

CONFIGURACIÓN DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN LIMA DESDE UNA VISION INTEGRADORA DEL TERRITORIO (URBANO, RURAL Y NATURAL) EN PERÚ

Liliana Miranda Sara¹

Foro Ciudades para la Vida
Doctorante Universidad de Amsterdam

SUMARIO: 1. Contexto, 2. Debates conceptuales, 3. Pregunta de investigación y metodologías y 4. Conclusiones

RESUMEN

Aquí comparto una reseña del libro de mi autoría que se encuentra en edición para su impresión en la Univesidad de Amsterdam. Es parte de mi investigación doctoral y desarrollo una de sus preguntas específicas aplicando el concepto de configuración de la gobernanza del agua. Esto me permitió reconocer territorios y trayectorias del agua en forma multiescalar (barrio, ciudad, metrópoli, macrocuencas y global), para así visibilizar y demostrar la desconexión en la gestión del territorio tanto urbano, rural y natural.

La ciudad, las cuatro cuencas (Chillón, Rímac, Lurin y Mantaro), la macroregión y los niveles más amplios del ecosistema están fragmentados cuando requieren ser manejados como un conjunto, como un todo integrado, con una visión holística más integradora y abarcativa para aumentar su resiliencia, reducir desigualdades y vulnerabilidad.

En la actual configuración de la gobernanza del agua en Lima una red dominante establece los argumentos, las normas y su aplicación, con un nodo argumental de modernización y privatización centrado y privilegiando el suministro de agua potable de las ciudades y las actividades económicas (sectoriales) que albergan. Aunque las relaciones de poder se están renegociando, las redes emergentes que fortalecen mecanismos judiciales y de control están incluyendo lentamente a comunidades más amplias, así como a otras redes con enfoque de descentralización y enfoque socio ecológicas, pero sin lograr interconectarse ni apoyarse entre sí, por lo que su poder sigue siendo limitado.

Esta configuración se enfrenta a la paradoja de que las demandas actuales de agua de todos los usuarios (urbanos, rurales, sectoriales y naturales) combinados pueden ya no ser viables dentro de los límites ecológicos y las consecuencias futuras del cambio climático.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza, configuración, conocimiento, territorio, integración

1. Contexto

¹ Arquitecta, Urbanista, Ambientalista y Planificadora, Doctorante de la Universidad de Amsterdam, Directora Ejecutiva del Foro Ciudades para la Vida, autora líder del 6to Informe de Evaluación del IPCC, Coordinadora Nacional del Pacto Global de Alcaldes por el Clima la Energía y docente de varias Maestrías lmiranda@ciudad.org.pe, www.ciudad.org.pe.

Perú es uno de los diez países más vulnerables al cambio climático, y los efectos recurrentes de El Niño (ENSO) agravan esa vulnerabilidad. La ciudad metropolitana de Lima y Callao (en adelante solo Lima), capital del Perú en la costa del Pacífico, con más de diez millones de habitantes, sufre tanto altos niveles de estrés hídrico relacionado con el clima como de riesgos de inundaciones, así como una distribución y tarificación desigual del agua y recurrente estrés hídrico. Esto hace que Lima sea un caso pertinente para examinar cómo se configura la gobernanza del agua relacionado a los escenarios climáticos y los riesgos atribuidos al cambio climático en el futuro.

Aquí comparto una breve reseña del libro de mi autoría que finalmente se encuentra en proceso de edición para su publicación en la Universidad de Amsterdam en Holanda, titulado «Knowledge building in configuring metropolitan water governance, Water-related climate risk scenarios, governance networks, concertation processes and territorialities in Lima, Peru».

Este libro es el resultado de mi investigación doctoral. En sucesivos artículos aquí he compartido los avances y artículos científicos ya publicados en revistas indexadas en inglés, en esta oportunidad, comparto un breve resumen de su contenido y principales hallazgos respecto al menos una de las preguntas de investigación.

2. Debates conceptuales

Esta investigación se ha basado en tres debates conceptuales.

En primer lugar, en un nuevo concepto de sostenibilidad, que aborda las dimensiones del desarrollo con una visión holística en la que se reconoce a la naturaleza (en particular al agua) como otro actor que ejerce su propio poder. Esto cambia las formas de ejercer la gobernanza y la gestión, fomentando una nueva perspectiva de la sostenibilidad. Incluir la naturaleza en el análisis contribuye a una comprensión más completa de la vulnerabilidad para reducir el riesgo de desastres.

