

# AGUA Y GOBERNANZA.

## GOBERNANZA DEL AGUA EN REGIONES HÚMEDAS ATLÁNTICAS DE LA PENÍNSULA IBÉRICA

JOSÉ MANUEL ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO

### 1. INTRODUCCIÓN

El simple acto de abrir un grifo de agua es un acto de extraordinario significado y repercusión. Es un acto de posesión que significa inmediatez, disponibilidad, consumo energético, material y económico. Es un acto de apropiación y de consumo que repercute en la integridad del recurso hídrico en su origen, en su disponibilidad para terceros y en las condiciones en las que ese recurso se incorpora a su ciclo integral. El agua se extrae, en esa concreta acepción, de su entorno —del lugar ordinario donde se encuentra, sea fluyendo por un río o por el interior de la tierra— circulante. Nos hemos acostumbrado tanto a la aparente simplicidad de este tipo de actos que casi hemos perdido la capacidad de reflexionar sobre su significado y sobre la repercusión que tienen los mecanismos de apropiación y consumo del agua. Esto es algo en lo que piensan pocas personas de A Coruña, Santiago de Compostela o Betanzos (cuenca del río Mandeo). No les hace falta pensar en esto. Uno abre el grifo de agua y sale agua: agua a temperatura adecuada, con calidad físico-química y bacteriológica controlada. Se da por supuesto que disponemos de un suministro asegurado. Incluso suele ser agua consumida a cuenta: uno consume todo lo que necesita y al mes o a los dos meses una entidad le cobra los euros correspondientes a los metros cúbicos consumidos. Detrás de esta simplicidad hay un complejo sistema organizativo, normativo, de ingeniería y de gestión que garantiza esta disponibilidad del agua. Una disponibilidad que se encuentra en la esfera de lo próximo, de lo inmediato, de lo que también podría-

mos definir como lo táctico. Pero el recurso hídrico y este sistema organizativo, de ingeniería tecnológica y social están referidos a un espacio sociogeográfico más amplio de lo que parece. El agua que llega hasta las cañerías de A Coruña viene de la cuenca del río Mero, unos cuantos kilómetros al sur de la ciudad. Discurre por arroyos próximos a donde algunos agricultores y ganaderos utilizan parte de esa agua para regar el maíz o los prados para su ganado. Se atisba en ese momento una potencial competencia de usos. Una competencia que existe en todos los órdenes y espacios y en los que ni siquiera en la abundancia relativa (cuanto menos en la escasez) de recurso, como en las regiones húmedas peninsulares, es garantía de un uso global satisfactorio del agua. Una sutil batalla (a veces no tan sutil, sino claramente manifiesta y declarada) que se dirime en cada metro cuadrado de terreno y entre los miles o millones de posibles usuarios del agua. Cuando la relación entre el recurso disponible y los demandantes es razonable, los conflictos son escasos, pero cuando esta relación se desequilibra (bien por escasez del recurso, por incremento de la demanda o por una combinación de ambos) se incrementan los problemas.

El equilibrio entre la disponibilidad de recursos hídricos para distintos usos y las demandas puede abordarse como un sistema (socioeconómico y ambiental) inestable en el que participan agentes muy diversos. La cuestión del agua no solo tiene que ver con la propia agua (en cantidad y calidad) y los territorios por los que discurre (con su propia hidrología e hidráulica), sino que también tie-

ne que ver con lo que puede denominarse como el conjunto de operadores o agentes estratégicos que guardan relación con ese recurso: planificadores, tecnólogos, usuarios del agua, propietarios del territorio, colectividad en general, operadores de los servicios del agua, Administración hidráulica y, además, distintos tipos de agentes involucrados en estas cuestiones del agua. Si nos fijamos en el espacio de relaciones de estos agentes con el bien material, observamos que pertenecen a clases muy diferentes. Hay usuarios y consumidores finales, gestores, investigadores, administradores del recurso... Esto plantea un complejo dominio de interrelaciones mediante flujos o conexiones de tipo económico, administrativo, legal, científico, tecnológico o social, por citar solo unas cuantas. El conjunto dinámico de interacciones entre agua-territorio y los agentes con intereses en el agua configura un extraordinario complejo de relaciones. Sin embargo, en muchos casos, este complejo de relaciones se aborda desde una perspectiva simplificadora: el agua es dominio público hidráulico y los poderes públicos tienen la obligación de controlar todo el campo de relaciones mediante procesos establecidos de planificación y gestión del agua<sup>1</sup>. Este enfoque representa lo que podría denominarse como modelo normativo público de planificación y gestión del agua. Un modelo que representa el «gobierno del agua» según la interpretación ordinaria del término *gobierno*. Este modelo llega a funcionar con ciertas limitaciones en sociedades bien estructuradas y configuradas, con mecanismos de equilibrio y control implantados. Es un modelo que gira alrededor del sistema de gobierno y Administración pública. Un modelo normativo que se basa en la propuesta de cómo tienen que ser las cosas, y no tanto en la de cómo deberían y podrían ser las cosas. Es un modelo que,

siendo mejor que la ausencia de gobierno o que un cierto nivel de gobierno, presenta también importantes problemas y conflictos de uso: reclamaciones, daños, perturbaciones, demandas insatisfechas, tensiones... Si este modelo de gobierno del agua no opera perfectamente en los lugares en que está mejor implementado, aún responde peor en aquellos países o territorios en los que hay una fuerte desestructuración de la sociedad.

La preocupación acerca de cómo se puede abordar la cuestión del agua, así como otras cuestiones que tienen que ver con el gobierno de materias diferentes, es la que ha ido conduciendo, desde finales de los años ochenta, a la búsqueda de un marco de relaciones distintas entre los recursos hídricos y los agentes involucrados. Esta tensión de cambio es la que está incidiendo en la necesidad de una transformación desde un modelo de gobierno del agua dominado por los poderes públicos hacia un modelo más abierto y participativo, un modelo más inclusivo en cuanto a la variedad de agentes relacionados, un modelo que engarce con las proposiciones de desarrollo sostenible. Este nuevo modelo se conoce con el término de *gobernanza* y el término vinculado de *gobernabilidad*.

