relaciones políticas entre diversos actores –Estado, entidades no gubernamentales y sociedad civil - se toman, ejecutan y evalúan decisiones respecto a asuntos de interés público (Whittingham, 2010: 220), en este caso el acceso al agua en Colombia. Sin embargo, existen diversas aproximaciones a su contextualización debido a que el concepto se ha desarrollado bajo diferentes disciplinas y ha tenido diferentes roles en el Estado, en ese sentido, se han generado dos definiciones relacionadas con esta investigación: Gobernanza centrada en el Estado y gobernanza policéntrica.

Desde la perspectiva centrada en el Estado en la cual predominantemente se plasman los lineamientos de política bajo la idea; como se dijo, de desarrollo sostenible débil, gobernanza es definida como

El arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el Estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública, y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la buena gobernanza. Esta perspectiva enfatiza la necesidad de que existan mecanismos que dirijan, guíen a la sociedad, y adjudica este papel al Estado en forma preferencial (Whittingham, 2010: 221)

Ahora bien, bajo consideración que “los estados-nación y sus gobiernos siguen teniendo un rol central, y posiblemente el dominante, en cuanto a definir las formas de gobernanza” (Peters, 2000) los PND referenciados anteriormente y la PNGIRH en este caso, corresponden a instancias de gobernanza centrados en el Estado ya que responden a escenarios coyunturales que se definan por este mismo y guían su acción bajo parámetros institucionales, lo cual conduce a invisibilizar actores dentro de un proceso de toma de decisiones sobre bienes que corresponden a todos.

Por otro lado, la gobernanza policéntrica

Es más multidisciplinaria, hay definiciones desde disciplinas como la sociología, la antropología, la psicología social y la ciencia política que sostienen en general que la gobernanza es un concepto que se refiere básicamente a un proceso que envuelve el Estado, la Sociedad Civil y el sector privado; sin embargo, hay importantes diferencias en los roles atribuidos a cada uno de estos actores. (Whittingham, 2010: 221)

Estas diferencias también parten de conceptualizaciones que por ejemplo, consideran una Sociedad Civil fuerte como sinónimo de una buena gobernanza (teóricos del capital social), para el caso de los neomarxistas la gobernanza implica más que un juego de poder, en donde la competencia, la negociación y el conflicto son elementos constitutivos. Podría decirse entonces, que la gobernanza bajo estas diferenciaciones es un espacio del conocimiento en construcción.

Bajo la idea de esta investigación; de analizar escenarios de gobernanza tanto centrada en el Estado como de carácter multidisciplinar (policéntrica) donde el foco está puesto sobre más actores que involucran el acceso al agua en Colombia, y posterior al análisis teórico-práctico entre, definiciones teóricas y conceptuales sobre desarrollo sostenible y gobernanza, y, realidades en la cuales estos conceptos tienen incidencia como los PND y la PNGIRH, resulta fundamental estudiar la acción colectiva relacionada con un escenario de gobernanza que aun no teniendo preferencia por los parámetros centrados en el Estado ha logrado mitigar problemáticas de acceso al agua, bajo perspectivas prácticas, legislativas y judiciales.

La acción colectiva como categoría de análisis, es considerada como un

Resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones. Por lo tanto, no puede ser entendida como el simple efecto de precondiciones estructurales, o de expresiones de valores y creencias. Los individuos, actuando conjuntamente, construyen su acción mediante inversiones “organizadas”; esto es, definen en términos cognoscitivos, afectivos y relacionales el campo de posibilidades y límites que perciben,

mientras que, al mismo tiempo, activan sus relaciones para darle sentido al “estar juntos” y a los fines que persiguen. [...] Los individuos crean un “nosotros” colectivo compartiendo y ajustando por lo menos tres clases de orientaciones: Fines, medios y ambiente. (Melucci, 1999: 23)

