

V24 N71 | 2025

<https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2025-N71-4041>

Trayectorias conceptuales y modelos en tensión en torno a la gobernanza hídrica

Mariano Suárez

CENUR Litoral Norte de la Universidad de la República, Salto,
Uruguay.

marianodoc01@unorte.edu.uy

<https://orcid.org/0000-0003-0900-5142>

Recibido: 17.11.2025 | **Aceptado:** 09.12.2025

Resumen: El presente artículo analiza los usos y debates contemporáneos en torno al concepto de gobernanza hídrica. Con el objetivo de ordenar este campo de discusión, se propone una tipología analítica basada en las siguientes dimensiones: la definición y valoración del concepto de gobernanza, los tipos de participación promovidos, el papel asignado al conflicto y el horizonte político subyacente a los distintos enfoques. A partir de este análisis, se identifican tres enfoques principales: institucionalista, participativo y crítico radical. La perspectiva institucionalista tiene como principal expresión a la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), desde donde se introduce la gobernanza hídrica privilegiando el saber técnico, la eficiencia y una visión economicista de la gestión. En contraste, el enfoque participativo propone formas de gobernanza policéntrica, adaptativa y basadas en el aprendizaje, incorporando mayores niveles de participación. Por su parte, la perspectiva crítica cuestiona los fundamentos de la gobernanza del agua promovida por organismos multilaterales. Dentro de este enfoque se identifica una bifurcación entre quienes proponen abandonar el término y quienes abogan por su resignificación.

Palabras clave: Gobernanza del agua; Gestión Integrada de los Recursos Hídricos; participación; enfoques críticos; disputa conceptual.

Conceptual Trajectories and Competing Models of Water Governance

Abstract: This article analyzes the contemporary uses and debates surrounding the concept of water governance. With the aim of organizing this field of discussion, it proposes an analytical typology based on the following dimensions: the definition and normative valuation of governance, the types of participation promoted, the role assigned to conflict, and the political horizon underlying the different approaches. Based on this analysis, three main approaches are identified: institutionalist, participatory, and radical critical. The institutionalist perspective finds its main expression in Integrated Water Resources Management (IWRM), through which water governance is introduced by privileging technical expertise, efficiency, and an economicistic view of management. In contrast, the participatory approach proposes forms of polycentric, adaptive, and learning-based governance, incorporating higher levels of participation. For its part, the critical perspective questions the foundations of water governance as promoted by multilateral organizations. Within this approach, a bifurcation is identified between those who propose abandoning the term and those who advocate its resignification.

Keywords: water governance; Integrated Water Resources Management; participation; critical approaches; conceptual dispute.

Trajetórias conceituais e modelos em tensão em torno da governança hídrica

Resumo: O presente artigo analisa os usos e os debates contemporâneos em torno do conceito de governança hídrica. Com o objetivo de organizar esse campo de discussão, propõe-se uma tipologia analítica baseada nas seguintes dimensões: a definição e a valoração normativa do conceito de governança, os tipos de participação promovidos, o papel atribuído ao conflito e o horizonte político subjacente aos diferentes enfoques. A partir dessa análise, identificam-se três enfoques principais: institucionalista, participativo e crítico radical. A perspectiva institucionalista tem como principal expressão a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH), a partir da qual a governança hídrica é introduzida privilegiando o saber técnico, a eficiência e uma visão economicista da gestão. Em contraste, o enfoque participativo propõe formas de governança policêntrica, adaptativa e baseadas na

aprendizagem, incorporando maiores níveis de participação. Por sua vez, a perspectiva crítica questiona os fundamentos da governança da água promovida por organismos multilaterais. No interior desse enfoque, identifica-se uma bifurcação entre aqueles que propõem o abandono do termo e aqueles que defendem a sua ressignificação.

Palavras-chave: governança da água; Gestão Integrada dos Recursos Hídricos, participação; enfoques críticos; disputa conceitual.

Introducción

Desde hace ya algunas décadas se viene observando un acelerado deterioro de los ecosistemas acuáticos, producido, en parte, por el crecimiento demográfico y de los niveles de consumo que aumentan significativamente el volumen de agua utilizada (Von Medeazza, 2005). Se observan problemas diversos como crisis de abastecimiento de agua potable en varias ciudades, problemas de concentración en manos de unos pocos y derechos sobre el agua (Boelens, Cremers, Zwarteveen, 2011). En los últimos años, lejos de mejorar, estos problemas se han agravado en un escenario marcado por la crisis climática, el aumento de los conflictos socioambientales y la presión creciente sobre los recursos hídricos. Los informes más recientes señalan que la degradación de los ecosistemas acuáticos, las desigualdades en el acceso al agua y las disputas por su control siguen expandiéndose, especialmente en los países del Sur global (UN-Water, 2021, 2023).

Como consecuencia de ello, también aumentaron las preocupaciones vinculadas a la toma de decisiones en torno a ella y, en este marco, la noción de gobernanza del agua fue ganando centralidad en los ámbitos académicos, políticos y sociales. De esta forma, existe una amplísima producción vinculada al tema que ha venido creciendo de manera exponencial en los últimos años al tiempo que, complejizado la discusión, incorporando con mayor énfasis dimensiones como la justicia hídrica, el conflicto, el género y la colonialidad, así como los límites de los enfoques tecnocráticos frente a escenarios de

incertidumbre y transformación socioecológica (Sultana & Loftus, 2020; Pahl-Wostl et al., 2020; Boelens, 2023). Estos desarrollos recientes refuerzan la necesidad de revisar críticamente los usos y significados del concepto de gobernanza hídrica y de ordenar un campo teórico cada vez más diverso y tensionado.

Producto de la relevancia que adquirió el término, se lo puede encontrar en los documentos de organismos multilaterales, normativas nacionales e internacionales y discursos de gestión ambiental, lo cual refleja su centralidad a la hora de realizar análisis, orientar reformas y generar procesos de planificación. Sin embargo, también han aparecido críticas al concepto, tanto de los ámbitos académicos como de las militancias ambientales, ello demuestra que, lejos de tratarse de un concepto unívoco, la gobernanza hídrica ha asumido diversos significados y se ha convertido en un campo de disputa. Mientras algunos la promueven como paradigma de gestión integrada y participativa, otros la critican por su sesgo tecnocrático, su afinidad con las lógicas del mercado y su potencialidad para desactivar conflictos (dispositivo post-político).

De esta forma, se visualiza como una tarea central ordenar el debate y explicar los diferentes usos y posicionamientos frente al concepto. El presente ensayo busca contribuir a este objetivo reconstruyendo la genealogía del término, ordenando la discusión a partir de la construcción de una tipología de enfoques y discutir la pertinencia de su resignificación desde perspectivas de justicia hídrica y territorialidad.

El artículo se organiza de la siguiente forma: primero, se ofrece una conceptualización del término gobernanza desde diferentes escuelas de pensamiento lo que permite una mejor comprensión de su utilización en el campo del agua. Luego, se presenta la tipología con los enfoques en disputa, para, posteriormente, desarrollar cada uno de ellos en función de las variables seleccionadas. Finalmente, se ofrecen conclusiones sobre la evolución del debate y las posibilidades de una gobernanza situada e inspirada en principios de justicia social.

El origen del término

Antes de analizar los enfoques de gobernanza hídrica es conveniente analizar el origen y la discusión en torno al concepto de gobernanza en la administración pública, para luego ver cómo ingresa y es utilizado dicho concepto en la temática del agua.

El concepto de gobernanza emerge en las ciencias sociales como una respuesta a las limitaciones del modelo burocrático estatal y a las transformaciones en la gestión pública desde finales del siglo XX. En su formulación más normativa, la gobernanza se asocia a valores como la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, proponiendo una gestión más democrática, inclusiva y deliberativa. Sin embargo, su expansión en el campo de las políticas públicas ha estado marcada por la utilización desde diferentes enfoques que le otorgan propósitos y alcances diferentes: por un lado, quienes la promovían como un esquema fundamental para la democratización; por otro lado, también utilizada por marcos que promueven la mercantilización del Estado, como el *New Public Management (NPM)* y las *Public-Private Partnerships (PPPs)*. En estos últimos enfoques, la gobernanza se redefine como un dispositivo de eficiencia, descentralización funcional y gestión por resultados, donde la participación se convierte en mecanismo de validación.

Como señala Zubriggen: "la gobernanza se presenta como una forma de gobierno que se aleja del monopolio estatal y se apoya en la interacción de múltiples actores en redes de políticas públicas" (2017, p. 4), pero esta interacción puede operar tanto en clave democrática como en clave gerencial. Esta ambigüedad se vuelve especialmente visible en el campo hídrico, donde el concepto de gobernanza se incorpora a marcos como la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), articulando, simultáneamente, discursos de participación, eficiencia y coordinación intersectorial. La forma en que la gobernanza aterriza en el mundo del agua revela las tensiones entre sus promesas normativas y sus usos instrumentales, lo que abre el

debate sobre su potencial transformador o su captura tecnocrática.