En este trabajo se presentan los modelos de gobernabilidad que están operando —con luces y sombras— en las cuencas hidrográficas de las regiones húmedas peninsulares. Después se realiza un análisis del gobierno efectivo, de las acciones operantes sobre el esquema conceptual de gobernabilidad, también en estas regiones. A continuación, se plantea un esbozo de las posibles tensiones de cambio hacia un modelo de desarrollo sostenible y cómo este puede implementarse a través de los nuevos modelos

<sup>1</sup> En este contexto se entiende por *gestión* la tramitación y otorgamiento de autorizaciones o concesiones de cualquier tipo sobre dominio público hidráulico (DPH), así como las tareas de seguimiento y control específico de las autorizaciones y concesiones. Se incluyen, además, las actuaciones generales necesarias en dominio público hidráulico, tanto de construcción y explotación de infraestructuras como de deslinde, controles, seguimiento y conservación.

de gobernabilidad y la práctica de la gobernanza. Finalmente se explicitan el conjunto de valores y cualidades en un entorno de nueva gobernanza que le asisten en iniciativas como el Proyecto Mandeo, financiado por la Unión Europea e implementado por la Diputación Provincial de A Coruña.

## 2. GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD DEL AGUA

Aunque el término *gobernanza* tiene una historia más que centenaria en lengua castellana, en el sentido de 'acción y efecto de gobernar', lo cierto es que prácticamente había desaparecido. Sin embargo, en las dos últimas décadas la palabra *gobernanza* se ha rehabilitado gracias al impulso que el término *governance* está teniendo en la literatura científica anglosajona referida a cuestiones de gestión y desarrollo. Probablemente, la palabra castellana *gobierno* también sería válida para referirnos al nuevo proceso del que estamos hablando, pero esto llevaría a confusiones porque habitualmente se entiende el término *gobierno* como lo relativo al 'ejercicio del poder por parte de los poderes públicos'. Por eso es comprensible que en la literatura científica en castellano que trata de estas materias se esté evolucionando desde el término *gobierno* hacia un espectro terminológico diferente como es el caso de *gobernanza*, o también de *gobernabilidad*<sup>2</sup>.

La gobernanza no es el gobierno de los poderes públicos según lo entendemos de forma ordinaria. La gobernanza es una acción de gobierno, una gobernabilidad materializada, que incluye otros procesos, pautas y agentes más allá del considerado como

gobierno en el sentido ordinario. Es así hasta tal punto que la definición actualizada por la Real Academia Española (RAE) entiende por *gobernanza*: «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía». Ya fuera de las definiciones de diccionario, la gobernanza puede considerarse como una tensión de cambio, como una expansión del gobierno tradicional en la dirección del paradigma del desarrollo sostenible. Por esta razón la gobernanza tiene unas exigencias y un marco conceptual que supera en mucho el simple modelo de relaciones de poder y control sobre los recursos para deslizarse hacia un modelo de relaciones más equilibradas, más variadas y más complejas entre muy distintos agentes del ámbito público y privado, así como de la sociedad civil y las comunidades.

Mientras que la gobernanza se refiere al ejercicio o acto de gobierno, la gobernabilidad se refiere en puridad a la cualidad de gobernable. Entiendo esta cualidad de gobernable como una configuración teórica de elementos que reproducen un escenario potencial de interrelaciones entre agentes estratégicos. Supongo que tanto el gobierno tradicional o la nueva gobernanza, como actos, deben referirse a un modelo conceptual, teórico, que sería la gobernabilidad (de forma correlativa al gobierno como *gobernabilidad tradicional* y a la gobernanza como *nueva gobernabilidad*). El término *gobernabilidad* se refiere a la estructura conceptual de agentes y circunstancias (que también pueden conceptualizarse como agentes pasivos) que posibilitan en cierta medida el

<sup>2</sup> En este trabajo empleo el término *gobernanza* como equivalente del inglés *governance* en el sentido de 'acción de gobierno', y utilizo el término *gobernabilidad* como 'cualidad de gobernable o aptitud para el gobierno'. Los utilizo como dos términos y conceptos diferentes. Sin embargo, debe estar advertido el lector que en numerosas publicaciones traducidas del inglés, e incluso en algunas originales en castellano, se utiliza *gobernabilidad* como traducción de *governance*, y se trata como sinónimo de *gobernanza* (que el *Diccionario de la lengua española* considera como segunda acepción de *gobernabilidad*). Esta práctica, a mi juicio, introduce incertidumbres y limitaciones conceptuales que espero reducir con este texto.

gobierno de un determinado asunto. La gobernabilidad es el campo complejo que tiene que ver con el dominio conceptual que representa e interpreta las posibles acciones de gobierno. La gobernabilidad es una potencia, es una posibilidad que tiene que materializarse, y lo puede hacer según el juego de condiciones de agentes: entre el recurso (el caso del agua, considerado como agente singular, como se verá) y los agentes operadores, en un escenario relacional entre ambos elementos.

Los términos de *gobernanza* y *nueva gobernabilidad* (como asociado) se incorporan de forma masiva a la terminología dominante en la literatura sobre desarrollo a partir de la década de los noventa del siglo pasado. Como afirma Hewitt de Alcántara (1998:1): «Hoy en día resulta difícil leer una publicación sobre temas del desarrollo publicada por Naciones Unidas, por organismos de ayuda multilaterales o bilaterales, instituciones académicas u organizaciones privadas de voluntariado, en que no se recurra con frecuencia a su uso». Aunque inicialmente el término *gobernanza* ha nacido en el dominio de las ciencias sociales cuando se refiere a los problemas del desarrollo en los países y las regiones más desfavorecidas (incluso en procesos de reconstrucción tras conflictos armados), su influencia se ha ampliado al conjunto de la literatura científica sobre los problemas de gestión del desarrollo en cualquier lugar. Al analizar el origen del término *gobernanza* puede advertirse que se ha generado como una respuesta reactiva ante la falta de capacidad institucional y social para garantizar una gestión efectiva de diversos asuntos socioeconómicos, entre los que pueden destacarse los asuntos del agua como recurso vital. A pesar de su aparente bondad conceptual, autores como Hewitt de Alcántara (1998:4) han llamado la atención sobre el supuesto uso de este término para encubrir una agenda de intervencionismo socioeconómico de los organismos internacionales sobre los países con graves problemas debidos