El segundo debate se refiere a entender las redes de gobernanza como configuraciones, en las que son visibles : i) los discursos, ii) las coaliciones y redes de actores, iii) en el marco de procesos de construcción del conocimiento inclusivos e iterativos, dentro de procesos de concertación², iv) que muestran las dinámicas del poder y v) las territorialidades en la práctica (no hay un solo territorio, en realidad son múltiples, algunos invisibilizados). Las configuraciones del Estado y la gobernanza se consideran estructuras heterogéneas, dinámicas, constituidas por redes de actores que trabajan con y dentro de las instituciones, a la vez que las modifican.

El tercer debate se refiere a los riesgos relacionados con el agua, especialmente los que se atribuyen al cambio climático. En la literatura sobre los riesgos relacionados con el agua, los desastres y el cambio climático hay cuatro vertientes: la construcción social del desastre, la reducción de riesgos de

² ‘Concertación’ se refiere aquí al proceso de construcción de acuerdos con apoyo social, decisiones para tomar acciones conjuntas coherentes a través del diálogo, la negociación, la deliberación y el manejo de conflictos.

desastre, la planificación de escenarios de cambio climático y, por último, los estudios de anticipación y manejo de incertidumbre.

En este libro se contribuye a estos tres debates, tanto empírica como teóricamente, porque se ha identificado y analizado la interconexión de los diferentes discursos y nodos argumentales sobre la sostenibilidad, los sistemas hídricos, las ciudades y riesgos atribuidos al cambio climático, en particular los que influyen en la configuración de la gobernanza del agua en Lima.

3. Preguntas de investigación y metodología

La principal pregunta de mi investigación fue: ¿Cómo se están reconfigurando las redes de gobernanza del agua de Lima en términos de discursos, coaliciones de redes de actores, territorialidades en la práctica y procesos de construcción del conocimiento inclusivos para enfrentar los riesgos, vulnerabilidades y desigualdades relacionadas con el agua asociados al cambio climático?

Esta principal pregunta de investigación se estructuró en cuatro preguntas de investigación específicas, de las cuales solo trabajaremos en este artículo la primera: ¿Cómo se configuran las redes de gobernanza del agua de Lima, en términos de actores principales, discursos y prácticas, relaciones de poder, flujos de conocimiento de políticas, territorialidades y resultados?

Mi investigación empleó una metodología participativa y de *concertación* basada en la investigación-acción con la participación de múltiples actores reales (y sus redes y coaliciones) en Lima gracias a dos proyectos de investigación³ así como el apoyo al Grupo Técnico de Cambio Climático de la Municipalidad de Lima para desarrollar la estrategia de adaptación al cambio climático (aprobada por Ordenanza 1836-MML el 2014). La investigación se basa también en mi experiencia como líder y activista del Foro Ciudades por la Vida⁴, que desempeña un importante papel de promoción en muchos de esos procesos. Como tal, esta investigación ha generado productos académicos y ha contribuido en el diseño de políticas.

Para que mi punto de partida sea transparente, aclaro aquí mis posturas como investigadora en cuanto a los discursos sobre el agua, las ciudades y la sostenibilidad, así como mi enfoque principal de los procesos de gobernanza. En términos de discursos, veo el agua como un bien socio-ecológico (Miranda Sara et al. 2014). Veo las ciudades como un nodo de prácticas territoriales cruciales, utilizo el concepto de nueva sostenibilidad y estudio los procesos de *concertación* como una forma de procesos democráticos y de participación ciudadana.

Esta investigación comenzó en 2010 y, para efectos de la investigación doctoral, terminó a mediados del 2019 (con una pausa entre 2016 y 2017). Durante ese

³ El primer proyecto fue dirigido por un programa de investigación financiado por Alemania, LiWa (www.lima-water.de), que desarrolló escenarios de cambio climático y modelos de simulación de agua y el segundo fue el proyecto de investigación Chance2Sustain (C2S) (www.chance2sustain.org), que abrió un debate sobre perspectivas más espaciales en el desarrollo de la ciudad y la gobernanza del agua. Estos tres proyectos se desarrollaron casi en paralelo en el tiempo.