Otro eje interesante de discusión sobre el concepto, plantea que la idea de horizontalidad en la relación entre los actores, que se desprende del concepto de red, es idealizada. En ese sentido, algunas/os autoras/os entienden que el peso del Estado no es el de un actor más en la red. En ese sentido, Cerrillo i Martínez (2005) muestra que autores como Peters (2000) y Pierre (1998; 2003) otorgan al Estado un papel preeminente. Peters (2000, citado por Cerrillo i Martínez, 2005) entiende que la gobernanza implica algún tipo de dirección central, lo que resulta un elemento necesario para darle una coherencia a esta dirección y poder conseguir los retos a los que se enfrenta la sociedad. Esta idea de que el Estado sigue siendo un actor central en la definición de objetivos es la que lleva a Peters (2000, citado por Cerrillo i Martínez, 2005) a oponerse al enfoque de redes, para analizar la gobernanza, dado que, a su entender, no permite ver cuál de los actores será prevalente en los resultados. Por su parte, para Pierre (1998; 2003, citado por Cerrillo i Martínez, 2005) el rol que el Estado juega en la gobernanza es frecuentemente el resultado del balance entre el papel que el Estado quiere jugar y, el que el entorno le permite jugar.

Si bien buena parte de la literatura fundacional sobre gobernanza se consolidó entre finales del siglo XX y la primera década del XXI, los debates no se han detenido. Estudios recientes destacan la persistente ambigüedad del concepto y su carácter polisémico (Chávez Becker, 2023), las tensiones con la noción de gobernabilidad (Avalle, 2023) o su expansión hacia diversos campos como la educación superior (Labraña et al., 2023). Estas contribuciones, sumadas a las a la propias de la gobernanza hídrica que se abordaran más abajo, muestran que la gobernanza continúa siendo actualmente objeto de disputa teórica y práctica en distintos campos.

Esta ambigüedad conceptual, focalizada sobre todo en el debate entre la gobernanza como herramienta gerencial y como un espacio de toma de decisiones más democrático e inclusivo,

también se hace presente cuando el concepto es utilizado para el tema de la gestión hídrica. A fines del siglo XX comienza a mencionarse el concepto de gobernanza hídrica ligado a la GIRH, pero su consolidación se da a principios del siglo XXI, cuando este paradigma se consolida internacionalmente, pero en paralelo con este enfoque técnico-gerencial, el término es utilizado como un horizonte normativo más democrático desde los enfoques participativos y críticos que reaccionan y, en algunos casos, disputan el sentido del concepto.

Metodología

Metodológicamente, el ensayo desarrolla una revisión analítica y crítica de la literatura más influyente en el campo de la gobernanza del agua desde la década de los 90, donde comienzan las primeras referencias al término, hasta la actualidad. Este trabajo no adopta un enfoque bibliométrico ni pretende realizar una revisión exhaustiva de la literatura sobre gobernanza hídrica, sino que se inscribe en una estrategia de revisión analítica y teóricamente situada. La selección del corpus se basó en criterios de relevancia conceptual, influencia en el campo y capacidad de abrir nuevos debates, más que en criterios de frecuencia de citación o cobertura total. En este sentido, se priorizaron textos y autores/as que marcaron puntos de inflexión en la discusión sobre la gobernanza del agua, ya sea por sentar bases fundacionales, por su incidencia en las políticas públicas o por su capacidad de articular comunidades epistémicas.

Siguiendo esta lógica, los principios de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) promovidos por la Global Water Partnership (GWP) fueron seleccionados por su papel central en la institucionalización del concepto de gobernanza hídrica a escala global y por su influencia performativa en marcos normativos, reformas institucionales y programas de cooperación internacional. Del mismo modo, los aportes de Elinor Ostrom sobre los bienes comunes y la gobernanza policéntrica fueron incluidos no solo por su relevancia académica, sino porque abrieron un campo de debate que permitió cuestionar las dicotomías

Estado/mercado y habilitar enfoques participativos y multinivel posteriormente retomados en la gobernanza del agua.

A partir de estos núcleos conceptuales, la revisión avanzó mediante un rastreo crítico de debates, citas y controversias que dieron lugar a la distinción de los tres enfoques que componen la tipología, permitiendo identificar regularidades, tensiones y reconfiguraciones en la literatura. Cabe aclarar que la noción de "enfoques en disputa" no remite aquí a desacuerdos meramente terminológicos, sino a divergencias de carácter político y epistemológico en torno a la participación, el conflicto y los horizontes de transformación asociados a la gobernanza hídrica. De manera deliberada, quedaron excluidos de este análisis estudios de carácter predominantemente técnico-operativo, evaluaciones de proyectos o modelos hidrológicos que, si bien son relevantes para la gestión del agua, no problematizan el concepto de gobernanza ni sus implicancias políticas y sociales. Esta decisión responde al objetivo del trabajo de contribuir a la clarificación conceptual del campo y a la discusión crítica sobre los usos y sentidos de la gobernanza hídrica, más que a la sistematización de evidencias empíricas específicas.

Resultados

Presentación de la tipología de enfoques en disputa

En los últimos tiempos los debates en torno a la gobernanza del agua no solo han aumentado el volumen, sino que se han diversificado en relación a cómo definen y valoran el concepto de gobernanza hídrica, qué tipo de participación promueven y quienes están llamados/as a participar, el papel del conflicto y el horizonte político que plantean. Para abordar este complejo debate se propuso una tipología con tres grandes enfoques que, en su conjunto, permiten ordenar la mayor parte de la literatura. A saber: el enfoque institucionalista, el enfoque participativo y el enfoque crítico radical.

El **enfoque institucionalista** define la gobernanza como un conjunto de acuerdos formales que apuntan a generar procesos

de coordinación y cooperación entre distintos actores, apuntando con ello a la mejora de la eficiencia en el uso del agua. El término “institucionalista” alude a la centralidad que tienen para el enfoque las instituciones como dispositivos de gobernanza. Desde esta conceptualización se referencia a la participación, aunque restringida a ciertos actores y de una manera esencialmente simbólica o consultiva (con predominio del saber técnico), por su parte, el conflicto se visualiza como un riesgo a gestionar. En el **enfoque participativo** (reformista) se busca ampliar la participación a una mayor heterogeneidad de actores, proponiendo valorizar las dinámicas territoriales y generando esquemas flexibles, capaces de aprender y adaptarse a las particularidades ecológicas y sociales en contextos en constante transformación. No se trata de contar únicamente con instituciones formales, sino de conformar procesos multiescalares, policéntricos, que se apoyan en el diálogo, los saberes locales y la cooperación para poder evolucionar. En este enfoque, aunque se reconoce el conflicto, se busca canalizarlo a través de mecanismos institucionales de diálogo y negociación. Finalmente, el **enfoque crítico radical** cuestiona los fundamentos mismos de la gobernanza hídrica institucionalizada, poniendo de relieve las relaciones de poder que la atraviesan y su carácter colonial. El conflicto asume un rol central en las disputas por el agua, puesto que la gobernanza no es un asunto técnico ni de coordinación interinstitucional, sino un elemento político en el que deben entrar en juego las disputas de sentido en torno a los derechos y las formas de vivir. Dentro de este enfoque, se pueden distinguir dos variantes: una que disputa el concepto de gobernanza desde la base, abogando por su reinvenCIÓN con una perspectiva de justicia hídrica, y otra, que propone abandonarlo, apostando por marcos alternativos como la autonomía territorial, territorios hidrosociales o pluralismo jurídico.

Cabe aclarar que esta tipología es una propuesta analítica original construida a partir de un análisis crítico de la literatura especializada. Si bien retoma elementos presentes en corrientes como el nuevo institucionalismo, la teoría de los bienes comunes, la ecología política o la justicia hídrica, los reorganiza en función

de los criterios clave mencionados. Además, incorpora una distinción interna dentro del enfoque crítico radical (abandono vs reinención) que, no suele estar sistematizada en los trabajos existentes.

No se trata de una propuesta exhaustiva ni rígida, sino de una modelización analítica que permite ordenar autores, casos y estrategias, en función de los criterios establecidos. En las secciones siguientes se desarrollarán los enfoques, poniendo énfasis en los planteos de autoras/es más relevantes y buscando extraer elementos para pensar modelos de gestión del agua más justos, democráticos y transformadores.