a crisis de deuda: «Al hablar de *gobernanza* (en lugar de *reforma del Estado* o de *cambios sociales y políticos*), se permitió que los bancos y organismos multilaterales para el desarrollo abordaran temas sensibles reunidos bajo una denominación relativamente inofensiva, generalmente revestida de un lenguaje muy técnico, excluyendo así cualquier sospecha de que estas instituciones estaban excediendo los límites de su autoridad estatutaria al intervenir en los asuntos de política interior de los estados soberanos». Así, el potencial del concepto de *gobernanza* (y de *gobernabilidad*) ya se ve lastrado por la falta de credibilidad y —podría decirse— de encaje en un modelo teórico de desarrollo.

Sin embargo, podría afirmarse actualmente que el concepto de *gobernanza*, y el asociado de *gobernabilidad*, adquieren la plenitud de significado cuando se sitúan en un contexto operativo orientado al desarrollo sostenible. Como se ha visto, el equipamiento conceptual de la gobernabilidad (lo que podría denominarse una *nueva gobernabilidad*) ha de ser lo suficientemente amplio y flexible, pero al mismo tiempo lo suficientemente realista y operativo, como para que permita insertar el acto de la gobernanza. La gobernanza no ha surgido únicamente como respuesta a los problemas e insuficiencias del gobierno del agua en las regiones más desfavorecidas, sino que también ha aparecido como una posibilidad de mejora del gobierno del agua en todas las regiones.

En este caso, interesa analizar la forma en que la gobernabilidad y la gobernanza operan, como teoría y como acción, respectivamente. De acuerdo con Prats (2001) para el estudio de un determinado modelo de gobernabilidad deben considerarse tres elementos: los actores estratégicos; las reglas, procedimientos o fórmulas, y los conflictos entre actores estratégicos. Este enfoque de modelo tiene una validez general para los supuestos de gobernabilidad en un sentido amplio. Ahora, en mi opinión, cuando se

habla de gobernabilidad del agua es necesario considerar también al propio recurso hídrico como un actor estratégico. Algo que requiere un tratamiento conceptual singular, ya que este singular actor (el agua) tiene un formato relacional diferente con los agentes que entre los agentes mismos (donde se establecen relaciones de dominancia o control, de tipo económico o social). Además, la gobernabilidad y la gobernanza del agua atienden a un recurso dinámico, cambiante. Hay que identificar la calidad y cantidad del recurso, su evolución, y un largo etcétera de parámetros científicos básicos, para sustentar los procesos de gestión.

De esta manera, descendiendo un peldaño en cuanto a concreción, el armazón conceptual de la gobernabilidad requiere de la existencia de un conocimiento y control adecuados del recurso, en este caso del agua. Además del control cualitativo y cuantitativo del agua (un sistema de información), la gobernabilidad requiere un marco teórico relacional entre los agentes estratégicos interesados y afectados (un sistema de gestión). Finalmente, la gobernanza (su acierto) es hacer que operen adecuadamente los dos sistemas anteriores (información-gestión) y que se implemente un proceso de mejora y aseguramiento de la multiplicidad de los servicios y las funciones del agua de acuerdo con el modelo de desarrollo sostenible.

Cuando hablamos del agua nos estamos refiriendo a una realidad material compleja y dinámica. No solamente porque estamos ante unos procesos climatológicos variables (con unas pautas cíclicas), sino porque sus manifestaciones y dinámicas son múltiples: procesos de infiltración, acumulaciones en forma de hielo o de agua, flujos superficiales, flujos subterráneos, a lo que se suman todas las infraestructuras y esquemas de explotación para el aprovechamiento del agua. Es por completo necesario un conocimiento lo más detallado posible de los aspectos cuantitativos y cualitativos del recurso hídri-

co. Las técnicas de estudio y planificación están muy avanzadas. Los modelos permiten simulaciones con muy diferentes escenarios hasta alcanzar conocimientos detallados de la dinámica general del recurso. Una precondición para establecer una gobernabilidad del agua solvente es disponer de suficiente conocimiento e información hidrológica con periodicidad suficiente. Un sistema que requiere complementariamente de dispositivos de seguimiento y control, así como de indicadores de estado y de alteración. Está claro que la planificación y la gestión requieren de instrumentos que permitan informar al decisor público sobre las características y el estado de su materia de decisión. Las sociedades más desarrolladas disponen de este tipo de sistemas de información. En gran parte de las cuencas hidrográficas peninsulares están disponibles y operativos sistemas automáticos de información hidrológica (SAIH) y redes de control de calidad de las aguas.

Son numerosos los agentes estratégicos que tienen relación con el agua, fundamentalmente a través de los procesos de uso y consumo. Pero además hay otros colectivos interesados: comunidades, administradores e investigadores. Los diferentes usos abren un abanico de agentes usuarios: abastecimiento de agua potable, usos agrícolas, usos ganaderos, usos industriales, usos energéticos, usos sociales o de ocio... La intensidad del uso determina que en todos los casos pueda hablarse tanto de uso individual (de pequeña magnitud) como de usos colectivos (de gran magnitud).

Una forma de visualizar el conjunto de los agentes es mediante la elaboración de un mapa conceptual o escenario de agentes, de acuerdo con una metodología y representación similar a la sugerida para la materia de evaluación ambiental por Álvarez-Campana (2006). Este es un método de representación que permite establecer los espacios o dominios de los diferentes agentes y sus interrelaciones. En la gráfica ad-

junta se presenta el escenario de agentes potencialmente relacionados con el agua. Los cinco espacios en los que se encuadran son: espacio de usos y consumos (no consuntivos, consuntivos y usos semiconsuntivos con transformación de la calidad o vertido contaminante) y función ecológica (incluyendo aspectos como el paisaje, la integridad de la cuenca, la biodiversidad botánica y faunística...); espacio del conocimiento (científico y metodológico); espacio de formulación de políticas y normativa; espacio de gestión (incluyendo planificación), y espacio de la demanda social. A estos cinco espacios se le añade un sexto: se trata del agua en el sentido de agente estratégico singular; un espacio que denomino espacio del territorio y del recurso.