Para efectos de esta investigación, esta definición se encuentra relacionada con los bienes comunes, los cuales son el objeto de esa realización de relaciones en procesos de gobernanza ya que se refiere en general al “bien de todos los miembros de una comunidad y también al interés público, en contraposición al bien privado e interés particular; también puede definirse como el fin general o como los objetivos y valores en común, para cuya realización las personas se unen” (Schultze, 2014: 157). Cabe aclarar que estos bienes comunes definidos, se diferencian de la conceptualización que implica referirse a “recursos naturales” los cuales “no son dados de manera objetiva, sino que se relacionan con necesidades sociales específicas de manera que, tanto históricamente como en el presente, han sido objeto de disputa entre actores en posiciones sociales desiguales.” (Mastrangelo, 2009: 341), es decir, la definición y visión genérica de recursos naturales como elementos brindados por la naturaleza sin injerencia del hombre para satisfacer sus necesidades, posiblemente obedece a estamentos de un modelo de desarrollo progresista y mercantilista o, de desarrollo sostenible débil.

Continuando, la unión y el estudio de los bienes comunes y la acción colectiva, son fundamentales para direccionar el análisis de la problemática en cuestión dado que, engloban un escenario de gobernanza que emerge de conductas dadas al interior de un sistema de gobernanza centrado en el Estado, el cual ha sido estudiado desde el siglo XX; con formas de protesta y movilizaciones para el acceso al agua, como también ha sido fuente para la consolidación de procesos legislativos y judiciales como el referendo por el agua (2009) y la sentencia T-740 de 2011 en donde se consagra “el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico” (Corte Constitucional, 2011).

Bajo este marco de análisis, es importante mencionar que la Sociología del Desarrollo como enfoque teórico, se brinda como una herramienta que posibilita entender cómo el desarrollo bajo una idea de sostenibilidad, impactó directa y

concretamente en el andamiaje institucional colombiano, por tanto, en la gestión de los recursos naturales y/o bienes comunes. Adicionalmente permite analizar cómo la problemática del acceso al agua, se aborda desde el desarrollo, desde un punto de vista estatal para llevar el agua a la población y alcanzar estándares de desarrollo nacional e internacional, y por otro lado, la manera en que surgen acciones colectivas motivadas por un no adecuado funcionamiento en ese escenario estatal, donde no se persigue primordialmente una noción de desarrollo, desarrollo sostenible débil, sino solucionar específicamente una necesidad de acceso al agua.

A partir de esta discusión teórica, resulta fundamental realizar un análisis entre los conceptos referenciados y las realidades que el proceso investigativo va encontrando en la medida que se profundiza sobre fuentes de información correspondientes a hitos legislativos, procesos y mecanismos de planificación y acciones colectivas para el acceso al agua en Colombia tomando como referencia la PNGIRH, la cual a la fecha constituye un instrumento clave en la gobernanza para el acceso al recurso hídrico por parte de la población en Colombia.

Enfoque sociológico y metodológico

Tabla. 3. Referente metodológico

Objetivos	Técnica de Investigación	Instrumento de Investigación
<p>Describir los procesos legislativos para el acceso al agua en Colombia desde la PNGIRH.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis documental 2. Entrevista semi-estructurada. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.1. Matriz de análisis: Leyes, sentencias y resoluciones judiciales. 1.2. Informes técnicos de entidades encargadas (MinAmbiente, MinVivienda). 2. Guión de entrevista dirigido a Jorge Carrillo Cardoso (Viceministro de Agua y Saneamiento Básico) y Diego Felipe Polania (Director de Desarrollo Sectorial)
<p>Detallar los mecanismos de planificación para el acceso al agua en Colombia a partir de la PNGIRH.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis documental 2. Entrevistas semi-estructurada. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.1. Matriz de análisis: Planes referentes al agua y acceso al recurso. 1.2. Informes técnicos de entidades encargadas (DNP). 2.1. Guión de entrevista dirigido a Beatriz Eugenia Giraldo (Subdirectora de Agua y Saneamiento DNP).
<p>Identificar acciones colectivas para el</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis de documental 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Matriz de análisis: Movilizaciones,