Matriz comparativa y posicionamientos frente a los ODS¹

Para ordenar las perspectivas analizadas y visibilizar sus principales contrastes, se presenta a continuación una matriz comparativa que sintetiza los elementos estructurantes de las tres posiciones en debate. Esta sistematización no solo permite comparar modelos teóricos, sino también observar cuál es su perspectiva frente a marcos normativos contemporáneos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente el ODS 6: “Agua limpia y saneamiento”, que ha adquirido centralidad en las políticas públicas y evaluaciones internacionales.

En la matriz se condensan los principales elementos de cada enfoque: concepción de la participación, relación con el conflicto, horizonte de transformación y vínculo con el concepto de gobernanza. Se agrega, además, una fila que permite observar los posicionamientos de los enfoques en relación a uno de los marcos internacionales más influyentes en las políticas públicas de los países, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y particularmente el ODS 6. De esta manera, la matriz funciona como punto de partida para el análisis detallado que se desarrolla en las secciones siguientes.

¹ Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Tabla 1.
Matriz comparativa de enfoques

Enfoque / Dimensión	Enfoque institucionalista	Enfoque participativo (reformista)	Enfoque crítico radical
Participación	Simbólica o consultiva; utiliza formatos preestablecidos	Ampliada, con mayor voz, pero aún canalizada institucionalmente	Autónoma, insurgente o comunitaria; no subordinada a marcos institucionales
Actores sociales	Son incluidos como "stakeholders" sin poder decisorio real	Reconocidos como actores relevantes, aunque con capacidad de incidencia limitada	Reivindicados como sujetos políticos con saberes propios y formas legítimas de organización
Conflictos	Visto como problema a gestionar o evitar. No hay espacio para la contradicción o contestación.	Reconocido como parte del proceso, pero canalizado mediante diálogo y mecanismos de resolución	Asumido como un elemento constitutivo de la política del agua y motor de transformación
Transformación	Mejorar técnica y administrativamente la gestión existente	Reforma institucional para mayor inclusión y sensibilidad territorial	Reestructuración profunda del modelo; cuestionamiento de estructuras de poder y colonialidad
Horizonte político	Gobernabilidad, eficiencia, coordinación	Inclusión, equidad, reconocimiento de saberes locales	Justicia hídrica, autonomía territorial, defensa del agua como bien común
Relación con el concepto de gobernanza	Lo reproduce como marco técnico-administrativo	Lo disputa desde dentro, buscando reformularlo	Lo disputa o lo abandona: puede resignificarlo desde abajo o reemplazarlo por conceptos alternativos
Posicionamiento frente a los ODS	Comparten la misma lógica, por lo que se constituyen en una herramienta técnica para la coordinación y el monitoreo de metas	Se visualiza como marco orientador, pero deben incorporar procesos deliberativos y aprendizajes locales que amplíen su alcance más allá del tecnocratismo	Los cuestiona por reproducir la lógica neoliberal y despolitizar las disputas territoriales y de justicia
Algunos autores e instituciones de referencia	<i>Global Water Partnership</i> , Banco Mundial, la FAO ² y otros organismos internacionales que conforman una comunidad epistémica.	Elinor Ostrom, Oran Young y Claudia Pahl-Wostl	Resignificación del concepto de gobernanza: Rutger Boelens, Jeroen Vos, Margreet Zwarteeven, Sanchis Ibor, Astrid Ulloa, entre otros/as. Abandono del mismo: Erik Swyngedouw, Karen Bakker, Tom Perreault, Farhana Sultana, Hugo Romero-Toledo, entre otros/as.

Fuente: Elaboración propia con base a las diferentes fuentes sistematizadas

Como podemos ver en la tabla 1, los distintos enfoques se posicionan de manera diferente frente a los ODS. Desde la concepción institucionalista, los ODS son una poderosa

² Organización para la Alimentación y la Agricultura.

herramienta técnica para la coordinación interinstitucional y el seguimiento de metas internacionales, representando, de esta forma, la continuidad de la lógica de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) pero en una escala global de gobernanza que incorpora además indicadores y metas temporales (GWP, 2020; World Bank, 2019). De esta forma, las organizaciones como la WPA y el Banco Mundial, que promovían la GIRH, trabajan intensamente en el apoyo a la implementación de acciones vinculadas al ODS 6.

Por su parte, desde el enfoque participativo o de transición, los ODS se visualizan como un marco orientador que puede ser útil, siempre que se lo complemente con espacios de participación deliberativa real, dando cabida a los aprendizajes locales y evitando de esta forma, el reduccionismo tecnocrático (Pahl-Wostl, 2015; Cruz Machacuay y Reátegui Lozano, 2025).

Finalmente, el enfoque crítico radical plantea una visión abiertamente cuestionadora. Se entiende que los ODS transforman el acceso al agua como un asunto técnico, dejando los problemas estructurales como la injusticia o la desigualdad y las disputas territoriales que traen aparejados. Son vistos como reproductores de la racionalidad neoliberal priorizando el crecimiento ilimitado y la colonialidad del desarrollo (Sultana, 2020; Boelens, Vos y Zwarteveld, 2014).

De esta forma, los ODS pueden ser vistos como un punto de inflexión analítico que permite observar las tensiones entre una gobernanza entendida como administración técnica y otra que enfatiza en elementos como conflicto, justicia y emancipación.

Aunque en las páginas que siguen se distinguen tres grandes enfoques (institucionalista, participativo y crítico), no se los presentan como etapas que se suceden linealmente en el tiempo, sino como corrientes conceptuales que conviven y se entrecruzan. Cada una surge de tradiciones teóricas y contextos políticos distintos, pero sus debates siguen entrelazándose y reconfigurando

las discusiones actuales en torno al agua, la justicia y la sostenibilidad.

El modelo institucionalista: la GIRH como expresión institucionalista y gerencial de la gobernanza hídrica

La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) surge como paradigma internacional en la década de los 90, en el marco de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente desarrollada en Dublín en el año 1992 y se consolida a través de organismos multilaterales como el Global Water Partnership (GWP), el Banco Mundial, la FAO y diversas agencias de Naciones Unidas. Emerge como una alternativa a la gestión jerárquica, centralizada y reduccionista del denominado paradigma comando-control (Zurbriggen, 2011; Pahl-Wostl, 2015) y en el marco de la denominada crisis del agua, en donde se genera una fuerte presión sobre el recurso hídrico, debido a la creciente demanda de agua, la contaminación y el crecimiento demográfico (Martínez y Villalejo, 2018). Se parte del supuesto de que el núcleo central del problema está en la gestión inadecuada del recurso, por lo que se busca actuar sobre esas causas: ineficacia, conflictos crecientes y uso no coordinado del agua (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).

Su formulación responde a la necesidad de superar enfoques fragmentados y sectoriales en la gestión del agua, proponiendo una visión integrada que articula los usos múltiples del recurso, la sostenibilidad ambiental y la eficiencia económica. La GIRH se define como “un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinada del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas” (GWP, 2000, p. 22, traducción propia), lo que revela su carácter normativo y su orientación hacia la planificación estratégica. En la predica busca sustituir la visión que protege al interés particular de un subsector, por una perspectiva que represente a todos los sectores involucrados, promueve la conservación y el uso racional del agua mediante el

manejo integrado, y la gestión de la demanda (Martínez y Villalejo, 2018).

La gestión integral del recurso hídrico es un concepto basado en la idea de que los diferentes usos del recurso son excluyentes e interdependientes y surgió como respuesta a la “crisis del agua” expresada en la presión insostenible sobre el recurso hídrico, debido a la creciente demanda de agua, la contaminación y el crecimiento demográfico (Martínez y Villalejo, 2018). Sin embargo, se ha observado que el núcleo del problema está en la inadecuada gestión y gobernabilidad del recurso. La gestión integrada del recurso hídrico busca actuar sobre las causas de esta gestión deficiente como son la ineficiencia, los conflictos crecientes y el uso no coordinado del recurso (MAVDT, 2010).

En este marco, la gobernanza es entendida como el conjunto de arreglos institucionales, normativos y administrativos que permiten implementar la GIRH de manera eficaz (GWP, 2013). No se trata de una noción crítica ni política, sino de una herramienta funcional que busca mejorar la coordinación entre sectores, niveles de gobierno y actores involucrados. La participación es promovida como mecanismo de validación y consulta, orientada a incorporar a actores estatales, privados, comunitarios y técnicos en procesos de planificación, sin alterar necesariamente las estructuras de poder ni los marcos de decisión.

La GIRH apuesta por la descentralización, la gestión por resultados y la creación de capacidades institucionales. En la práctica, esto da forma a un modelo de gobernanza que mezcla una retórica participativa con una lógica profundamente tecnocrática.

Un caso emblemático de este enfoque institucionalista es el documento *Water Utility Turnaround Framework* (World Bank, 2019). Ahí se plantea un marco para mejorar el desempeño de los servicios que se apoya en tres pilares: la planificación estratégica, la gestión por resultados y la articulación interinstitucional. El documento hace hincapié en la necesidad de fortalecer las capacidades administrativas, técnicas y financieras de las *utilities*,

promoviendo una visión de la gobernanza como una herramienta para alcanzar eficiencia y sostenibilidad.