Todos los agentes se encuentran interrelacionados. Estas interrelaciones se verifican mediante flujos de información, económicos,

materiales... Las interrelaciones pueden calificarse como positivas, neutras o negativas (conflictos). No corresponde al presente trabajo detallar el flujo de interrelación entre los agentes expuestos, ni tampoco las categorías superiores que pueden establecerse en la dinámica de agentes. Por otra parte, debe señalarse que en este tipo de mapas conceptuales pueden establecerse relaciones entre agentes y también pueden cuantificarse esos agentes, sobre todo a la hora de comparar diferentes escenarios o modelos de gobernabilidad.

La gobernanza del agua debería ser la operación inteligente, adaptativa y sostenible del sistema de relaciones (un supersistema que engloba el sistema de información y el sistema de gestión) entre el recurso hídrico y todos los agentes estratégicos involucrados. La práctica de la gobernanza no puede ser automática o mecánica, sino que

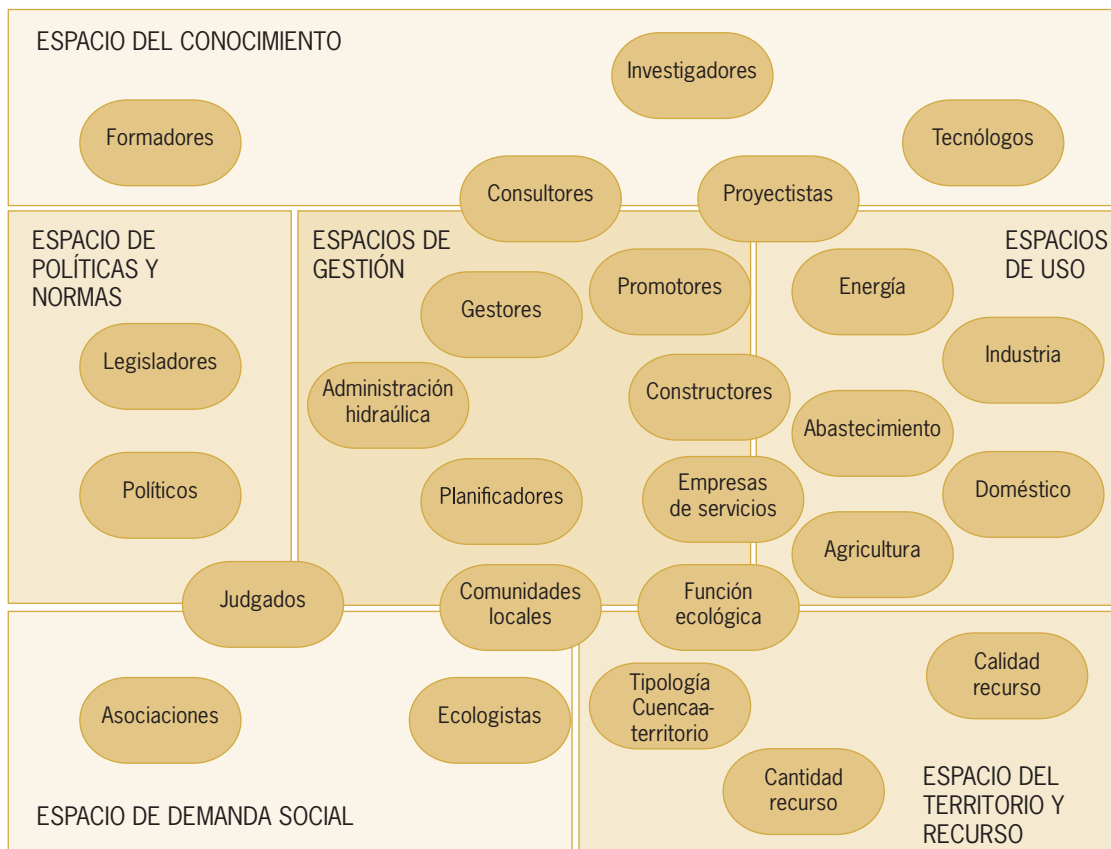


Figura 1. Mapa conceptual de agentes: modelo de gobernabilidad del agua (elaboración propia)

debe producirse en un escenario adaptativo. Un escenario complejo que requiere previamente del conocimiento detallado del escenario previo (existente) de agentes estratégicos y su dinámica relacional. La gobernanza debería implementarse mediante la adaptación general del ciclo político de acuerdo con un modelo de desarrollo sostenible. Tal como se conoce en la teoría de la decisión el ciclo político, todo proceso de formulación de políticas públicas se ha de verificar mediante un ciclo que incorpora las siguientes etapas: identificación de problemas, formulación de políticas, decisión (selección entre alternativas y elección), implementación (ejecución mediante la secuencia planes-programas-proyectos) y evaluación.

La gobernanza será entonces la práctica del ciclo político en un escenario adaptativo y de mejora continua, inserta en el modelo de desarrollo sostenible.

### 3. MODELOS DE GOBERNABILIDAD EN LAS REGIONES HÚMEDAS PENINSULARES

La gobernabilidad del agua en las regiones de la cornisa cantábrica, Galicia y la franja norte de Portugal es un modelo que se apoya en una amplia disponibilidad de agua (excepto en situaciones climatológicas desfavorables), con una baja regulación interanual y un conjunto de usos de eficiencia de media a baja donde se combina el uso de recursos hídricos superficiales y subterráneos, en una modalidad de gestión a pequeña escala con equilibrio delicado entre el dominio privado y el dominio público, según un esquema normativo general de demarcaciones hidrográficas con la cuenca como base territorial de gestión. Dentro de estas características generales, las cuencas presentan cierta variabilidad, por lo que las referencias generales y particulares se hacen a Galicia.