<p>acceso al agua en Colombia a partir del 2010.</p>	<p>2. Entrevistas semi-estructurada.</p>	<p>manifestaciones, acciones colectivas por el agua y acceso a la misma. Guión dirigido a delegado (a) de la Red Nacional de Acueductos Comunitarios.</p>
--	--	---

Paradigma sociológico: Crítico social

Un paradigma se puede entender como

Realizaciones científicas universalmente conocidas que durante un cierto período de tiempo nos ofrecen, además de los problemas, las soluciones modelos para la comunidad que está involucrada con la ciencia. Cuando hablamos de paradigma, por lo regular, nos estamos refiriendo a un patrón, a una descripción que nos oriente y nos haga comprender algún hecho explícito. Paradigma es un modelo o patrón aceptado por una determinada comunidad científica. (Grispun, 1974),

En últimas, un paradigma brinda y consolida las pautas tanto teóricas como conceptuales a partir de las cuales se orienta el proceso investigativo.

El paradigma que guía y sustenta esta investigación es el paradigma socio-crítico teniendo en cuenta que “se caracteriza no sólo por el hecho de indagar, obtener datos y comprender la realidad en la que se inserta la investigación, sino por provocar transformaciones, en los contextos en los que se investiga. (Melero, 2011: 343). En este sentido, este paradigma incorpora las prácticas y fines de dos metodologías; empírico-analítica y constructivista, y busca recuperar el papel teórico para la teoría social y la práctica en general. (Del Rincón & Arnal, 1995)

Lo anterior, en consideración de que esta investigación por medio de la comprensión de los escenarios de gobernanza para el acceso al agua en Colombia, se fundamenta en orientar lineamientos de política pública que; por un lado; unifiquen

esfuerzos entre una perspectiva de gobernanza estatal y una social; y por otro, se consoliden las bases necesarias para la transformación de dichos escenarios de gobernanza, en función del acceso al agua digno en Colombia, consolidando un análisis crítico respecto al quehacer de los actores en esta investigación, es decir, Estado, sociedad y agua; como bien común y recurso.

Enfoque metodológico: Cualitativo

El desarrollo de esta investigación se basa en los fundamentos de la metodología cualitativa, entendiéndola como “[...] aquella que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable” (Taylor & Bodgan, 1986: 20). Desde este enfoque los escenarios, grupos o poblaciones no son reducidos a variables ya que conforman un conjunto de información que se engloba como un todo. No obstante, referirse al enfoque cualitativo, es referirse también a un proceso interpretativo que tiene como fin descubrir conceptos y relaciones en la información recopilada para así organizarlos en un sistema explicativo teórico.

De tal manera, Corbin & Strauss (2002) se refieren a tres componentes en la investigación cualitativa: (1) Datos que pueden provenir de diversas fuentes como documentos, registros, entrevistas, observaciones, entre otras. (2) Procedimientos que se pueden usar para interpretar y organizar los datos, entre los que se encuentran la conceptualización y reducción de datos, y, la elaboración de categorías para relacionarlas. (3) Informes escritos y verbales que se presentan como artículos, libros, etc.

Dicho lo anterior, este enfoque metodológico brinda a la investigación hallar respuestas frente a la problemática del acceso al agua, la cual ha encontrado control desde el Estado como desde la sociedad. De igual manera, permite el análisis de toda una serie de procesos que a partir de la PNGIRH, se han generado para y por el recurso hídrico institucional y socialmente, y en ese sentido visibiliza experiencias y vivencias por parte de la población en busca del acceso al agua.

Por último, este enfoque metodológico permite comprender e interpretar, desde escenarios de toma de decisión, el fenómeno de la gobernanza y sus impactos directos

sobre condiciones de vida, debido a que aporta a la investigación, no solo un análisis desde sustentos teóricos que permitan dar una visión de la realidad sustentada, sino también el estudio de una relación entre varios sujetos inmersos en una misma problemática como son la población, el agua como y el Estado como “garante” de dicho acceso.