El problema es que esta perspectiva insiste en que la solución a los problemas hídricos está en el rediseño institucional, pero sin llegar a abordar de lleno las verdaderas disputas por el acceso, el control o la justicia.

La GIRH se concibió como un enfoque multisectorial y, en teoría, inclusivo. Los actores llamados a integrar la gobernanza hídrica eran:

- Gobiernos nacionales y subnacionales (ministerios de ambiente, agricultura, energía, entre otros.)
- Agencias de agua y comisiones de cuenca (organismos creados para coordinar la gestión).
- Sector privado (empresas de agua potable y saneamiento, hidroeléctricas, industrias intensivas en agua, agroexportadores).
- Organismos multilaterales y cooperación internacional (Banco Mundial, BID, PNUD, GWP, que promovieron la adopción del enfoque).
- Sociedad civil y usuarios (en menor medida): asociaciones de usuarios, ONGs ambientales, comunidades locales; en muchos casos con participación formal limitada o simbólica.

En la práctica, como lo muestran numerosos estudios, los actores estatales y multilaterales tuvieron un peso dominante en detrimento de los sectores populares o comunitarios que estuvieron subrepresentados (Butterworth, Warner, Moriarty, Smits & Batchelor, 2010; Biswas, 2004).

Críticas al modelo GIRH: entre la retórica integradora y la captura gerencial

La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), aunque se presenta como un paradigma interdisciplinario y participativo, es la expresión más consolidada del modelo institucionalista de

gobernanza hídrica, centrado en el diseño de normas y procedimientos administrativos e intersectoriales que buscan una gestión eficiente, coordinada y sostenible del agua. No incorporan dentro del esquema la conflictividad socioambiental, que es vista como una falla en el funcionamiento del sistema, ni las disputas por las estructuras de poder y las desigualdades. La GIRH incorpora elementos propios del enfoque gerencial, especialmente aquellos vinculados al *New Public Management (NPM)* y a las *Public-Private Partnerships (PPPs)*. Así, forman parte de su propuesta elementos como: la descentralización funcional, la gestión por resultados, la tarificación del recurso y la participación instrumental. En este sentido, la GIRH reconfigura el rol del Estado, promoviendo la eficiencia, la coordinación intersectorial y la inclusión de actores no estatales, pero manteniendo una lógica mercantil, es decir, promoviendo la idea del agua como bien económico, y tecnocrático, puesto que privilegia la planificación sobre el conflicto y el saber experto por sobre los saberes locales y las formas comunitarias de organización y gestión.

Uno de los primeros y contundentes cuestionamientos al paradigma lo realiza Asit Biswas, quien advierte que la GIRH se ha convertido en un concepto “difuso, ambiguo y excesivamente idealizado”, cuya implementación ha sido en los hechos escasa y poco efectiva (Biswas, 2004). Para este autor, la insistencia en la GIRH ha desviado la atención de soluciones prácticas y contextuales, promoviendo una visión normativa que, no reconoce las limitaciones institucionales, políticas y culturales de los países donde se pretende aplicar. La brecha entre los principios de la GIRH y su aplicación real deja en evidencia una desconexión entre el discurso global y las capacidades locales, lo que pone en cuestión su utilidad como herramienta de transformación.

Por su parte, François Molle (2007) profundiza la crítica al señalar que la GIRH opera como un “concepto nirvana”, es decir, una imagen ideal sobre lo que debería ser y lo que las personas deberían hacer para lograrlo. Así, proponen una idea que goza de consenso porque es lo suficientemente vaga como para ser aceptada por todos, pero que en la práctica se adapta a intereses

diversos sin resolver los conflictos estructurales del agua. Según este autor, la GIRH permite a los actores institucionales legitimar sus intervenciones bajo una retórica de integración, participación y sostenibilidad, mientras se mantienen intactas las relaciones de poder y las dinámicas de exclusión. Molle (2007) también advierte que la implementación de la GIRH suele estar guiada por agendas internacionales, con escasa apropiación local y una fuerte dependencia de marcos tecnocráticos (las metas pueden alcanzarse con enfoques neutrales y racionales, buena ciencia y conocimiento experto).

En síntesis, la GIRH propone una narrativa de modernización racional, donde la gestión hídrica se presenta como un proceso técnico-administrativo eficiente, descentralizado y participativo. Sin embargo, desde una mirada crítica, esta retórica puede ser entendida como una forma de reencuadre tecnocrático, que redefine los problemas sin alterar las estructuras de poder ni incorporar las voces de los actores excluidos.

La "gestión de la demanda", por ejemplo, suele traducirse en mecanismos de tarificación, racionalización del consumo y control del acceso, más que en procesos de empoderamiento comunitario. Del mismo modo, la participación invocada por la GIRH tiende a ser instrumental, limitada a consultas o validaciones, sin capacidad real de decisión ni reconocimiento de saberes locales. Estas críticas, en definitiva, habilitan a buscar otros enfoques más situados y realistas. Enfoques que no ven al conflicto como un problema y que cuestionan abiertamente la supuesta neutralidad de las herramientas de gobernanza que promueven los organismos multilaterales.

El enfoque participativo

A diferencia del enfoque institucionalista, concebido desde y para el campo del agua, el modelo de transición participativa se nutre de marcos teóricos desarrollados en el ámbito de la gobernanza ambiental. Autores como Ostrom, Young y Pahl-Wostl elaboran conceptos aplicables a múltiples recursos naturales, entre ellos el

agua, y contribuyen a desplazar la atención desde la gestión técnica hacia la gobernanza policéntrica, adaptativa y basada en el aprendizaje. Aunque no siempre usan el término “gobernanza hídrica”, sus contribuciones han sido clave para ampliar el enfoque analítico y práctico de la gobernanza del agua.

En la obra de Elinor Ostrom (1990, 2005, 2010), la gobernanza es presentada como un proceso colectivo y policéntrico de toma de decisiones en relación a recursos comunes (*common-pool resources*). Su trabajo desafió la idea dominante en la teoría económica y en las políticas ambientales de mediados del siglo XX de que los bienes comunes inevitablemente conducen a la “tragedia” si no son privatizados o gestionados por el Estado. Basándose en una amplia evidencia empírica, Ostrom (1990) demostró que algunas comunidades locales fueron capaces de autoorganizarse y crear reglas efectivas para gestionar sus recursos de forma sostenible. La idea es que estos sistemas de autoorganización pueden llevar a buenos resultados siempre y cuando cuenten con las condiciones institucionales adecuadas, entre ellas, se menciona que deben existir buenos métodos de resolución de conflictos.

Así, en lugar de defender un modelo jerárquico, Ostrom propone una gobernanza policéntrica. En este sistema, distintos niveles de autoridad, desde lo local hasta lo nacional, coexisten e interactúan entre sí. Este policentrismo permite mayor adaptabilidad y aprendizaje, dado que los arreglos locales pueden innovar y responder más rápidamente a los cambios ambientales, al tiempo que se articulan con escalas superiores (Ostrom, 2005; 2010). De este modo, un sistema policéntrico no equivale necesariamente a un esquema descentralizado o fragmentado, sino que se define por la coexistencia articulada de distintos niveles de autoridad y cooperación.

Desde esta concepción, el agua aparece como un recurso común paradigmático, en tanto requiere cooperación, reglas compartidas y mecanismos de monitoreo y sanción que no

dependen exclusivamente del Estado. La gran contribución de Ostrom a la gobernanza del agua consiste en haber proporcionado un marco para entender cómo la acción colectiva, la confianza y las instituciones locales pueden mantener sistemas de gestión más justos y sostenibles.

Por su parte, Oran R. Young (1994, 2002, 2010) entiende la gobernanza como todos aquellos acuerdos institucionales que organizan la acción colectiva para enfrentar problemas ambientales. Frente a las visiones que se centran solo en el Estado o el mercado, Young invita a examinar cómo actores estatales y no estatales logran coordinarse a través de regímenes ambientales, es decir, conjuntos de principios, normas y procedimientos que guían el comportamiento respecto a recursos compartidos (Young, 1994).

Un pilar fundamental de su trabajo es, precisamente, el concepto de "ajuste institucional" (*institutional fit*). Este concepto alude a la capacidad que tienen las instituciones para adaptarse a las realidades, tanto ecológicas como sociales, de los sistemas que buscan regular (Young, 2002). En otras palabras, el éxito de un régimen de gobernanza no se juega solo en su diseño teórico, sino en su habilidad para aprender y adaptarse en escenarios que están en constante transformación.