La intensa compartimentación del territorio en estas regiones húmedas peninsulares ocasiona una fragmentación de las masas de agua subterráneas, una red extremadamente tupida de cauces fluviales, así como un íntimo contacto entre los impactos negativos de las actividades e infraestructuras y el territorio hidrológico. Estos fenómenos dificultan, aún más si cabe, el control cuantitativo y cualitativo de los recursos hídricos. Esta compartimentación exigiría unas redes de control más densas, singularmente para las aguas subterráneas. Sin embargo las redes de control de aguas subterráneas son muy deficitarias en nuestro territorio. Como se expone en Álvarez-Campana (2000), una comparativa entre la densidad de las redes de control piezométrico (referida a la superficie permeable en km<sup>2</sup>) establece valores desde 1/3 en Alemania o 1/8 en Austria, hasta los de 1/51 en Portugal o 1/55 en España. La diferencia es enorme. Más aún, en el territorio de Cantabria y Asturias la densidad de control aún bajaba más, situándose en 1 piezómetro por cada 87 km<sup>2</sup> de superficie permeable. Los datos serían todavía más desfavorables para Galicia. Esta debilidad de partida implica que, aun cuando se fuera incrementando la red, se dispondría de una serie histórica de datos muy reducida, lo que lastra el potencial informativo de la red. Este déficit de información es más preocupante cuando hay un enorme número de captaciones subterráneas para abastecimientos domésticos. Solamente en el ámbito territorial de Galicia-Costa se ha llegado a estimar que podía superarse ampliamente la cifra de 300.000 aprovechamientos de aguas subterráneas.

El escenario de agentes estratégicos que representa la dinámica de los actores en el modelo de gobernabilidad en las regiones húmedas del norte peninsular se aproxima notablemente al modelo tipo que se ha establecido en el apartado anterior. El espacio de los usuarios y consumidores está dominado por una demanda atomizada para uso

agrícola y ganadero en unidades de consumo anuales del orden de miles de metros cúbicos. Los usos más importantes, concentrados, son los de los abastecimientos de población y de industrias asociadas. El regadío intensivo y otros usos consuntivos aparecen solo de forma puntual, de la misma manera que las demandas industriales de producción o refrigeración muy concentradas. El espacio de la gestión y planificación de los recursos está dominado por el ejercicio de la autoridad hidráulica dentro de la organización de los organismos de cuenca, sin que tengan apenas participación otros niveles de la Administración (se destaca la ausencia de la Administración local). Esta circunstancia se manifiesta hasta tal punto que, cuando las cuencas son interiores a una comunidad autónoma, el órgano de cuenca está adscrito a la comunidad autónoma mientras que en el resto está adscrito a la Administración General del Estado (como es claramente el caso de Galicia). El espacio de formulación de políticas o normativas, donde la actividad de regulación normativa se corresponde con el ámbito competencial, destaca por la presencia de una dualidad normativa estatal-autonómica, tanto en el nivel parlamentario como en el normativo inferior emanado por los gobiernos correspondientes. El espacio del conocimiento (metodológico-científico) de estas regiones está liderado por los grupos de docencia e investigación pública universitaria en el País Vasco, Cantabria y Galicia, señalando la debilidad —hasta el momento— de la inversión privada en investigación y desarrollo. El espacio de los agentes de la comunidad afectada o de la sociedad general se caracteriza por una debilidad relativa de las comunidades locales (formales e informales) estructuras de las organizaciones sin ánimo de lucro, con la excepción de algunas del movimiento ecologista regional y local.

Si bien el flujo de interrelaciones de los agentes del espacio de uso y consumo con el recurso es relativamente sencillo, tanto por

la disponibilidad del recurso como por la titularidad general de dominio público, lo cierto es que aún se observan disfunciones derivadas de una cultura secular en que las aguas subterráneas —prácticamente omnipresentes en los territorios de las regiones húmedas— eran particulares o privadas. Hasta hace relativamente pocos años (1985), los recursos hídricos subterráneos pertenecían al dominio privado como recursos vinculados a la propiedad del suelo. A partir de entonces, desde el ámbito legal, se hace manifiesta la realidad del ciclo hidrológico, dando la calificación de dominio público hidráulico tanto a las aguas superficiales como a las aguas subterráneas. Este proceso de transformación de lo privado a lo público ha generado numerosas tensiones y problemas que hoy en día aún son patentes en el orden general de los aprovechamientos de las aguas subterráneas. La conflictividad entre usuarios por la gestión de las aguas ha supuesto la incoación de multiplicidad de expedientes y han derivado tanto en procedimientos judiciales como en quejas ante la institución del Valedor do Pobo para el caso de Galicia.

Podría hacerse una evaluación sobre el modelo de gobernabilidad, tanto en lo que se refiere al equipamiento metodológico y científico del conocimiento del medio hídrico como a las relaciones de los agentes entre ellos y con el propio recurso hídrico. Esta evaluación mostraría debilidades en el conocimiento y control del recurso: su régimen natural, variación temporal y espacial de la calidad, aprovechamientos en la cuenca y vertidos de aguas residuales, así como actividades potencialmente impactantes sobre el dominio público hidráulico. De igual manera, el análisis del escenario de agentes muestra debilidades en la generación normativa (duplicidad y solapamientos), en la planificación y en la gestión, en el espacio científico y educativo, en el de los usuarios y consumidores, e incluso en el de la demanda social.



## 4. PRÁCTICA DEL GOBIERNO DEL AGUA EN LAS REGIONES HÚMEDAS PENINSULARES

El gobierno efectivo del agua en las regiones húmedas peninsulares se determina por la operación imperfecta del sistema de información sobre el recurso y por un sistema de gestión que se fundamenta en las bases de su marco normativo específico. Hablo en este apartado de *gobierno* y no de *gobernanza* puesto que, como se verá, se observa que tanto el sistema de información sobre el recurso como el sistema de gestión presentan unas características más apegadas a los esquemas tradicionales de gobierno del agua. Esto a pesar de que el sistema de gestión tenga incorporados principios notables como son la gestión de la unidad de cuenca, la unidad del ciclo hidrológico y la práctica de la planificación hidrológica.