⁴ www.ciudad.org.pe (consultado el 2 de marzo de 2017)

período, invité a una serie de actores reales de diversos niveles institucionales, sectores, disciplinas y escalas geográficas a participar en mi investigación de diferentes maneras, proceso en el que contribuí a desarrollar sus capacidades para construir escenarios (y visiones) anticipatorios a corto, mediano y largo plazo. También utilicé diálogos y debates con el público en redes de comunicación social, como Facebook y Twitter, como parte de un proceso más amplio de construcción social del conocimiento.

Las principales metodologías para responder a las preguntas de investigación fueron las entrevistas con actores estratégicos y miembros de la comunidad, una investigación-acción orientada a la solución de problemas y el aprendizaje práctico en los procesos de sensibilización. En esta última, analicé cómo sus discursos influyen e interconectan dentro de una configuración de gobernanza de redes de actores y me basé en un análisis de los flujos de agua dentro del ciclo hidrológico y las territorialidades en la práctica. Este enfoque ayudó a comprender el nivel de inequidades, vulnerabilidades y la normalización y tolerancia de los riesgos en ciudades metropolitanas como Lima.

Partí de la premisa de que los actores (públicos, privados, políticos, comunitarios y académicos, entre otros) y las redes de actores utilizan sus conocimientos, y el poder que les da su información y conocimiento, para influir en el desarrollo y resultados de las políticas y la gobernanza del agua en sus ciudades y territorios, ejerciendo (o no) una gobernanza democrática y gestión participativa en el marco de procesos inclusivos (*concertados*) y transparentes. Si los actores no son considerados o están mal informados o son utilizados, pueden impugnar e incluso desarrollar un proceso de confrontación con el objetivo de ser escuchados. Estos no son procesos lineales, sino dinámicos, que dependen de los (des)equilibrios de conocimiento y de poder, de las relaciones y dinámicas generadas.

Mi marco conceptual sobre la configuración de la gobernanza del agua se vinculó a los debates sobre la construcción de conocimiento, que proporcionaron información sobre cuatro aspectos principales :

- 1) Las desigualdades experimentadas en cuanto a qué conocimientos se aceptan y se consideran legítimos.
- 2) La forma en que la espacialización, o cartografía del conocimiento puede contribuir a hacer más visibles las desigualdades, fragmentación y centralidades en "territorialidades" en la práctica.
- 3) Las formas en que las percepciones del riesgo se vinculan a la gestión adaptativa y a la forma en que los diferentes conocimientos se incorporan a esos procesos. Cuando se normalizan los riesgos, aumenta la posibilidad de que se produzca un desastre.
- 4) La vinculación de las cuestiones de la construcción de conocimiento con la configuración de la gobernanza del agua metropolitana contribuye a una mejor comprensión de las complejidades y las incertidumbres a las que se enfrentan los actores del cambio climático y aquellos que desean abordar estos temas.

Son diferentes tipos de conocimiento los que se involucraron, tales como : i) tácito, ii) experto, iii) contextual y iv) científico (Pfeffer, 2018), sin excluir, ocultar,

negar o refutar ninguno de ellos. Durante la investigación con los profesionales se aplicaron técnicas para promover un proceso de construcción social del conocimiento y se procuró que estas fueran ampliamente accesibles más allá del contexto en el que se habían generado.

Ningún actor tiene todo el poder sobre el desarrollo de una ciudad. Esto es particularmente cierto en una ciudad metropolitana como Lima, donde el conocimiento está disperso y fragmentado entre muchos actores, quienes carecen de una visión global de la situación actual, una comprensión territorial integradora y holística de los distintos espacios territoriales (urbano, rural y natural a múltiples escalas) por donde fluye el ciclo hidrológico que los sustenta y con mayor dificultad aún carecen de una comprensión o visión del futuro de toda la ciudad a largo plazo más abarcativa e integradora.

Si bien es cierto todos los actores no tienen necesariamente que saberlo todo sobre cada sector o sobre todo el territorio o sobre toda la ciudad, por ello el enfoque de esta investigación fue analizar cómo se construye, comparte y utiliza el conocimiento (teórica y espacialmente hablando), así como la forma en que éste fluye y ayuda (o no) a co-crear un entendimiento mutuo entre múltiples actores, para que puedan no sólo comunicarse, coordinar, sino también "concertar", ponerse de acuerdo.

Metodológicamente, la tesis utilizó 1) las configuraciones de la gobernanza del agua como lente analítico; 2) la construcción de escenarios, la planificación y el intercambio (desarrollo de capacidades de anticipación); y 3) el análisis territorial integrador (lo urbano, lo rural y lo natural) utilizando datos cualitativos y cuantitativos e instrumentos analíticos.