Estructura

Con el fin de exponer la delimitación de la investigación, se especificará el tiempo, el lugar y la población a la cual se aplicarán los instrumentos de investigación. En cuanto al ámbito espacial se determinó el territorio colombiano puesto que los escenarios de gobernanza tanto estatales como sociales, conllevan consecuencias para el acceso al recurso en todo el país. A partir de esto, el lapso a estudiar se limita a la implementación de la PNGIRH en 2010; ya que este instrumento representa un punto de quiebre en la gestión del recurso a partir de instrumentos de planificación que no había utilizado el Estado para el control y promoción de acceso al agua; hasta el año 2018 donde termina el mandato presidencial del gobierno que implementó dicha política.

La población en la que se enfatiza el análisis se refiere a aquellos actores colectivos que se relacionan directamente con la defensa y promoción del agua como bien común y en esa medida, promuevan desde su gestión el acceso al agua para diferentes poblaciones. Por otro lado, la investigación también se encuentra dirigida a actores estatales que poseen incidencia en la gestión y planificación del agua como recurso y en ese orden posibilitan y fomentan el acceso a la misma.

Ahora bien, siendo clara la delimitación espacial, temporal y de actores, resulta fundamental aclarar a qué actores y de qué manera se aplican los instrumentos metodológicos, teniendo en consideración que dependen de los objetivos del estudio. De esta manera, cada estrategia metodológica escogida en la investigación tiene como objetivo recoger la información de una manera estructurada, integral y holística.

Las técnicas e instrumentos de investigación son los siguientes:

- **Análisis documental:**

La acción de este proceso se centra en el análisis y síntesis de los datos plasmados en dichos soportes (artículos, leyes, escritos, informes) mediante la aplicación de lineamientos o normativas de tipo lingüístico. (Peña & Pirela, 2007: 59). Es así, como se pretende recopilar información que profundice sobre los responsables, las entidades y las acciones inscritas en productos escritos que puedan construir estrategias que contextualizan y guían la investigación al análisis crítico de los escenarios de gobernanza para el acceso al agua en Colombia.

Teniendo en cuenta que esta técnica investigativa se involucra a lo largo del estudio, a continuación se muestra el diseño de matriz de análisis a utilizar en diferentes etapas:

Tabla 3. Matriz de análisis documental.

Fuente	Referencia textual	Categoría de análisis	Análisis (Referencia textual + categoría)

- **Entrevista semi- estructurada:**

Se escoge la entrevista semi-estructurada, dado que, los parámetros de la misma, están referidos a la creación de un guión, que determine aquella información temática que se quiere obtener, a través de preguntas abiertas que a medida del tiempo, según (Murillo, 2007), posibiliten ir construyendo un conocimiento generalista y comprensivo de la realidad del entrevistado (Ver anexos 1, 2 y 3).

Conclusiones

El acceso al agua en Colombia constituye una problemática de características institucionales, sociales y ambientales, en ese sentido plantea el reto de comprender las tensiones que emergen de estas características nombradas y los actores que las describen como tal.

Esta investigación plantea un análisis comprensivo y crítico a partir de dos escenarios percibidos sobre un campo del conocimiento en construcción como Gobernanza, conjuntamente a la gestión del agua como recurso y bien común, lo cual a su vez constituye y determina diferentes formas de acción frente a la problemática expuesta.

Resulta necesario aclarar que este proceso investigativo, no idealiza el quehacer de ninguno de los escenarios propuestos - estatal y social -, pero si diferencia a partir de una aproximación empírica y comprensiva las diferentes formas de operar de estos dos escenarios, en ese orden de ideas, pretende a partir de su desarrollo establecer rutas de acción que tracen y posibiliten un trabajo conjunto desde estas dos grandes perspectivas.