El marco normativo estatal y gallego atiende a la realidad de las aguas superficiales y subterráneas como unidad de ciclo hidrológico sobre la base de la unidad de cuenca hidrográfica. Sin embargo, el desarrollo del modelo de Administración autonómica, la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, así como las condiciones orográficas y físicas del territorio gallego han determinado la existencia dentro de Galicia de ámbitos de gestión del agua diferenciados. Para el caso de las cuencas hidrográficas situadas en Galicia y limítrofes con otras comunidades autónomas (cuencas intercomunitarias) la gestión de sus aguas por parte de la Comunidad gallega solo compete a ámbitos específicos. Sin embargo, en el caso de las cuencas localizadas íntegramente en el territorio de Galicia, la administración hidráulica es plena. La suma de las cuencas intracomunitarias gallegas constituye la denominada demarcación Galicia-Costa (13.072 km<sup>2</sup>, lo que supone un 44 % de la superficie total) mientras que las cuencas intercomunitarias, bajo competencia estatal, pertenecen casi en su totalidad a la reciente Confederación Hidrográfica del Miño-Sil.

Este escenario normativo se complementa con el marco europeo de gestión derivado de la Directiva 2000/60/CE, más conocida como la Directiva Marco del Agua (DMA). La transposición al ordenamiento jurídico español se verificó a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre. La DMA establece en su artículo 15.2 que cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea debía realizar una serie de estudios y análisis: características de cada demarcación hidrográfica, incidencia de la actividad antrópica sobre las aguas, un análisis económico del uso del agua así como un registro de zonas protegidas. Además, debería también finalizar la implantación de la red de medida para el seguimiento de la calidad de las aguas y de las zonas protegidas según lo establecido en el artículo 8.º y el anexo V de la DMA. El análisis de las características de las demarcaciones hidrográficas incluye trabajos relacionados con la clasificación, tipificación y delimitación de las masas de agua superficiales y la delimitación, caracterización inicial y adicional de las masas de agua subterráneas.

La DMA constituye un hito normativo e impone un estricto calendario de actuación así como la necesidad de que las administraciones públicas asuman un gran número de objetivos y obligaciones en materia de gestión y conservación de los recursos hídricos. Sin embargo, la DMA no contempla todos los aspectos relacionados con la gestión del agua sino solo aquellos implicados en el establecimiento de limitaciones al uso del recurso por razones medioambientales. Tampoco incide en otros elementos significativos como son la ordenación de los usos del agua o la distribución competencial entre administraciones.

La dinámica impuesta por la tipología del recurso en nuestro territorio intensamente fragmentado (con relativamente escaso control cualitativo y cuantitativo del recurso), más el orden normativo impuesto por la integración del ciclo hidrológico (un modelo fuertemen-

te basado en normas y restricciones) y por la gestión territorial según el principio de cuenca (según una norma estatal más concebida para las regiones peninsulares secas), con un modelo de planificación hidrológica (inercial, compleja y poco flexible) en dos ámbitos de diferente nivel competencial (estatal y autonómica), con una práctica ausencia en la gestión de las administraciones y comunidades locales, derivan en una práctica de gobierno del agua con un potencial notable de mejora. Si se analiza el esquema de agentes e interrelaciones que fundamentan las claves de gobernabilidad puede mejorarse la definición conceptual de un modelo menos conflictivo, más eficiente, más participativo y más sostenible.

Cuando se revisa la teoría del ciclo político, que es el motor de la gobernanza, se observa que debe comenzarse por una reflexión profunda que permita identificar los problemas. Una vez conocidos estos problemas debe iniciarse un camino de selección e identificación de políticas previamente a su ejecución. Y muy importante también, debe realizarse una evaluación para la mejora continua de todos los procesos. Esta preocupación es la materia que ocupa el siguiente apartado: ¿cómo podemos hacerlo mejor?

## 5. CAMBIO ESTRATÉGICO: GOBERNANZA DEL AGUA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Diversos teóricos de la política interesados por el desarrollo sostenible y la gobernanza ambiental (Bleischwitz, 2003; Clapp, 2005) están investigando el papel de la gobernanza en el proceso de incorporación a la agenda política del paradigma de desarrollo sostenible. Bleischwitz utiliza el término gobernanza como «la capacidad de la matriz institucional de un país (en la que los actores individuales, las empresas, los grupos sociales, las organizaciones cívicas y los políticos interactúan unos con otros) para implementar y re-

forzar las políticas públicas y para mejorar la coordinación con el sector privado». En su trabajo sobre la gobernanza para el desarrollo sostenible Bleischwitz llega a la conclusión de que «la función de la gobernanza es facilitar los procesos de aprendizaje mutuo, con los gobernantes en una posición fuerte, pero no dominante»; un modelo de gobierno más próximo a las pautas de proximidad donde se reduzca la distancia que ha separado tradicionalmente a los agentes públicos de los privados. Este nuevo modelo, más cooperativo, lleva a que los agentes públicos, sin perder sus funciones, puedan involucrar a los agentes privados y a otros agentes sociales. Una transformación que no responde a un juego de suma cero, sino a un juego de suma positiva que puede conducir a soluciones ganador-ganador. Algunas de las características destacables del nuevo modelo de gobernabilidad en un escenario hacia el desarrollo sostenible plantean: la necesidad de alianzas entre el sector público y el sector privado (tanto la sociedad civil como las empresas), y la necesidad de que, para ganar legitimidad y credibilidad, procesos como la evaluación y la comunicación tengan una amplia participación de los sectores involucrados (Bleischwitz, 2003). Finalmente, este autor plantea un conjunto de retos para los políticos en la trayectoria hacia el desarrollo sostenible: las políticas deben tener unas condiciones mínimas de claridad y de duración en el tiempo, con objetivos verificables pero sin alcanzar unos umbrales máximos de densidad regulatoria; los beneficios no se alcanzan solo en términos de desarrollo de los mercados, sino también en términos de crecimiento de las capacidades, reputación y motivación; las iniciativas regionales y locales para el desarrollo sostenible pueden difundirse horizontalmente hacia otras regiones sin tener que pasar por la esfera de los escenarios nacionales o internacionales; las agencias y otras organizaciones que trabajan cerca de los mercados pueden economizar la necesidad de procesado de información, transparencia y difusión del conocimiento; y

finalmente, las administraciones en los niveles nacionales y regionales pueden jugar un papel positivo proporcionando plataformas de comunicación y coaliciones que adquieran la responsabilidad de reforzar y monitorizar los procesos.

Podría afirmarse actualmente que el concepto de *gobernanza*, y el asociado de *governabilidad*, adquieren la plenitud de significado cuando se sitúan en un contexto operativo más orientado al desarrollo sostenible. Como se ha visto, el equipamiento conceptual de la gobernabilidad (lo que podría denominarse una *nueva gobernabilidad*) ha de ser lo suficientemente amplio y flexible, pero al mismo tiempo lo suficientemente realista y operativo, como para que permita insertar el acto de la gobernanza. La gobernanza no ha surgido únicamente como respuesta a los problemas e insuficiencias del gobierno del agua en las regiones más desfavorecidas, sino que también ha aparecido como una posibilidad de mejora del gobierno del agua en todas las regiones.

En este caso, interesa analizar la forma en que la gobernabilidad y la gobernanza del agua pueden incardinarse en el esquema del paradigma de desarrollo sostenible. Como se ha expuesto, la gobernabilidad no solo precisa de información paramétrica cuantitativa y cualitativa del agua, sino que también requiere un marco teórico relacional entre los agentes interesados y afectados (un sistema de gestión) que opere en un marco geográfico. Finalmente, la gobernanza es hacer que operen adecuadamente los dos elementos anteriores y que se implemente un proceso de mejora que permita asegurar las múltiples funciones y servicios del agua.

Como es bien conocido, el desarrollo sostenible es un modelo de desarrollo que debería operar como un proceso de crecimiento y cambio donde se consideren al mismo tiempo tres objetivos referidos originalmente por Munasinghe (1993): económico, social y eco-

lógico. El desarrollo sostenible es un modelo de desarrollo que presenta un gran potencial como paradigma, no obstante «la medida en que ese potencial se materialice va a depender de la consistencia científica intrínseca del desarrollo sostenible (de su capacidad real de crear soluciones) y de la capacidad de los científicos (en un escenario irrenunciable de integración disciplinar) de expresar los conceptos y articular las proposiciones que pudieran derivar en una teoría del desarrollo sostenible. Por su parte, la dimensión ética y moral del desarrollo sostenible va a requerir, de forma adicional, compromisos y cambios institucionales y operativos que afectan a toda la sociedad» (Erias y Álvarez-Campana, 2007). La propuesta de estos autores sugiere, para este caso, la necesidad de disponer de una estructura conceptual y operativa para que las diferentes funciones de uso del agua se incardinan en un modelo territorial de desarrollo sostenible. En primer lugar debe atenderse a la gobernabilidad, como esquema conceptual y, posteriormente, a la gobernanza como operación práctica. Ambos, de forma conjunta, requieren en todo caso de una política integral del agua.

La nueva gobernabilidad, bajo parámetros de desarrollo sostenible, requiere atender a tres cuestiones: al recurso hídrico, a los agentes estratégicos y a la dinámica de interrelaciones entre todos ellos. Si se está buscando un nuevo modelo de gobernabilidad y un acto de gobernanza consistente con los parámetros de mejora del proceso y del desarrollo sostenible, se hace necesario plantear comparaciones: ¿qué características pueden mejorar el binomio gobernabilidad-gobernanza? Diversos autores, como Rogers y Hall (2003), se han preocupado por encontrar una respuesta satisfactoria a esta pregunta. Para ello han planteado no tanto unas fórmulas rígidas sino un elenco de principios para la gobernanza y gobernabilidad efectiva del agua. En cuanto a los enfoques, los autores plantean una modalidad de relaciones entre agentes más abierta y trans-

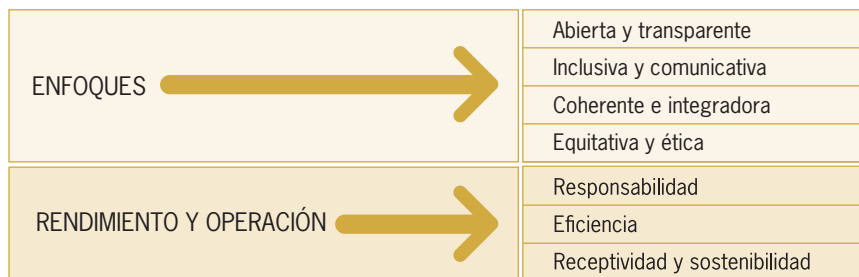


Figura 2. Principios de gobernabilidad y gobernanza efectiva del agua, (elaboración propia a partir de Rogers y Hall, 2003)

parente, más inclusiva y comunicativa, más coherente e integradora, y más equitativa y ética. Podría decirse que estas son las tensiones de cambio solicitadas a los enfoques relacionales. En relación con el rendimiento y la operación, la solicitud aplicable al modo de operar de los agentes estratégicos (gobernanza) sería de responsabilidad, eficiencia, receptividad y sostenibilidad.

No obstante, los esfuerzos teóricos de mejora conceptual en cuanto al componente potencial de la nueva gobernabilidad y de la práctica de la gobernanza pueden quedarse en poco cuando aterrizan, por así decirlo, sobre la concreta realidad de nuestro modelo de gobernabilidad y de las prácticas de planificación y gestión. Los modelos de gobernabilidad y práctica de gobernanza deben ajustarse a las particularidades sociales, económicas, ambientales y culturales de cada territorio. Por este motivo, se ha intentado dar un paso más allá concretando algunas posibilidades de avance, tanto en el armazón conceptual de la nueva gobernabilidad como en la gobernanza como flujos relacionales entre los agentes. Para ello se sugieren algunos campos de avance: reforzar y consolidar el importante el papel de las comunidades y de las entidades locales; trabajar bajo el concepto de direccionalidad (cuenca alta - cuenca baja) del ciclo del agua de modo que puedan descolgarse gestiones en las partes bajas respecto de las altas; incrementar la eficiencia de los controles cuantitativos y cualitativos, así como de los

usos y vertidos al medio receptor; consolidar el vínculo entre dominio público hidráulico y dominio público minero, así como el necesario deslinde sobre el terreno del dominio público hidráulico; y finalmente, realizar una profunda reflexión sobre el modelo de financiación de las infraestructuras (depuradoras) que completan necesariamente el ciclo del agua en un sistema de abastecimiento-saneamiento de costes asignados incompletos o indeterminados.

## 6. APORTACIONES DEL PROYECTO MANDEO A UNA NUEVA GOBERNANZA DEL AGUA

El Proyecto Mandeo está desarrollado como una iniciativa pionera de gestión del ciclo integral del agua de la cuenca de un río de tamaño mediano entre las cuencas hidrográficas de Galicia. Aunque no es en sí mismo un proyecto cuyo objetivo directo sea mejorar la gobernabilidad ni la gobernanza de la cuenca hidrográfica, lo cierto es que muchas de sus aportaciones pueden considerarse como contribuciones positivas para una mejora del modelo de gobernabilidad y de la gobernanza de la cuenca del río Mandeo. Una novedosa idea-fuerza de este proyecto es la de considerar el río como un superindicador (integrador) de los distintos usos y de la calidad ambiental del territorio de toda la cuenca hidrográfica. Los siete objetivos parciales del proyecto son definitorios de este novedoso enfoque: 1) recuperar el

ecosistema fluvial; 2) potenciar un elevado nivel de protección ambiental en el territorio; 3) potenciar un modelo sostenible del uso y consumo del agua en el medio rural; 4) incorporar en la planificación local los criterios ambientales de la gestión del agua; 5) recuperar emplazamientos fluviales; 6) crear riqueza en el territorio actuando en la calidad, y 7) educar en hábitos sobre el uso del agua.

En el aspecto de la gobernabilidad de la cuenca, los estudios realizados y los análisis contribuyen a un conocimiento tecnocientífico más potente del medio hidrológico y de su entorno inmediato. Se han realizado inventarios, tomas de muestras y analíticas que permiten mejorar nuestro conocimiento base del ecosistema fluvial del río Mandeo. Es una contribución que se complementa con la mejora del sistema de información territorial de la Diputación. El trabajo (inversiones y sensibilización) en el ámbito local permite hacer más visibles a los municipios de la cuenca como agentes estratégicos. De igual modo, se ha puesto más en valor el espacio de la demanda social mediante acciones informativas y pedagógicas a través de programas de difusión, sensibilización y formación.

En el aspecto de la gobernanza, el Proyecto Mandeo posee elementos muy positivos. Su análisis dinámico del estado de la cuenca proporciona conocimientos e instrumentos, como pueden ser los indicadores de calidad

y sistemas de control de la cuenca (públicos) que dotan de mayor calidad y transparencia al operativo del sistema de información. El análisis de situación o necesidades en la cuenca le ha otorgado una visión más completa y una posibilidad de seleccionar, priorizar y ejecutar actuaciones de saneamiento y depuración de las aguas. Unas actuaciones que han tenido tanto carácter experimental (demostración y formación) como dotacional. Otra cuestión nodular de este proyecto es la participación y consideración relevante de las administraciones locales, que han visto revalorizado su papel como gestores más inmediatos en el territorio. Un papel reforzado con la formación para integrar el ciclo del agua en la Agenda 21 local. Finalmente, agentes del entorno socioeconómico vinculados al río, como establecimientos turísticos y espacios educativos, también han visto reforzada su consideración y papel de cooperación público-privada en la promoción y mejora del territorio.

Sin duda también, uno de los aspectos más potentes del Proyecto Mandeo es su enfoque desde una perspectiva de desarrollo sostenible, atendiendo de forma equilibrada a las cuestiones tecnológicas, económicas, sociales y medioambientales de la cuenca. Un enfoque que, por sí mismo, es un tributario importante hacia un cambio estratégico que puede verificarse en el modelo de gobernabilidad y operación de la gobernanza en la cuenca de este singular río atlántico.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- AIH-GE. *Las aguas subterráneas en el noroeste de la península Ibérica* (actas de las jornadas celebradas en A Coruña en julio de 2000), Asociación Internacional de Hidrogeólogos - Grupo Español, Ministerio de Medio Ambiente, 555 p., 2000.
- ÁLVAREZ-CAMPANA, J. M. «Gestión y utilización de las aguas subterráneas en el noroeste español de la península Ibérica», en AIH-GE (2000), p. 31-48, 2000.
- ÁLVAREZ-CAMPANA, J. M. *Evaluación ambiental y nueva agenda de políticas públicas vinculadas al desarrollo sostenible: hacia un sistema de evaluación de sostenibilidad*. Tesis doctoral, Universidad de A Coruña, 542 p., 2006.
- BLEISCHWITZ, RAIMUND. «Governance of Sustainable Development. Towards Synergies between Corporate and Political Governance Strategies», en *Wuppertal Papers*, n.º 132, agosto 2003, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 39 p. 2003.
- CLAPP, JENNIFER. «Global Environmental Governance for Corporate Responsibility and Accountability», en *Global Environmental Politics*, vol. 5 (3), p. 23-34, 2005.
- ERÍAS, A. y ÁLVAREZ-CAMPANA, J. M. *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible*, Ed. Pirámide (Grupo Anaya), Madrid, 542 p., 2007.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, CYNTHIA. «Uses and abuses of the concept of governance», en *International Social Science Journal*, 50, p. 105-113, 1998.
- MUNASINGHE, MOHAN. *Environmental Economics and Sustainable Development*, World Bank Environment Paper Number 3, The World Bank, Washington, D. C., 112 p., 1993.
- PRATS, JOAN. «Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico», en *Instituciones y Desarrollo*, n.º 10, IIG / PNUD / Generalitat de Catalunya, 2001.
- ROGERS, PETER y HALL, ALAN W. *Effective Governance of Water*, Global Water Partnership, TEC Background Papers, n.º 7, 48 p., 2003.
- WORLD BANK. *Governance: The World Bank's Experience*, Executive Summary, 1994.