Aquí reseñaré principalmente la primera pregunta de investigación, se analizó cómo se configuran las complejas redes de gobernanza del agua y su dinámica en Lima, y sus implicancias en el suministro de agua en zonas urbanas, en particular los conflictos, los acuerdos socialmente apoyados y los resultados desiguales. Examinamos cómo los discursos, los flujos de conocimiento en la generación de las políticas, las relaciones de poder y los mandatos a través de las territorialidades, (re)configuran las redes de actores del agua. Pasando del discurso predominante sobre la gobernanza del agua como algo único o monolítico a procesos de configuración de redes interactivas de actores de la gobernanza del agua, que implican interacciones dinámicas entre múltiples actores y redes de actores. De este modo, se identificaron, analizaron y validaron cuatro debates y cuatro redes de actores con diferentes niveles de poder que influyen en el desarrollo de las políticas (redes que se pueden mover entre el diálogo, el conflicto, la negociación y la *concertación*).

4. Conclusiones

El uso del concepto de configuración de la gobernanza del agua permitió examinar cómo el sistema de gobernanza del agua está ensamblado a través de una poderosa red dominante con un argumento de modernización y privatización centrado y privilegiando el suministro de agua potable de las ciudades.

Este enfoque puso de relieve la importancia de las relaciones de poder en la configuración de las prácticas discursivas, ya que la superposición de instituciones, la fragmentación de los mandatos territoriales, los poderes de regulación, las prácticas de representación y participación débiles, la difícil accesibilidad y la escasa transparencia de los flujos de conocimiento en la generación de las políticas impidieron que otras redes construyeran un sistema más integrado. Esta red dominante mantiene su planteamiento frente a conceptualizaciones alternativas que están surgiendo como la red de control-regulación, aquellos intentando igualar el suministro entre los usuarios del agua y los que buscan aumentar las capacidades de gobernanza para la adaptación al cambio climático con el fin de reducir los riesgos e impactos a múltiples escalas territoriales.

El análisis de la red de gobernanza del agua como configuración también me permitió reconocer territorios desde múltiples escalas geográficas dentro de un marco integrador y examinar los espacios y actores que se ocupan de cuestiones complejas como la sobreexplotación del agua, las desigualdades y la creciente vulnerabilidad. Se encontraron vínculos entre grupos que se ocupan de problemas y conflictos socio ambientales, y se pudieron construir nuevas generaciones de alianzas en torno al agua dentro de múltiples territorios (urbanos, rurales y naturales) para visibilizar la fragmentación y contrarrestar las relaciones de poder existentes y reducir las desigualdades y los riesgos.

El principal resultado de este análisis muestra redes de múltiples actores e instituciones, que van desde los organismos internacionales, las empresas privadas, las organizaciones de nivel macrorregional y las organizaciones nacionales, hasta los gobiernos locales, las comunidades y los actores de la sociedad civil. A diferencia de muchas ciudades en otros lugares, los gobiernos locales de Lima tienen poco que decir sobre el servicio de agua potable.