El proceso investigativo hasta aquí, ha logrado establecer que referirse al agua en función de su acceso es referirse a un bien común, por un lado, y por otro a un recurso natural, según el escenario desde el cual se discuta. Dentro de los procesos sociales el agua es sinónimo de bien común, ya que es la razón por la cual conjuntamente se establecen acciones para acceder algo que se entiende, es de todos, mientras que desde la parte institucional el agua se entiende como un recurso al cual la población tiene derecho y en esa medida, bajo un marco de sostenibilidad; débil en este contexto, se propongan y ejecuten estrategias para su distribución.

Estos dos grandes escenarios, son el producto de un proceso conceptual fundamental en las formas de pensar la gestión de recursos y bienes comunes desde el Estado, la auto organización, la interacción, etc., y se enmarca en la gobernanza como eje de esas anticuadas o nuevas formas de asumir y tomar decisiones respecto a elementos que conciernen a la academia, el sector público, privado y social.

Desde este estudio se sobre entiende que al interior de Colombia existen múltiples casos que reflejan principios de acción colectiva para lograr acceder al agua, pero se focaliza la mirada en la Red Nacional de Acueductos Comunitarios ya que es un organismo que recoge las iniciativas de la Red Territorial de Acueductos Comunitarios de Bogotá y Cundinamarca, la Red de Acueductos Comunitarios Región Caribe, la Asociación Departamental de Acueductos Comunitarios de Antioquia, Corpocuenca: Acueductos Comunitarios del Cauca, la Federación de acueductos Comunitarios Rurales del Valle del Cauca, Asociación de Acueductos Comunitarios de Boyacá, Acueductos Comunitarios de Pasto, Acueductos Articulados del Meta, Casanare y Guaviare y la Red Agua para la Vida de Santander. Lo anterior con el propósito de sustentar limitaciones; al no estudiar la totalidad de acciones colectivas dentro de Colombia; y ventajas investigativas ya que constituye un actor presente a lo largo del país y desde su análisis es posible identificar patrones de acción.

Finalmente, esta propuesta investigativa pone en debate el acceso al agua no solo como una problemática técnica de distribución y control, sino también como una problemática que envuelve conductas culturales y en ese sentido, está abierta a estudiar y comprender acciones de gestión del agua a partir de principios ligados a la asociatividad y autonomía en las formas de organización empleadas por diferentes poblaciones para lograr dicho acceso.

Referencias bibliográficas

Referencias académicas

- Archila, M. Pardo, M. (2001). Movimientos sociales, estado y democracia en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Centro de estudios sociales. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Cardoso & Faletto. (1970). Dependencia y desarrollo en América Latina. Sociología del Desarrollo: Seminario sobre aspectos teóricos y metodológicos. Dimensión Americana.
- Correa, H. (2006). Acueductos comunitarios, patrimonio público y movimientos sociales: Notas y preguntas hacia una caracterización social y política.
- Del Rincón, D., Arnal, J. (1995). Técnicas de investigación en ciencias sociales. Madrid: Dykinson.
- Frey, K. Torres, A. (2015). “Gobernanza y democracia desde la acción colectiva urbana”. En: Torres, Angie; Torres, Alfonso. Acción colectiva, gestión territorial y gobernanza democrática en Bogotá. (pp.225-238)
- Gómez, I. (2014). La acción colectiva del agua en Colombia y el Referendo como acercamiento de democracia directa. Universidad Nacional de Colombia.
- Grinspun, M. (1974). Os Novos Paradigmas em Educação: os caminhos viáveis para ua Análise. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília.
- Gudynas, E. (2009). Desarrollo Sostenible: Posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano.
- Gudynas, E. (2011). Desarrollo y sustentabilidad ambiental: Diversidad de posturas, tensiones persistentes. En: “La Tierra no es muda: diálogos entre el desarrollo sostenible y el post desarrollo”. Alberto Matarán Ruíz y Fernando López Castellano (editores). Universidad de Granada, Granada, pp. 69 – 96.