Finalmente, en la obra de Claudia Pahl-Wostl (2007, 2009, 2015), la gobernanza del agua adquiere una formulación explícita y sistemática dentro del marco de la gobernanza ambiental adaptativa. Su trabajo parte de la premisa de que los sistemas hídricos son sistemas socioecológicos complejos que se caracterizan por la incertidumbre, la no linealidad y la interdependencia entre factores ecológicos, institucionales y sociales. Ante esta realidad, Pahl-Wostl argumenta que los modelos de gestión tradicionales, basados en estructuras jerárquicas, orientados a controlar el agua y predecir su comportamiento, son insuficientes, y propone, avanzar hacia esquemas de gobernanza flexibles, reflexivos y orientados al aprendizaje (Pahl-Wostl, 2007; 2009).

Pahl-Wostl aporta dos ideas que ayudan a entender cómo reaccionan los sistemas a los cambios: la capacidad de adaptación y la capacidad de transformación. Adaptarse es la habilidad de un sistema para cambiar sus prácticas cuando se enfrenta a problemas progresivos. Mientras que transformarse, es el potencial para modificar las reglas del juego, las instituciones e incluso los valores de fondo cuando los desafíos son tan profundos que lo de siempre ya no sirve (Pahl-Wostl, 2015). De esta manera, el aprendizaje social es fundamental en el proceso, un proceso de coproducción de conocimiento entre actores diversos (agencias públicas, científicos, comunidades locales, organizaciones civiles) que permite redefinir problemas, ensayar soluciones y reconfigurar relaciones de poder.

Para Pahl-Wostl, la gobernanza del agua no puede entenderse únicamente como un arreglo institucional, sino como un proceso evolutivo donde la colaboración, la deliberación y la experimentación son condiciones para la sostenibilidad. Su propuesta marca una inflexión respecto a la GIRH, si aquella apostaba a la coordinación técnica entre sectores, la gobernanza adaptativa apuesta a la reflexividad y al aprendizaje colectivo como motores de cambio. Su contribución sintetiza y amplía los aportes de Ostrom y Young: del policentrismo institucional y el ajuste multinivel, pasando a un enfoque transformacional, donde la gestión del agua se concibe como un campo de innovación social y política. En este tránsito, la gobernanza hídrica deja de ser una estructura estable y se convierte en un proceso dinámico de adaptación y cocreación, orientado a fortalecer la resiliencia y la equidad en los sistemas del agua.

Si bien las contribuciones de Ostrom, Young y Pahl-Wostl se inscriben en un paradigma común que valora la participación, el policentrismo y la adaptación, es posible identificar énfasis y niveles de análisis distintos entre ellos.

Elinor Ostrom sentó las bases al demostrar la viabilidad de la autoorganización comunitaria y el gobierno policéntrico,

centrándose en el diseño de reglas robustas para la gestión de recursos comunes a nivel principalmente local y regional.

Oran R. Young, por su parte, amplió el marco hacia la gobernanza ambiental internacional, introduciendo conceptos cruciales como el "ajuste institucional" y el "interjuego" entre régimenes a diferentes escalas, con lo que complejizó la comprensión de la coordinación en sistemas multinivel.

Finalmente, Claudia Pahl-Wostl incorporó una dimensión más dinámica y procesual, desplazando el foco desde las estructuras institucionales hacia las capacidades adaptativas y transformativas de los sistemas socioecológicos, y otorgando al aprendizaje social un papel protagónico como motor de cambio. Así, mientras Ostrom provee el fundamento institucional y Young el andamiaje multiescalar, Pahl-Wostl aporta la teoría del proceso de cambio hacia la sostenibilidad, representando una evolución desde el análisis de la acción colectiva hacia la gobernanza como un sistema complejo de aprendizaje y adaptación.

En conjunto, las contribuciones de Elinor Ostrom, Oran Young y Claudia Pahl-Wostl, junto a otros/as que siguieron sus pistas, conforman uno de los modelos más influyentes de gobernanza participativa y adaptativa. Este enfoque marca un alejamiento del paradigma puramente tecnocrático de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).

Si bien sus marcos teóricos son diversos, todos ellos buscan mecanismos de coordinación más flexibles, que se apoyan en la interacción entre múltiples niveles y actores. Dentro de estos esquemas, el diálogo y el aprendizaje colectivo son centrales, aunque no tanto como espacios de deliberación racional para alcanzar consensos (al estilo de la acción comunicativa habermasiana), sino como procesos dinámicos de negociación, experimentación y construcción gradual de confianza. Es esta capacidad la que permite sostener la cooperación incluso en contextos de incertidumbre y conflicto.

Mientras la GIRH concibe la gestión del agua como un proceso planificado desde estructuras centralizadas, orientado a la eficiencia y a la coordinación interinstitucional, el enfoque participativo enfatiza la pluralidad de actores, la flexibilidad institucional y la capacidad de aprendizaje colectivo. La gobernanza deja de entenderse como un diseño técnico y normativo para asumirse como un proceso evolutivo y policéntrico, en el que el conocimiento local, el diálogo y la cooperación se vuelven componentes esenciales. En esta transición, la atención se desplaza desde el control y la predicción hacia la adaptabilidad y la coproducción social de soluciones, abriendo paso a una concepción más dinámica, democrática y reflexiva del manejo del agua.

Es por lo que este enfoque constituye un puente teórico y político entre las visiones institucionalistas de la GIRH y las perspectivas críticas que, como se verá más adelante, problematizarán las dimensiones de poder, justicia y conflicto que atraviesan la gobernanza hídrica contemporánea.

El enfoque crítico radical

El enfoque crítico radical es una de las corrientes más influyentes en los círculos académicos y en los movimientos sociales en lo que respecta al tema de la gobernanza hídrica.

A diferencia de los planteos de los modelos institucionalistas y participativos, esta perspectiva no busca mejorar el sistema existente ni promover adaptaciones, sino que adopta una postura más radical, cuestionando los fundamentos de la gobernanza del agua tal como ha sido planteada desde los organismos multilaterales y las reformas neoliberales en las últimas décadas. Parte de una premisa política, que enfatiza la idea de que la gestión del agua no puede entenderse como un problema técnico o de coordinación entre actores, sino como un campo de conflicto en el que se ponen en juego las relaciones de poder y se disputan sentidos, derechos y formas de vida (Boelens, 2015; Swyngedouw, 2007). Su fundamentación se acerca, en este

sentido, a visiones más generales de las dinámicas de poder como la de la democracia agonística (Mouffe, 2000) o la democracia radical (Fraser, 1990, 2009). Estas corrientes cuestionan la idea de que el consenso deliberativo sea siempre el objetivo, y subrayan, en cambio, el carácter inherentemente político del conflicto. Lo que hacen es poner sobre la mesa las relaciones de poder que, de una u otra forma, siempre terminan atravesando los procesos participativos.

En América Latina, este enfoque ha tomado fuerza en los círculos académicos y ha orientado numerosas investigaciones que nos ayudan a entender la gobernanza del agua como un verdadero campo de disputa. Un espacio donde se enfrentan la institucionalización y la movilización, lo que está escrito y lo que la gente hace colectivamente, dejando en evidencia los límites de los modelos participativos que promueven los organismos multilaterales. Por ejemplo, Ulloa y Romero-Toledo (2018) desde la lógica del enfoque recuperan la idea de “agua social” atravesada por relaciones de poder, género, clase y etnia, y analizan para el caso de Chile y Colombia cómo los discursos de gobernanza hídrica invisibilizan las disputas territoriales y epistémicas que atraviesan los conflictos por el agua en contextos indígenas y rurales. En la misma línea, Alexandra Lisbona y Andrea Delbono (2024) muestran cómo, en el caso uruguayo, la existencia de normas que crearon espacios participativos inspirados en la GIRH, no garantiza ni una participación real, ni una gestión democrática cuando llega la crisis. Las autoras observan una brecha entre lo que indican las normas y su implementación real, así como una prevalencia de la protesta y el conflicto por sobre la participación institucionalizada.

Fundamentos teóricos: ecología política y justicia hídrica

El enfoque crítico tiene como base teórica fundamental a dos marcos interrelacionados: la ecología política del agua y la justicia hídrica. Ambos comparten el cuestionamiento a las visiones tecnocráticas y ahistorísticas del agua como “recurso natural” y colocan en primer plano las relaciones de poder, desigualdad y

conflicto que atraviesan su control y distribución. Sin embargo, se distinguen en sus énfasis y objetivos.