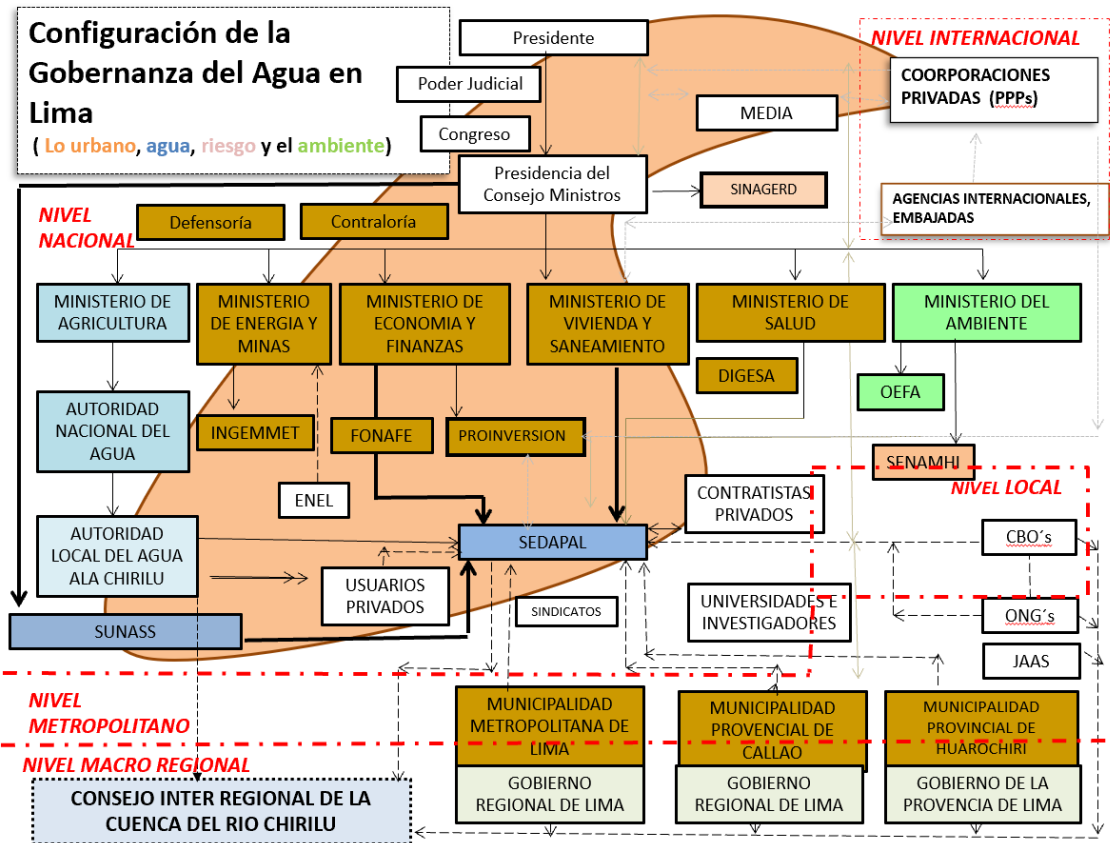
La principal conclusión es que una red dominante establece los argumentos, las normas y su aplicación, aunque las relaciones de poder se están renegociando. Las redes emergentes que fortalecen los mecanismos judiciales y de control están incluyendo lentamente a comunidades más amplias, pero su poder sigue siendo limitado.

No puedo dejar de mencionar que una de las principales dificultades del proceso de mi investigación, y probablemente la más importante, fue el alto nivel de corrupción en el ambiente político del país y de Lima. Fue realmente una barrera, la corrupción se normalizó y era aceptada, por lo tanto se hizo casi imposible que las negociaciones y deliberaciones se desarrollen en base a relaciones paritarias. En la práctica los actores dominantes negocian y desarrollan dinámicas y juegos de poder para instituir y establecer su discurso dominante ante las redes de actores antes que compartir información, co-crear conocimiento para construir acuerdos concertados. Es todo un desafío desarrollar procesos de concertación bajo la permanente amenaza de la corrupción.

Finalmente, como resultado, esta configuración dominante (ver figura 1) se enfrenta a la paradoja de que las demandas actuales de agua de todos los usuarios combinados (urbanos, rurales, sectoriales y naturales) pueden ya no

ser viables dentro de los límites ecológicos y las consecuencias futuras del cambio climático, poniendo en riesgo el futuro de la ciudad.

Figura 1. Configuración dominante de la gobernanza del agua en Lima (sombreada en naranja)



Nota: el color de las cajas es sectorial: urbano (marrón), agua (azul), riesgo (rosa) y medio ambiente (verde).

Fuente: Autor, versión actualizada de noviembre de 2018 basada en Miranda, Baud y Pfeffer (2016)

Referencias bibliográficas

Miranda Sara, L (en edición final para impresión). Knowledge building in configuring metropolitan water governance, Water-related climate risk scenarios, governance networks, concertation processes and territorialities in Lima, Peru. 192 pp. Universidad de Amsterdam

Miranda Sara, L., Pfeffer, K., & Baud, I. (2017). Unfolding Urban Geographies of Water-Related Vulnerability and Inequalities: Recognising Risks in Knowledge Building in Lima, Peru. In S. Bell, A. Allen, P. Hofmann, & T.-H. Teh (Eds.), Urban Water Trajectories (pp. 81–98). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-42686-0_6

Pfeffer, K. (2018). Knowing the City, Twente University. <https://www.utwente.nl/en/academic-ceremonies/inaugural-lectures/booklets-inaugural-lectures/2018/oratieboekje-karin-pfeffer.pdf>