- Hernández, A., Muñoz, D., Mena, J. Modos de gobernanza del agua y sostenibilidad: Aportes conceptuales y análisis de experiencias en Colombia. Universidad de los Andes. Ediciones Uniandes.
- Mastrangelo, A. (2009). Análisis del concepto de recursos naturales en dos estudios de caso en Argentina. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v12n2/a09v12n2.pdf>
- Melero, N. (2011). El paradigma crítico y los aportes de la investigación acción participativa en la transformación de la realidad social: Un análisis desde las ciencias sociales. Recuperado de: https://institucional.us.es/revistas/cuestiones/21/art_14.pdf
- Melucci, A. (1999). Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. México.
- Mendieta, L. (1961). La sociología del Desarrollo. Universidad Nacional Autónoma de México. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 23, No. 3, pp. 757-769.
- Murillo, J. (2007). La entrevista, Metodología de Investigación Avanzada. Recuperado de: [https://uam.es/personal_pdi/stmaria/jmurillo/Met_Inves_Avan/Presentaciones/Entrevista_\(trabajo\).pdf](https://uam.es/personal_pdi/stmaria/jmurillo/Met_Inves_Avan/Presentaciones/Entrevista_(trabajo).pdf)
- Peña Vera, Tania, & Pirela Morillo, Johann. (2007). La complejidad del análisis documental. Información, cultura y sociedad, (16), 55-81. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17402007000100004&lng=es&tlng=es.](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17402007000100004&lng=es&tlng=es)
- Peters, B. (2000). “Globalization, Institutions and Governance”, en: In Governance in the Twentyfirst Century: revitalizing the public service. B. G. Peters and D. J. Savoie (Editores) Montreal: McGill, Queen’s University Press.
- Roa, A. Urrea, D. (2009). COLOMBIA: Un Referendo para dignificar el agua.

Schultze, R. (2014). El bien común. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/13.pdf>

Strauss, A., Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Recuperado de: <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>

Taylor, S., Bogdan, R. (1986) “Introducción: ir hacia la gente”, en Introducción a los métodos cualitativos de investigación. México, Paidós.

Whittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? Revista Universidad Jorge Tadeo Lozano. Recuperado de: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/viewFile/24/26>

Referencias institucionales

Altomonte, H. Sánchez, R. (2016). Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. CEPAL. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/S1600308_es.pdf

Corte Constitucional. (2011). Derecho fundamental al agua. Sentencia T-740/11. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-740-11.htm>

Cuervo, L. et al (1988). Economía de los servicios públicos: una visión alternativa, Bogotá. CINEP.

Defensoría del Pueblo de Colombia. (2009). Diagnóstico del cumplimiento del derecho humano al agua en Colombia. Serie de Estudios Especiales DESC. Bogotá.

Recuperado de: <http://www.jstor.org/bdatos.usantotomas.edu.co:2048/stable/pdf/3538537.pdf>

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. III. Diagnóstico – V. Principios, objetivos y líneas de acción estratégicas de la política. Recueprado de: http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Presentación_Política_Nacional_-_Gestión_/libro_pol_nal_rec_hidrico.pdf.
Ministerio de Vivienda. (S.F). Planes Departamentales de Agua.1

Naciones Unidas. (2000). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ¿Qué son?
Recuperado de: <http://www.un.org>

Naciones Unidas. (2015). Objetivos de Desarrollo sostenible. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Plan Nacional de Desarrollo. (1994). El salto Social (1992-1998). Ernesto Samper.

Plan Nacional de Desarrollo. (1998). Cambio para construir la paz (1998-2002). Andrés Pastrana.

Plan Nacional de Desarrollo. (2002). Hacia un Estado Comunitario (2002-2006). Álvaro Uribe.

Plan Nacional de Desarrollo. (2006). Estado comunitario: Desarrollo para todos (2006-2010). Álvaro Uribe.

Plan Nacional de Desarrollo. (2010). Prosperidad para todos (2010-2014). Juan Manuel Santos.

Plan Nacional de Desarrollo. (2014). Todos por un nuevo país (2014-2018). Juan Manuel Santos.

PNUD. (2015). Cómo le fue a Colombia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
Recuperado de: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2015/09/28/-c-mo-le-fue-a-colombia-con-los-odm-.html>

Riffo, L. (2013). 50 años del ILPES: Evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. CEPAL. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7248/1/S1303593_es.pdf

Anexos

Anexo 1.

Escenarios de gobernanza para el acceso al agua en Colombia a partir de la PNGIRH del 2010 - Guión de entrevista semi estructurada

Objetivo de la entrevista: Conocer los procesos legislativos y jurídicos para el acceso al agua en Colombia desde la PNGIRH.

Dirigido a: Jorge Carrillo Cardoso (Viceministro de Agua y Saneamiento Básico) y Diego Felipe Polania (Director de Desarrollo Sectorial)

Tiempo aproximado de la entrevista: 15 a 20 minutos

Recursos: La guía de entrevista, audio o video grabadora y/o cámara fotográfica. Fecha de entrevista:

Guión:

1. Desde el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico/Dirección de Desarrollo Sectorial ¿Cómo se concibe el agua? ¿Bien común o recurso básico? Por qué?
2. ¿Conoce algún mecanismo de planificación que priorice el acceso al agua en Colombia? ¿Cuál?
3. ¿Conoce algún parámetro (sentencia, decreto, ley) legal y/o judicial que priorice el acceso al agua en Colombia? ¿Cuál?
4. ¿Qué estrategias se ejecutan desde el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico/Dirección de Desarrollo Sectorial para el acceso al agua?
5. ¿Considera que el Ministerio reproduce una noción de desarrollo específica a través de sus estrategias?

Anexo 2.

Escenarios de gobernanza para el acceso al agua en Colombia a partir de la PNGIRH del 2010 - Guión de entrevista semi estructurada

Objetivo de la entrevista: Identificar y conocer los mecanismos de planificación para el acceso al agua en Colombia a partir de la PNGIRH.

Dirigido a: Beatriz Eugenia Giraldo (Subdirectora de Agua y Saneamiento DNP).

Tiempo aproximado de la entrevista: 15 a 20 minutos

Recursos: La guía de entrevista, audio o video grabadora y/o cámara fotográfica. Fecha de entrevista:

Guión:

1. Desde el Departamento Nacional de Planeación ¿Cómo se concibe el agua?
¿Bien común o recurso básico? ¿Por qué?
2. ¿Cuáles son los mecanismos de planificación que priorizan el acceso al agua en Colombia a partir del 2010?
3. ¿Cómo se han ejecutado estos mecanismos?
4. ¿Considera que desde estos mecanismos se fomenta la participación ciudadana?
¿Cómo? / ¿Por qué?
5. ¿Considera que el DNP materializa una noción de desarrollo específica a través de sus productos?

Anexo 3.

Escenarios de gobernanza para el acceso al agua en Colombia a partir de la PNGIRH del 2010 - Guión de entrevista semi estructurada

Objetivo de la entrevista: Identificar y conocer acciones colectivas para el acceso al agua en Colombia a partir del 2010.

Dirigido a: Delegado (a) de Red Nacional de Acueductos Comunitarios

Tiempo aproximado de la entrevista: 20 a 30 minutos

Recursos: La guía de entrevista, audio o video grabadora y/o cámara fotográfica. Fecha de entrevista:

Guión:

1. ¿Por qué desde la red se considera el agua como un bien común?
2. ¿Qué motivó la creación de la red?
3. ¿Cuáles considera los mayores logros y dificultades de la red?
4. ¿Considera que desde el Estado se tiene en cuenta la red para la formulación de estrategias y/o mecanismos de planificación para el acceso al agua en Colombia?
¿Por qué?
5. ¿Qué acciones se pueden resaltar desde la red gracias a su impacto? ¿Cuáles estrategias se han utilizado para estas acciones?
6. ¿La Red Nacional de Acueductos Comunitarios reproduce alguna idea de desarrollo? ¿Cuál?
7. ¿Desde la red cómo se piensan los escenarios de participación ciudadana para la toma de decisiones en torno al acceso al agua?