La ecología política del agua surge a fines de los años noventa y se consolida en la década siguiente como una vertiente de la ecología política dedicada a analizar cómo las configuraciones socioambientales del agua son producidas por relaciones históricas de poder (Swyngedouw, 2004; Budds, 2009; Perreault, 2014). Desde esta perspectiva, el agua no es concebida como una entidad natural gestionada por instituciones neutrales, sino una “hidrosocialidad” que representa la naturaleza socioecológica del agua que, reconoce que los procesos hidrológicos moldean y son moldeados por las actividades y organizaciones humanas, incluidas las relaciones de poder, las tecnologías, los entramados culturales, entre otros. Entonces, el análisis de los flujos de agua, abarca procesos físicos, prácticas materiales y culturales, así como construcciones ideológicas en torno al valor del agua. En este ciclo hidrosocial se articulan infraestructura, conocimiento, autoridad y subjetividad (Swyngedouw, 2009; Linton & Budds, 2014).

Siguiendo esta línea, Denisse Roca-Servat propone “entender el agua desde otras ontologías distintas a la occidental, moderna, patriarcal, neoliberal, visibilizando aquellas que la comprenden con capacidad de agencia en un continuum con el ser humano” (2024, p. 91).

Para el análisis dentro de este campo es central identificar quién controla los flujos, quién se beneficia y quién queda excluido, poniendo en evidencia cómo la gestión del agua refleja y reproduce desigualdades de clase, género, etnia y territorio. Entonces, la ecología política, repolitiza la gestión hídrica, interpretándola como parte de la lucha más amplia por los bienes comunes y la justicia ambiental.

Por su parte, la justicia hídrica se trata de un conjunto de aportaciones que se nutren de elementos que provienen de la justicia ambiental y de la ecología política del agua.

La justicia ambiental se basa en dos premisas básicas: 1) todas las personas tienen derecho a disfrutar de un medioambiente sano y con acceso a recursos suficientes para desarrollar una vida sana; y 2) quienes tienen más vulnerado ese derecho son las personas con escasos recursos y de menor poder social (López, 2014). El origen de la justicia ambiental se remonta a las acciones del movimiento social homónimo en los Estados Unidos, quien en la década del noventa se organizó contra el racismo ambiental. La denuncia se centraba en que las diferentes formas de contaminación se concentraban en los barrios vulnerables y de minorías étnicas. Esta idea de distribución desigual de los riesgos ambientales, es retomada y profundizada posteriormente en América Latina, en donde la perspectiva adquiere características propias, incorporando, al enfoque distributivo, la crítica al modelo de desarrollo y al extractivismo, articulando, de esta forma, las luchas sociales con las ecológicas. Wagner (2015) señala que, muchos movimientos sociales latinoamericanos incorporan la dimensión ecológica como parte de su lucha, transformando el ambiente en un nuevo campo de legitimidad política e incorporando los sectores populares en esta lucha (ecologismo popular).

Más adelante, en la década del 2010, aparece una nueva generación de estudios sobre justicia focalizados, específicamente, en el agua. Autoras/es como Boelens, Zwarteeven, Cremers, Perreault, Vos y Sultana, entre otros/as, recuperan la preocupación por la desigualdad y la justicia ecológica, aplicándola al tema del agua e incorporándole mayor complejidad al enfoque, a partir de la articulación con algunos de los postulados críticos de la ecología política (los principales autores provienen de esta corriente). De este modo, en relación al campo de la justicia ambiental, la justicia hídrica constituye un campo más específico de análisis y acción, ofreciendo una relectura crítica del reduccionismo redistributivo original, abogando por una visión relacional, epistémica y territorial. Por su parte, en relación a la ecología política, se podría decir que la

justicia hídrica realiza un giro propositivo, profundizando el componente normativo y la acción colectiva.

"Nos identificamos en particular con los grupos de la sociedad que están en peor posición (en términos de poder, derechos y voz) para proteger su propio acceso y sus derechos al agua, y nuestra aspiración es contribuir a sus luchas para el acceso al agua y la seguridad hídrica." (Zwarteveen y Boelens, 2011, p. 33)

La justicia hídrica parte del marco analítico de la ecología política del agua, pero con una clara vocación de profundizar en lo ético, lo político y lo práctico (Boelens, 2015; Zwarteveen & Boelens, 2014; Sultana & Loftus, 2020). Así, la protección del derecho del acceso al agua de los sectores más vulnerables aparece como el componente central para la acción. La perspectiva plantea una articulación entre teoría crítica y compromiso social, promoviendo la construcción de conocimiento (orientado a la acción) con los propios actores sociales. De esta forma además de la investigación académica clásica, se abre un campo para la investigación-acción-participativa en relación al agua.

En síntesis, mientras la ecología política busca entender las relaciones de poder que configuran los sistemas hidrosociales, la justicia hídrica pone énfasis en transformarlas, proponiendo modelos alternativos de gobernanza basados en la equidad, la pluralidad jurídica y la soberanía territorial. En conjunto la ecología política y la justicia hídrica, conforman la base teórica fundamental del enfoque crítico radical, que entiende la gobernanza hídrica como un campo de disputa estructural, más que como un problema de diseño institucional. Partiendo de este diagnóstico compartido sobre el carácter despolitizador y neoliberal de la gobernanza hegemónica, el enfoque crítico radical se bifurca en dos trayectorias normativas y estratégicas contrapuestas: la resignificación del concepto desde abajo (más asociado a los/as autores/as de la justicia hídrica) y su abandono en favor de marcos alternativos (más asociado a principales referentes de la ecología política).

Críticas a la gobernanza y bifurcación interna

El enfoque crítico representa un giro epistemológico dentro del debate sobre la gobernanza hídrica que se viene analizando en este artículo. Si los enfoques institucionalistas y participativos ponían el énfasis en la coordinación, el aprendizaje o la adaptación, el enfoque crítico coloca la atención en la transformación estructural, la redistribución del poder y la autonomía de los sujetos colectivos. Así, la gobernanza del agua pasa de concebirse como un campo técnico a concebirse como un espacio político en disputa, donde se enfrentan proyectos de vida, modelos de desarrollo y concepciones del bien común.

Desde la perspectiva crítica, la gobernanza es concebida como un dispositivo de poder que tiende a despolitizar las decisiones sobre el agua. Siguiendo a Swyngedouw (2009), el discurso de la gobernanza hídrica (presentado como políticamente neutral, técnico, cooperativo y eficiente) funciona muchas veces como una forma de “post-política”, en la medida en que sustituye el conflicto por el consenso y naturaliza relaciones de dominación. Utilizando términos como participación y sostenibilidad, se desarrollan procesos de mercantilización y tecnocratización vinculados al agua, donde los aspectos distributivos o de justicia quedan subordinados a criterios de eficiencia económica (Bakker, 2010). De esta forma, la gobernanza se convierte en una retórica flexible que puede legitimar aspectos tales como la privatización de servicios o la expansión de regímenes híbridos público-privados, dejando de lado las discusiones sobre poder, desigualdad y soberanía. Se trata entonces de repolitizar la mirada, reconociendo la naturaleza política de los territorios hidrosociales.

Frente a este diagnóstico compartido, los enfoques críticos se bifurcan en dos alternativas diferentes en relación a la utilización del concepto de gobernanza: a) la resignificación del concepto desde abajo y b) su abandono y utilización de conceptos alternativos (Boelens, Hoogesteger, Swyngedouw, Vos & Wester, 2016).

La primera línea, impulsada por autores como Boelens (2014, 2015), Sanchis Ibor (2018), Vos (2016) o Zwarteeveen (2014), propone disputar el sentido de la gobernanza desde las prácticas locales y comunitarias. Desde la perspectiva de la justicia hídrica, la gobernanza no es necesariamente un instrumento de despojo, sino un terreno en disputa que puede ser reapropiado y resignificado en clave de autonomía, derechos colectivos y pluralismo jurídico. Estas propuestas recuperan la noción del agua como bien común y territorio, enfatizando la diversidad de regímenes normativos y la necesidad de reconocer la autoridad de las comunidades en la toma de decisiones. En lugar de rechazar el concepto, buscan dotarlo de contenido emancipador, desplazando el foco desde la eficiencia administrativa hacia la soberanía territorial y el control social sobre el agua. Es decir, la repolitización de la mirada en relación al campo del agua no implica el abandono del término gobernanza hídrica, sino la reinvenCIÓN del mismo desde otros marcos decoloniales, eco feministas y plurales (Ulloa, Damonte, Quiroga y Navarro, 2020).

La segunda línea, representada por autores como Swyngedouw (2009), Bakker (2010), Perreault (2014, 2018) o Farhana Sultana (2020), sostiene que la gobernanza está tan profundamente ligada a la racionalidad neoliberal que cualquier intento de resignificación termina por reproducir su lógica gerencial y despolitizadora. Desde esta perspectiva, algunos/as autores/as, y también algunos movimientos sociales ambientalistas, aseveran que el concepto debería abandonarse, dado que su ambigüedad semántica facilita su captura por actores e instituciones que promueven la gestión del agua como servicio, mercancía o instrumento de control. En su lugar, se proponen categorías alternativas como autonomía territorial, communalización, autogobierno hídrico o justicia hídrica, que colocan en el centro el conflicto, la desigualdad y la resistencia frente a los procesos de desposesión (Zwarteeveen & Boelens, 2014; Perreault, 2018; Sultana, 2020).

Pese a esta diferencia estratégica, ambas corrientes comparten una crítica estructural a la visión tecnocrática de la gobernanza.

Coinciden en que el acceso, el control y la gestión del agua están atravesados por relaciones de poder, clase, género y colonialidad, y que la neutralidad institucional es una ficción que encubre dinámicas de exclusión. Desde la ecología política del agua (Swyngedouw, 2004; Perreault et al., 2012), contamos con una lente interpretativa que revela cómo la gobernanza es, en realidad, un ámbito de conflicto material y simbólico. Así, cada decisión aparentemente técnica sobre el agua (su uso, su distribución) conlleva, en el fondo, una decisión social sobre qué vidas valen la pena vivirse y cuáles no.

En este sentido, el enfoque crítico radical busca politizar nuevamente la mirada sobre el espacio hidrosocial: devolver al campo del agua su dimensión conflictiva, histórica y social. Al hacerlo, genera un cambio importante en el abordaje del objeto de estudio: estudiar la gobernanza hídrica implica analizar relaciones de poder y procesos de resistencia, más que estructuras formales de decisión. Las propuestas de justicia hídrica y ecología política reorientan así la pregunta: de “**cómo gestionar mejor**” hacia “**quién decide, en nombre de quién y con qué consecuencias**”.

Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha visto que el concepto de gobernanza hídrica, que ha adquirido una centralidad en el debate contemporáneo del campo del agua, es utilizado con significados y contenidos diferentes, según el enfoque teórico en el que se lo encuadre.

Sin pretensiones de taxatividad, se propuso aquí una clasificación en tres enfoques capaces de comprender la mayor parte de la literatura sobre el tema: el enfoque institucionalista, el participativo y el crítico radical. La clasificación propuesta toma en cuenta cómo definen y valoran el concepto de gobernanza hídrica, qué tipo de participación promueven, el papel del conflicto y el horizonte político que plantean.

La evolución del concepto de gobernanza hídrica refleja, en gran medida, las transformaciones que ha experimentado el ámbito ambiental en las últimas décadas. Este recorrido se caracteriza por una transición desde modelos jerárquicos, donde el control recaía primordialmente en el Estado, hacia esquemas de coordinación que integran a múltiples actores y niveles. Más recientemente, se ha asistido a un enriquecimiento de estas perspectivas con visiones que reintroducen el conflicto y la justicia como dimensiones fundamentales e inseparables de la gestión del agua. Lejos de constituir una secuencia lineal y superadora, estos diversos enfoques coexisten y se superponen en la práctica, lo que revela que la gobernanza del agua no es un terreno de consensos estables, sino un espacio de disputa permanente donde interactúan y se tensionan distintas racionalidades: técnicas, participativas y críticas.

El recorrido muestra que el concepto de gobernanza proviene del ámbito de la gestión pública y tiene formulaciones desde varias escuelas, pero sus planteamientos iniciales en el campo del agua, provienen de las perspectivas de corte neoliberal basadas en una visión técnica y una lógica economicista, que le asignan al concepto de gobernanza del agua un contenido ligado a la eficiencia y la coordinación institucional, y en donde, el conflicto es considerado una falla del sistema. Sin embargo, en el recorrido fueron emergiendo cuestionamientos a esta visión elitista y reduccionista en el tratamiento del agua, así, perspectivas como las de Ostrom, Young y Pahl-Wostl, que, aunque no fueron específicamente formuladas para el campo del agua, contribuyen a la emergencia de planteamientos más complejos en donde la gestión técnica deja paso a una gobernanza policéntrica, participativa, adaptativa y basada en el aprendizaje. El conflicto ya no se ve como un fracaso, sino como un desafío que puede encauzarse mediante el diálogo, la cooperación y la deliberación entre actores diversos. El objetivo último es construir acuerdos más inclusivos y sostenibles.

Por su parte, la mirada desde el enfoque crítico radical sostiene que la gobernanza hídrica constituye, en sí misma, un terreno de

conflicto estructural. Su premisa central es que este campo está inevitablemente atravesado por relaciones de poder que se materializan en formas concretas de desigualdad y exclusión.

De esta forma, apunta a repolitizar la discusión proponiendo una relectura del agua como bien común relacional y reincorporar el conflicto como un elemento central del esquema (el motor del cambio) que expresa desigualdades estructurales y no puede ser neutralizado ni eliminado mediante el consenso racional, inspirado en perspectivas como la de la democracia agonística o radical. A su vez, es importante reconocer que dentro del enfoque aparece una bifurcación entre quienes abogan por el abandono del término para evitar confusiones debido a su amplia utilización desde el enfoque institucionalista y quienes apuntan a su resignificación desde la justicia hídrica en la línea de una gobernanza situada, justa y conflictiva.

De cara al futuro, los debates sobre el agua nos exigen avanzar hacia una gobernanza situada, justa y que no le teme al conflicto. Es situada porque tiene que partir de las realidades históricas y territoriales de cada lugar; justa, porque su prioridad debe ser la equidad en el acceso, el poder y los beneficios; y conflictiva, porque solo al reconocer y politizar los desacuerdos es que se pueden construir arreglos genuinamente democráticos.

Más que un consenso técnico, la gobernanza del agua puede entenderse como un campo de negociación y transformación social, donde se redefine colectivamente qué significa vivir, decidir y cuidar en torno al agua. La gobernanza puede así convertirse en un lenguaje de emancipación, siempre que se ancle en procesos que reconozcan la pluralidad de sujetos y territorios implicados.

En este sentido, los ODS son un marco global que, si bien ayudaron a posicionar el agua en la agenda internacional, reproducen, en el fondo, la racionalidad tecnocrática de los enfoques más institucionales. Para reapropiarse del concepto de gobernanza desde perspectivas situadas y justas, es necesario, por tanto, cuestionar críticamente estos marcos universales y abrir espacios

para prácticas que reconozcan el conflicto, la diversidad y la justicia como componentes esenciales de una sostenibilidad democrática del agua.

El aporte central de este trabajo está en ordenar críticamente un campo teórico amplio y diverso, ofreciendo una tipología que ayuda a entender los distintos sentidos y disputas alrededor de la gobernanza hídrica. Se distinguen tres grandes enfoques (institucionalista, participativo y crítico radical) y dentro de este último se señala una división interna que resulta clave para comprender sus matices. Con ello, se busca dar claridad a debates que suelen aparecer dispersos o poco explícitos en la literatura especializada. En definitiva, el artículo muestra que la gobernanza del agua no es un concepto único y cerrado, sino un terreno de disputa atravesado por diferentes formas de pensar, proyectos políticos y maneras de entender el conflicto.

Al mismo tiempo, es importante reconocer los límites de este trabajo. Al tratarse de una revisión teórica y analítica, no se incluyeron estudios de caso ni enfoques principalmente técnicos o hidrológicos que, si bien son valiosos para la gestión del agua, no abordan de manera directa el concepto de gobernanza ni sus dimensiones políticas y sociales. Tampoco se profundizó en algunas perspectivas emergentes (como la economía ecológica, la ingeniería crítica del agua o los debates recientes sobre gobernanza climática) que podrían aportar miradas complementarias y enriquecer el análisis en futuras investigaciones.

Como línea futura, este trabajo abre la posibilidad de poner a prueba la tipología propuesta en estudios de caso concretos y en diferentes territorios. También invita a profundizar el diálogo entre los enfoques críticos de la gobernanza hídrica y las prácticas institucionales y comunitarias que se desarrollan en la realidad. Futuras investigaciones podrían indagar en casos concretos cómo estas disputas conceptuales se reflejan (o no) en arreglos de gobernanza situados, capaces de integrar justicia en el acceso al agua, una participación genuina y el reconocimiento del conflicto como parte constitutiva de la política hídrica.

Agradecimientos:

Agradezco al Grupo Medio Ambiente y Sociedad (MASO) de la Universidad de Antioquia (Colombia) y en especial a la Profesora Katherine Viera Agudelo, quienes en mi visita a Medellín me realizaron valiosos aportes en relación a la discusión del tema y la selección de autores. Agradezco también a la Comisión de Dedicación Total de la Universidad de la República por otorgarme un año sabático para profundizar en el análisis de esta línea de trabajo.

Referencias bibliográficas

- Avalle, G. (2023). Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión. *Estudios Políticos*, 66, 28–47.
<https://doi.org/10.17533/udea.espo.n66a02>
- Bakker, K. (2003). *An Uncooperative Commodity: Privatizing Water in England and Wales*. Oxford University Press.
- Bakker, K. (2010). *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. Cornell University Press.
- Biswas, A. (2004). Integrated Water Resources Management: A Reassessment. A Water Forum Contribution. *Water International*, 29(2), 248–256.
- Boelens, R. (2014). Cultural politics and the hydrosocial cycle: Water, power and identity in the Andean highlands. *Geoforum*, 57, 234–247.
<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.02.008>
- Boelens, R. (2015). *Water, Power and Identity: The Cultural Politics of Water in the Andes*. Routledge.
- Boelens, R. (2023). *Water justice*. Cambridge University Press.
- Boelens, R., Leontien C., & Zwartveen, M. (2011). *Justicia Hídrica. Acumulación, conflicto y acción social*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Boelens, R., Vos, J., & Zwartveen, M. (2014). Spaces of water governance: the politics of scale and hydrosocial territories.

- Water Alternatives, 7(1), 1–14. <https://www.water-alternatives.org/index.php/all-abs/245-a7-1-1>
- Boelens, R., Hoogesteger, J., & Baud, M. (2015). Water reform governmentality in Ecuador: Neoliberalism, centralization and the restraining of polycentric authority and community rule-making. *Geoforum*, 64, 281–291. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.07.005>
- Boelens, R., Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vos, J. & Wester, Ph. (2016). Hydrosocial territories: a political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1–14. <http://dx.doi.org/10.1080/02508060.2016.1134898>
- Budds, J. (2009). Contested H2O: Science, policy and politics in water resources management in Chile. *Geoforum*, 40(3), 418–430. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.12.008>
- Butterworth, J., Warner, J., Moriarty, P., Smits, S. & Batchelor, C. (2010). Finding practical approaches to Integrated Water Resources Management. *Water Alternatives* 3(1): 68–81.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). La Gobernanza hoy: Introducción. En A. Cerrillo i Martínez (Coord.) *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chávez Becker, C. (2023). Surcando los mares de la gobernanza: Cinco coordenadas de lectura de un concepto babélico. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 7, 33–65. <https://doi.org/10.30827/polygob.i7.28896>
- Cruz Machacuay, J. y Reátegui Lozano, R. (2025). Gestión sostenible de recursos hídricos y gobernanza del agua: revisión de literatura científica 2010–2024. *Revista Científica y Tecnológica UPSE*, 12(1), 78–87. <https://doi.org/10.26423/rctu.v12i1.878>.
- Fraser, N. (1990). Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, 25/26, 56–80. <https://doi.org/10.2307/466240>
- Fraser, N. (2009). *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Cambridge. Polity Press.
- Global Water Partnership (2000). Integrated Water Resources Management. TAC Background Paper, 4. Global Water Partnership.

- Global Water Partnership (2020). *Mobilising for a Water Secure World. Strategy 2020–2025.* GWP.
<https://www.gwp.org/globalassets/global/about-gwp/publications/strategy/gwp-strategy-2020-2025.pdf>
- Labraña, J., Rodríguez-Ponce, E., & Pedraja-Rejas, L. (2023). Hacia una teoría de la gobernanza de la educación superior: Análisis de la literatura especializada. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 28(97), 515–533. Disponible en Redalyc:
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14075366008>
- Linton, J., & Budds, J. (2014). The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum*, 57, 170–180.
<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.10.008>
- Lisbona, A., y Delbono, G. (2020). Gobernanza del agua, comunidades locales y justicia hídrica: debates desde América Latina. *Revista de Estudios Sociales*, 73, 45–58.
<https://doi.org/10.7440/res73.2020.04>
- López, I. (2014) Justicia ambiental. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 6, 261-268.
- Martínez, Y. y Villalejo, V. (2018). La gestión integrada de los recursos hídricos: una necesidad de estos tiempos. *Ingeniería Hidráulica y Ambiental*, 39(1), 58-72.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.* Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Politica-nacional-Gestion-integral-de-recurso-Hidrico-web.pdf>
- Molle, F. (2007). Sacred cows, storylines and nirvana concepts: Insights from the water sector. *Water, Politics and Development Session, Water Week.*
- Mouffe, Ch. (2000). *The democratic paradox.* Verso.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity.* Princeton University Press.

- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100 (3): 641–72.
- Pahl-Wostl, C. (2007). Transitions towards adaptive management of water facing climate and global change. *Water Resources Manage*, 21, 49–62. DOI 10.1007/s11269-006-9040-4
- Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19 (3), 354–365.
- Pahl-Wostl, C. (2015). *Water Governance in the Face of Global Change: From Understanding to Transformation*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-21855-7>
- Pahl-Wostl, C., Becker, G., Knieper, C., Lukat, E., Meergans, F., Schoderer, M., Schütze, N., Schweigatz, D., & Dombrowsky, I. (2020). Enhancing the capacity of water governance to deal with complex management challenges: a framework of analysis. *Environmental Science & Policy*, 107, 23–35.
- Perreault, T. (2014). What kind of governance for what kind of equity? Towards a theorization of justice in water governance. *Water International*, 39(2), 233–245. <https://doi.org/10.1080/02508060.2014.886840>
- Perreault, T. (2018). *Mining and Social Transformation in Peru*. Routledge.
- Perreault, T., Bridge, G., & McCarthy, J. (Eds.). (2012). *The Routledge Handbook of Political Ecology*. Routledge.
- Roca Servat, D. (2024). Pensar con el Agua: formas de lo común y soberanías alternativas. En O. Castillo y D. Roca Servat (Coords.), *Ecología política, sufrimiento socioambiental y acción política: algunos debates contemporáneos en América Latina*. CLACSO.
- Sanchis Ibor, C. (2018). El agua en disputa: Gobernanza, territorio y conflictos socioambientales. Icaria.
- Sultana, F. (2020a). Political ecology of water: Gender, justice, and equity. In T. Perreault, G. Bridge, & J. McCarthy (Eds.), *The Routledge Handbook of Political Ecology* (pp. 532–542). Routledge.

- Sultana, F. (2020b). Water justice: why it matters and how to achieve it. *Water International*, 45(7–8), 686–693. <https://doi.org/10.1080/02508060.2020.1837920>
- Sultana, F., & Loftus, A. (Eds.). (2020). *Water Politics: Governance, Justice and the Right to Water*. Routledge.
- Swyngedouw, E. (2004). *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*. Oxford University Press.
- Swyngedouw, E. (2007). Technonatural revolutions: The scalar politics of Franco's hydro-social dream for Spain, 1939–1975. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32(1), 9–28. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2007.00233.x>
- Swyngedouw, E. (2009). The political economy and political ecology of the hydro-social cycle. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 142(1), 56–60. <https://doi.org/10.1111/j.1936-704X.2009.00054.x>
- Ulloa, A. y Romero-Toledo, H. (2018). *Agua y disputas territoriales en Chile y Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ulloa, A., Damonte, G., Quiroga, C. y Navarro, D. (2020). Gobernanzas plurales del agua: formas diversas de concepción, relación, accesos, manejos y derechos del agua en contextos de gran minería en Colombia y el Perú. *Documentos de Investigación*. Grade.
- UN-Water. (2021). *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000–2020: Five years into the SDGs*. World Health Organization & UNICEF.
- UN-Water. (2023). *Water and sanitation interlinkages across the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations.
- Von Medeazza, G. (2005). Impactos ambientales directos y sociales de la desalinización. *Desalination* 185, 57–70. doi: 10.1016/j.desal.2005.03.071
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19 (38), 39–64.
- Vos, J., & Boelens, R. (2014). Sustainability standards and the water question. *Development and Change*, 45(2), 205–230. <https://doi.org/10.1111/dech.12083>
- Wagner, L. (2015). Ambientalización de conflictos, ecología política y justicia ambiental: aportes brasileños al análisis de

- conflictos ambientales en Argentina. *Revista Latino-Americana de História*, 4 (13), 238-256.
- World Bank. (2019). *Water Utility Turnaround Framework: A Guide for Improving Performance*. World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/714871560247043407/water-utility-turnaround-framework-a-guide-for-improving-performance>
- Young, O. (1994). *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Cornell University Press.
- Young, O. (2002). *The Institutional Dimensions of Environmental Change*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Young, O. (2010). *Institutional dynamics: Emergent patterns in international environmental governance*. MA: MIT Press.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19 (38), 39-64.
- Zwarteveen, M. (2011). Questioning masculinities in water. *Economic and Political Weekly*, 46(18), 40-48.
- Zwarteveen, M. & Boelens, R. (2011). La investigación interdisciplinaria referente a la temática de «justicia hídrica»: unas aproximaciones conceptuales. En R. Boelens, L. Cremers and M. Zwarteveen (eds.), *Justicia Hídrica. Acumulación, conflicto y acción social*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Zwarteveen, M., & Boelens, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143-158. <https://doi.org/10.1080/02508060.2014.891168>



Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional