



Título del documento: *Gobernanza en las políticas públicas del agua en México: avances y retrocesos.*

Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.

12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.

Autor(es): Vargas Larios Germán
Magaña Álvarez Rosa María

Institución de afiliación: Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa

Email: germanv88@yahoo.com
rosamaria953@yahoo.com.mx

Resumen/abstract:

El objetivo de esta ponencia es analizar el régimen institucional y organizacional de las políticas públicas del agua en México, evaluar sus avances y retrocesos, bajo la perspectiva del análisis de la gobernanza.

El problema del agua no es un asunto solo económico ni político o administrativo sino de acuerdo con Hans Jonas (1995) trasciende hasta las cuestiones éticas, o más precisamente, a una especie de nueva ética que este autor define como “ética de la responsabilidad”, o “ética del futuro”, con la responsabilidad que se tiene con generaciones futuras de preservar los recursos naturales y un medio ambiente adecuado, lo que solo puede atenderse, y no puede ser de otra forma, sino como objeto de una política pública (Jonas, 1995).

De este modo, el análisis se efectúa en tres partes: se comenzará con una breve descripción de la problemática del agua desde la perspectiva de un bien público; con esta referencia, se continúa con la proposición de un marco teórico, propio de las políticas públicas. Bajo este marco, efectuar un análisis del régimen de gestión del agua en México, partiendo de sus antecedentes y evolución de un monopolio en la regulación del agua, por parte del gobierno federal; a su descentralización, sin orden y sin una estrategia definida; y finalmente sus intentos de reordenamiento mediante la creación de la CONAGO y la Ley de Aguas Nacionales (LAN) y,

consecuentemente los regímenes institucionales y organizacionales de gobernanza metropolitana que se han dado en la práctica.

Palabras clave:

Gobernanza Hídrica, Territorio, Capacidad Institucional.

Introducción

Desde cualquier perspectiva, los recursos hídricos son por definición objeto de la política pública: desde la visión mas ortodoxa de la economía, el agua es un bien público porque del disfrute o satisfacción que proporciona no se puede excluir a nadie, a través del mecanismo tradicional de los precios, teniendo en cuenta que los costos de esta exclusión son altos y muy superiores al de su valor mercantil. De acuerdo con Hans Jonas (1995) el problema del agua no es un asunto solo económico ni político o administrativo sino trasciende hasta las cuestiones éticas, o mas precisamente, a una especie de nueva ética que este autor define como “ética de la responsabilidad”, o “ética del futuro”, con la responsabilidad que se tiene con generaciones futuras de preservar los recursos naturales y un medio ambiente adecuado, lo que solo puede atenderse, y no puede ser de otra forma, sino como objeto de una política pública (Jonas, 1995). Bajo esta perspectiva, hay costos invaluable, sobre todo, los que se relacionan con la preservación del recurso, esto es, con la necesidad de una administración preventiva encaminada a un balance mínimo entre el uso, y por consecuencia, merma del recurso, con su recuperación por medios naturales o artificiales que van mas allá de la visión mercantilista, aún de las concepciones mas sofisticadas de los costos transaccionales del Neo-institucionalismo económico en que descansan los fundamentos de la economía ambiental.

Conforme a estos planteamientos, en esta ponencia, se parte de un análisis institucional y organizacional, teniendo en cuenta, como todo problema de política pública, que la cuestión del agua no puede abordarse desde una perspectiva general, macrosocial o institucional pero tampoco desde una visión particular, microsocia u organizacional sino por la consideración conjunta de ambos espacios analíticos, o parafraseando a Zurbriggen (2006) se requiere de una dimensión meso-social, espacio propio de las políticas públicas. Esta naturaleza dual de las

políticas públicas ha estado presente desde su fundación, así en el enfoque de la Orientación de las políticas (The Policy Orientation) propuesto por H. Laswell (1951) para precisar que el estudio de las políticas públicas necesariamente está orientado a problemas y, por lo tanto, su objeto de estudio es multidisciplinario. Que si bien, los problemas de la eficiencia y eficacia son propios de la política pública, estos no pueden afrontarse solo bajo una perspectiva técnica sino primordialmente política y social.

El objetivo de esta ponencia es valorar el régimen institucional y organizacional del agua en México, que de modo condensado, algunos autores han denominado Gobernanza Hídrica (Panel 026, CLAD, 2004). Evaluar sus avances y retrocesos bajo la perspectiva del análisis institucional y organizacional, teniendo en cuenta el carácter polisémico de la gobernanza y la necesidad en consecuencia, de acotar un marco de análisis específico de las políticas públicas, evitando el prejuicio frecuente que se percibe en las diversas corrientes del institucionalismo, cuando hay una excesiva generalización que impide la develación de realidades empíricas.

Ante esta situación, la propuesta en este escrito es, primero, mantener distancia de marcos teórico conceptuales que sobre-determinen los resultados del análisis y la investigación. Entonces, la principal interrogante a responder, es hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político. Esta pregunta, que se puede plantear para cualquier situación política, obtiene respuestas diferentes en cada una de las variantes del institucionalismo (Zurbriggen, 2006).

Por parte de los estudios organizacionales no hay una respuesta explícita a estas preguntas, puesto que si la organización constituye su objeto de estudio, sin pretensiones de un escalamiento mayor, se puede pensar que, a lo sumo cuando se considera el contexto, las instituciones son vistas más como restricciones o condicionantes para las organizaciones pero no a la inversa: de que modo, las organizaciones, inciden, transforman, crean instituciones.

En suma, tanto en el institucionalismo como en los estudios organizacionales existen diferencias epistemológicas y ontológicas, las cuales, a su vez, influyen en el proceso o metodología de la investigación política y es un primer paso para generar un debate en profundidad sobre ellas y

contribuir a buscar una integración productiva de enfoques (Hay, 1997). La distancia entre las perspectivas racionalistas y culturalistas, división del institucionalismo conveniente para este análisis, se puede superar, dado que en la ciencia política han surgido enfoques que plantean la necesidad de esfuerzos integrados o, al menos, complementarios (Marsh y Stoker, 1997, citado por Zurbriggen).

Desde nuestro punto de vista, a partir del concepto de gobernanza se puede lograr esta integración del enfoque, siempre que se desprenda de los prejuicios ideológicos a los que con frecuencia responde, sobre todo, cuando sus significados provienen de organismos internacionales en los que se pronuncian por gobiernos minimalistas y la sustitución de este por el mercado, complementado por ONGs, en funciones de regulación y dirección social, antes funciones indeclinables del Estado. De igual modo, las visiones críticas de la gobernanza en las que solo se vislumbran intervenciones estatales con apariencia de acciones solidarias pero que en realidad se encaminan al fortalecimiento del control tradicional por parte de las elites políticas, su utilidad no rebasa el límite de la denuncia sin llegar a planteamientos sistemáticos.

De este modo, el análisis se efectúa en tres partes: se comenzará con una breve descripción de la problemática del agua, y para los fines del análisis institucional y organizacional, desde la perspectiva del agua como un bien público; con esta referencia, se continua con la proposición de un marco teórico, propio de las políticas públicas, por lo tanto, no adscrito unilateralmente en ninguno de los extremos epistemológicos del individualismo o del colectivismo metodológico sino de un enfoque posible que complemente o articule ambas dimensiones teórico metodológicos, es decir, un enfoque intermedio que plantee al mismo tiempo tanto los constreñimientos y condicionamientos de las instituciones al actor como de las posibilidades de este, de incidir y propiciar el cambio en las instituciones.

Bajo este marco, efectuar un análisis del régimen de gestión del agua en México, partiendo de sus antecedentes y evolución reciente en sus intentos de reordenamiento mediante la creación de la CONAGO y el decreto de la Ley de Aguas Nacionales (LAN), donde mas allá de sus contradicciones entre las funciones que resultan de la organización política administrativa del

municipio y las funciones consecuentes con el marco eco-sistémico de la gestión del agua como recurso natural, lo fundamental, es su caracterización como un régimen organizacional de Gobernanza Hídrica

Evolución de los estatutos del agua: De recurso libre a problema público y objeto de derecho social.

Hasta los inicios del siglo XX el agua empieza a ser contemplada como objeto de regulación en las distintas constituciones en América Latina, en el caso de México, es con la Constitución de 1917 que se asienta de manera específica en el artículo 27. Sin embargo, estas primeras referencias son más en el sentido jurídico-político de un estado-nación que, sobre todo, hacen alusión a la soberanía del Estado como representante respecto a las riquezas naturales y del subsuelo en su territorio, más que a un problema público relacionado con el uso y distribución del agua, así como de la conservación de este recurso.

Las preocupaciones sobre la conservación del agua se comienzan a plantear en los foros internacionales sobre el medio ambiente que tienen su inicio en 1972 en Estocolmo Suecia y específicamente en el de Mar del Plata en 1977. A partir de estos acontecimientos, el debate sobre el agua y divulgación sobre los problemas de su escasez y sobre la necesidad de cuidarla ya que no es un recurso inagotable, se ha convertido en un tema recurrente en los foros internacionales¹. Y es justo hasta que es expuesta la problemática del agua en estos foros, que

¹ Antecedentes de estas grandes cumbres son las siguientes: 1972, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente, Estocolmo Suecia (Preservar el ambiente); 1977, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, Mar del Plata (Evaluación de los Usos de los recursos hídricos); 1981-1990, Decenio internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental; 1992, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro –Programa 21-); 1990 Consulta Mundial sobre Agua Potable y el Desarrollo Ambiental para la década de los 90, Nueva Delhi; 1997, Primer Foro Mundial del Agua, Marrakech (Agua y saneamiento, gestión de aguas compartidas, conservación de los ecosistemas, igualdad de sexos, utilización eficaz del agua); 2000, Segundo Foro Mundial sobre el agua, La Haya (Agua para consumo, agua para alimentación, agua y naturaleza, agua en los ríos, soberanía, educación sobre el agua y cuencas compartidas); 2001, Conferencia internacional sobre el Agua Dulce (Dublin +10) Bonn (Agua: clave del desarrollo sostenible, buen gobierno, movilización de recursos financieros y desarrollo de capacidades e intercambio de conocimientos); 2002, Cumbre mundial sobre Desarrollo Sostenible (Río +10) Johannesburgo (Erradicación de la pobreza, salud, energía, financiación, gestión integral de los recursos hídricos, África); 2003 Tercer Foro Mundial del Agua, Kioto, Gobernabilidad, Gestión integrada de recursos hídricos, genero, políticas a favor de los pobres, financiación, cooperación, fomento de la capacidad productiva, uso eficaz del agua, prevención de la contaminación del agua, reducción de desastre; 2006, 4to Foro Mundial del Agua, México

empiezan a construir los andamiajes legales para regular su consumo y usos alternativos en respuesta a diversos Tratados Internacionales sobre el medio ambiente (Magaña, 2013).

La disponibilidad natural promedio es de 474 637 hm³ al año, lo que ubica a México como un país con disponibilidad baja, sobre todo si se le compara con otros países del mundo. Sin embargo, el problema mayor en México no es la disponibilidad del agua sino su distribución desigual: mientras que en el norte y centro se presenta escasez en la parte sur y sureste existe la abundancia. En 2004 la disponibilidad promedio por habitante en el país fue de 4 505 m³ anuales pero hay grandes desigualdades, mientras en los municipios y delegaciones del Valle de México la disponibilidad promedio por habitante es de 188 m³ anuales, esto contrasta con Chiapas donde hay una menor densidad de los centros de población y la disponibilidad promedio por habitante es 24 veces mayor (la disponibilidad promedio por habitante es 4mil 549 m³).

Según estadísticas del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) en 2004, sólo el 20 % de agua recibe tratamiento, por tanto, una inmensa cantidad de agua contaminada se vierte a ríos, lagos o lagunas y zonas costeras sin ningún tratamiento previo. También se presentan problemas de conflictos por los distintos usos del agua (agrícola, industrial, turístico y de consumo humano) por la contraposición de intereses de diferentes parte de la cuenca, apertura de pozos clandestinos, etc. Esta situación de conflicto se agudiza si se tiene en cuenta que la infraestructura de producción no se distribuye conforme a la disposición de los recursos naturales en el país sino que se concentra en la zona norte y centro, de modo que en lo que a la producción agropecuaria se refiere no se localiza en el sur que es donde está la mayor disponibilidad de agua, por lo que la supuesta gran productividad de la agricultura norteña es sostenida mediante subsidios al bombeo del agua cuyo monto de costos en esta región representa alrededor del 80% de los costos nacionales en este rubro (Levy, et al, 2004).

De lo señalado se puede observar que el problema del agua es multifacético y que comprende

Gestión de los en agua compartida, el abastecimiento de agua y la sanidad para todos...;V Foro Mundial del Agua en Estambul (2009); VI. Foro mundial del Agua de Marsella (2012) y VII Foro Mundial del agua de Gyongbuk y Daegu en Corea (2015). (www.unesco.org/water/wwip/malestares/index_es.schtm/) (citado por Magaña, 2013)

diversas aristas. Uno de esos problemas es el de la escasez, otro es la contaminación que afecta la calidad del recurso, otros factores que agravan estos problemas primarios de escasez o contaminación serían el uso de tecnologías ineficientes, las tarifas bajas, el crecimiento de la demanda, la urbanización, entre otros. Estos factores se condensan o se vinculan a una problemática que más allá de la escasez y/o la contaminación del agua, el problema principal es la dificultad de llegar a consensos relativos tanto en la concepción del problema mismo de sus alcances e impactos en el medio como de las medidas para dar solución o atenuarlo. Esto es lo que denominamos problemas institucionales, problemas de regulación social y es el sentido principal al que se remite el concepto de gobernanza: eliminar el conflicto y promover el consenso de los actores.

Hasta mediados del siglo xx las regulaciones sobre el agua adquiere la connotación de bien o servicio público, un bien de propiedad de la nación que debe ser proporcionado y regulado por el estado. La preocupación de los gobiernos, en este período, se orientó a garantizar el agua para las actividades productivas a través de la construcción de grandes y costosas obras hidráulicas, bajo el influjo de políticas públicas distorsionantes, que sin mediar consulta con los afectados, como se acaba de mencionar, dio lugar a una distribución inversa a la que resultaría de la consideración de las ventajas comparativas que proporciona la mayor disposición de los recursos naturales en la región sur. La idea manejada era de ser los proveedores únicos del agua, idea que se sostuvo hasta los años setenta en que se manifiesta el agotamiento del Estado de Bienestar.

El cuestionamiento al Estado como proveedor único de servicios públicos (Estado Providencia) coincide justamente con el debate sobre la escasez del agua en los últimos 30 años del siglo XX en los Foros Internacionales. Entonces, la escasez del agua no se planteó sólo como un problema técnico sino que formó parte de una embestida ideológica encaminada a deslegitimar cualquier intervención del Estado por “ineficaz e incompetente” y sustituirla por la empresa privada, aún en los renglones que antes sólo se concebían como servicios públicos, como es el suministro de agua potable. Durante todos estos años la discusión en los foros internacionales se

encamino a legitimizar la participación del capital privado y la penetración de los grandes capitales transnacionales en el negocio del agua.

El fundamento en esta nueva realidad social es que el mercado es quien mejor asigna los recursos. Así, los bienes colectivos (como serían los bosques, algunas tierras, el agua, entre otros) no funcionan bien. El propósito del discurso era justificar la presencia de la propiedad privada en la posesión del recurso agua, posición en que se sustentan los enfoques neoclásicos del agua, esto para verla como un bien económico, paradigma que ha predominado en los últimos treinta años del siglo XX.

A raíz de la crisis del capitalismo de 1929, se agotó el paradigma de que el mercado permitía la mejor asignación de recursos y se lograba la mayor eficiencia. El agua es un bien público y así se contempla en los diferentes marcos normativos. El agua potable en las ciudades, y actualmente también en las zonas rurales, es considerada un bien público. Y cada vez es un recurso más escaso, ya muchas ciudades se alimentan de fuentes no locales, por lo que, un uso intensivo e irracional puede ser un impedimento para que se provean otras personas. Por otro lado, es un recurso que no puede excluirse a nadie de su consumo ya que es fundamental para la vida.

Por todas estas características del agua como bien público se explica que el mercado no es el mejor régimen de producción y distribución para este tipo de bienes por lo que es el Estado quien debe garantizarlo. No puede excluirse a nadie por el hecho de que no pueda pagarlo y nadie debe de tener cantidades ilimitadas del recurso por el solo hecho de que pueda pagarlas. Así, en el año 2000, en los Foros Internacionales se adopta, con los objetivos del milenio, el compromiso de reducir para el 2015 a la mitad la cantidad de personas que viven sin acceso al agua y el indicador para medir su éxito será el contar con tuberías instaladas.

El derecho al agua fue reconocido en varias declaraciones internacionales de las cuales la más importante es la Declaración No. 15, adoptada en 2002, como una interpretación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aquí fue identificado el Derecho al agua como prerequisite para el ejercicio del resto de los derechos humanos indispensables para una vida

digna. Por lo que se refiere a México, el derecho al agua potable no se había explicitado en la Constitución, y se efectuó hasta después de la resolución de la ONU en octubre 30 de 2010. México ratifica los tratados internacionales sobre el agua y lo incluye explícitamente mediante un Decreto, que es la 12a. Reforma al artículo 4o Párrafo VI de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012 que a la letra señala lo siguiente:

“Toda persona tiene el derecho al acceso, disponibilidad y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente y salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho... estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación ciudadana para la consecución de dichos fines.” (...)” (DOF, 8 de febrero de 2012)

Por consiguiente, la valoración del régimen de gestión del agua que aquí se ha condensado en el concepto de gobernanza hídrica, resulta fundamental para el cumplimiento de esta nueva obligación constitucional del estado de garantizar el derecho social del agua (Magaña, 2013).

Gobernanza: ¿Nueva ideología o categorías para el análisis de la nueva realidad social?"

El propósito en esta sección es construir una perspectiva analítica para el estudio de las políticas públicas del agua a partir del concepto de gobernanza. Para ello, es conveniente partir de las transformaciones actuales del concepto de soberanía de los gobiernos ante la globalización y sus repercusiones ideológicas y prácticas en la gestión pública con el propósito de des-mistificar el velo ideológico construido alrededor del concepto de gobernanza pero al mismo tiempo rescatar su utilidad en una perspectiva innovadora y creativa en las actuales transformaciones sociales.

Conforme a lo anterior, la gobernanza se puede plantear como un concepto que condensa transformaciones y complejidad de la sociedad actual: como las nuevas formas de organización de la sociedad contemporánea, en la que la dirección y regulación social ya no es un asunto solo del gobierno, sino de una multiplicidad de actores sociales: gobierno, empresas, organizaciones civiles, organizaciones públicas, redes sociales y universidades. Se destaca que esta definición

de gobernanza puede ser útil pero es demasiado general y deja de lado una diversidad de significados.

De acuerdo con Pierre y Peters, lo pertinente es abordar la gobernanza como estructura y proceso, es decir, arreglos de gobernanza común que más que han evolucionado, han existido históricamente conforme a las particularidades de cada sociedad. Así, como estructura, es posible presentar una tipología de la gobernanza que va de la gobernanza por jerarquías a la gobernanza por el mercado (o gobernanza sin gobierno) así como la gobernanza de redes y la gobernanza comunitaria (Pierre y Peters, 2000). Considerando que en todos ellos, se distinguen procesos de dirección y de coordinación diferentes.

Esta tipología sobre el diseño o arreglos institucionales queda trunca si no se complementa con la concepción de la gobernanza como "la dirección" a partir de Kooiman (1993, 1999) y diversos autores que podemos identificar bajo una perspectiva que "aterriza" en las organizaciones como la desarrollada en Hodgson y las corrientes de la geografía humana y de la economía evolutiva en las que se incorporan categorías de análisis que amplíen la perspectiva tradicional de la gobernanza que se ha formulado desde la ciencia política y aún desde la sociología y que dejan de lado las cuestiones económicas y particularmente las relacionadas con el desarrollo y el cambio social. Así, Parafraseando a Pierre y Peter (2000) ver a "la Gobernanza como el proceso de gobernar la economía y la sociedad actuales así como para el logro de objetivos colectivos".

La Gobernanza por Jerarquías: Se refiere a un modelo idealizado de gobierno democrático y de burocracia pública que se caracteriza por

- Tender un puente sobre la frontera privada y pública,
- El Estado es concebido como la condensación del interés colectivo.

Este orden institucional no es otro más que el modelo tradicional del gobierno y se rechaza la visión generalizada de que es un modelo fuera de uso, apropiado para otras épocas y no para la era actual. Se afirma que no es posible, o es prematuro descartarlo totalmente por las siguientes razones:

- Es un referente insoslayable de la gobernanza, su caracterización o definición, por lo general se efectúa por contrastación con este régimen organizacional jerárquico.
- La “horizontalización” de instituciones y organizaciones ha sido un evento espontáneo. No registrado en los organismos fundamentales.
- La gobernanza a través de las jerarquías sigue desempeñando un importante papel en la práctica; V. gr. Gran Bretaña, en las relaciones Estado Central-Local; aún en los países escandinavos en la legislación y en materia subvenciones; y en México y América Latina, hoy por hoy, es la organización dominante (Pierre y Peters, 2000).

Gobernanza por el Mercado: Mas conocido como el modelo de “gobernar sin gobierno”. Lo que se niega a la gobernanza jerárquica se atribuye, sin mas, al mercado. Se le atribuye como todo lo que el gobierno jerárquico no es.

- Se afirma que la gobernanza por el Mercado es el mecanismo de asignación más eficiente y justo que evita a la política asignar recursos (no eficientes).
- Da poder tanto a los ciudadanos como al consumidor
- La introducción del mercado permite a los clientes elegir directamente sobre los servicios públicos que demandan. Evita las decisiones del político (Pierre y Peters, 2000).

Gobernanza por redes políticas: Es el régimen organizacional mas consistente con la complejidad alcanzada en las sociedades actuales. Se parte de que el Estado siempre ha tenido alguna forma de intercambio continuo con los principales Actores. Sin embargo, hay criticas a su consistencia como modelo de gobernanza, entre las principales (Pierre y Peters, 2000):

- Con frecuencia estas redes se han cohesionado para resistir o incluso desafiar a los poderes estatales, no para la colaboración o gobernanza.
- Se confunde, por lo tanto, el interés público con el interés de los agremiados a la red.
- Son esencialmente estructuras reguladoras dentro de su sector de políticas (Marsh y Rhodes, 1992).

Gobernanza comunitaria: régimen organizacional más consistente con la gobernanza ideal o normativa. Entre otras características:

- Constituye el tipo de gobernanza que puede situarse en el extremo opuesto a la Gobernanza jerárquica
- Se formula a partir de la homogeneidad socioeconómica y de los intereses comunes que caracterizan a las pequeñas comunidades,
- Tercer punto de vista entre el Estado y el mercado. Rechaza ambos modelos de gobernanza (Pierre y Peters, 2000)

El proceso de la gobernanza: La gobernanza como dirección. Como se ha dicho, la gobernanza implica arreglos estructurales con procesos de dirección y conducción diferentes. Aquí la producción teórica es menos profusa. Así, uno de sus principales exponentes Kooiman (1993, 1999) plantea las fases del desarrollo de una teoría política preocupada por las formas y los problemas de la dirección social y política y, sin embargo, afirma con Dryzek y Leonard (1988) que su evolución ha sido un proceso cognitivo acumulativo y no la lógica ciencia política con una trayectoria contingente que obliga continuamente a la búsqueda de nuevos marcos analíticos. Aquí, Kooiman parece coincidir con Pierre y Peters cuando dice que la perspectiva centrada en el estado para el estudio de la gobernanza, nos permite ver el estado como un conjunto de factores que explican la gobernanza; o viceversa, ¿cómo los modos emergentes de gobernanza afectan al estado en diferentes aspectos?

Como puede apreciarse, los marcos de análisis se encuadran una visión esencialmente política, en un nivel macro-social de relación estado-sociedad. Por otra parte, las cuestiones relativas al cambio organizacional y el desarrollo local requiere de categorías intermedias del análisis meso y micro-social como las que incorpora la teoría de la estructuración de Antony Giddens (1995); así también puede citarse a Hodgson (2007 y 2009) y Coq (2005) en la corriente de la economía evolutiva; Brenner (2011) y Helmsing y Ellinger (2011) en la geografía de la gobernanza; y aún dentro de la ciencia política, pueden citarse autores como Sharp (1997) y Zubriggen (2006).

En todas estas corrientes coinciden en la necesidad de enfoques más realistas y consistentes con los procesos de construcción y cambio de las instituciones. Entender a la gobernanza como un proceso de negociación entre agentes con intereses diversos, en muchos casos contrapuestos, y diferentes recursos de poder (Brenner y Rosales, 2015). Incorporar la categoría *Territorio* teniendo como primer propósito generar políticas públicas diferenciadas conforme a las circunstancias y condiciones específicas de los actores locales (Velazquez, Victor, 2015). En suma, alejarnos tanto de un enfoque normativo que impone modelos convencionales de gobernanza y políticas genéricas descontextualizadas; como también evitar el “Institucionalismo Suave” que al remitirse a concepciones idealizadas de la gobernanza, centrada en experiencias positivas de colaboración, no incorpora o es limitado el análisis de las asimetrías del poder y del papel del estado en los procesos de gobernanza Velazquez, Victor, 2015.

De la corriente de la economía evolutiva y de la geografía de la gobernanza, es fundamental la incorporación de la categoría territorio como el “Espacio donde se dan las condiciones específicas de coordinación, negociación y participación para el desarrollo” (Torres, 2015). Como una racionalidad situada: relaciones sociales construidas históricamente en el territorio; decisiones de los actores moldeadas por entornos sociopolíticos determinados (Coq, 2005). El Territorio como *sistema abierto*, expuesto a los cambios y a la intervención de agentes del exterior .

Con este marco se propone configurar categorías mas operativas como ***Agencia local*** (Guiddens, 1995) para medir la capacidad que tienen los actores locales para aprovechar las oportunidades o incidir en las políticas públicas que le afectan sus territorios. Una Gobernanza multiescalar, puesto que las capacidades estan condicionadas tanto por actores internos o externos y por su naturaleza social, si se trata de actores identificados con lo colectivo o lo individual. Un aspecto fundamental en la valoración de estas capacidades sera lo que se refiere a la postura del estado en cuanto a la participación de los actores locales.

Finalmente, la gobernanza a nivel organizacional también se alimenta de las propuestas de la economía evolutiva relativas a la necesidad de un concepto puente que evite los reduccionismos tanto del individualismo metodológico como del colectivismo Metodológico. Hogdson propone la *rutina*:

“Los individuos tienen hábitos; los grupos tienen rutinas... La evolución organizacional implica el desarrollo y la reproducción de rutinas organizacionales y hábitos concordantes entre los individuos... En un nivel apropiadamente abstracto, la teoría evolucionista ofrece un marco general para entender tanto la persistencia como el cambio en una población de unidades, incluidas las organizaciones y de las políticas públicas. Es aquí donde convergen la economía evolucionista, institucionalismo webleniano y la ciencia organizacional creando una agenda viva para seguir investigando” (Hogdson, 2009).

El anterior aserto de Hogdson, también ofrece una agenda consistente para las políticas públicas. A este respecto, Arocena, R., y Sutz, J. plantean:

“Las rutinas son las formas históricamente establecidas de hacer algunas cosas, relativamente adaptadas a ciertas condiciones dadas; las organizaciones funcionan a partir de rutinas o procedimientos conocidos, que en alguna medida establecen lo que sus integrantes han de hacer y cómo han de relacionarse entre sí. La innovación, o mutación, es un cambio de rutinas,... .Se trata de una mutación técnica u organizacional - a menudo, ambas cosas a la vez - que puede plasmarse en una nueva rutina.” (Arocena, R., y Sutz, J., 2003).

La gobernanza implica varios significados. En todos se coincide con la multiplicidad de actores que intervienen en todas las fases de la política pública: la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación. Difieren en la naturaleza diversa de su configuración estructural e institucional conforme a la cultura, historia y condiciones políticas y sociales en cada sociedad. Difieren en la concepción de las dinámicas que explican tanto la persistencia como el cambio en una población

de actores, incluidas las organizaciones como las políticas públicas en procesos amplios de interacción social (Kooiman).

No es posible empeñarse en ningún análisis empírico o teórico sobre cómo operan las instituciones u organizaciones sin una concepción de qué es una institución o una organización. Podemos definir las *instituciones* como sistemas de reglas sociales establecidas y predominantes que estructuran las interacciones sociales. Pero las normas y reglas, no son simplemente el “ambiente” donde el actor (racional) debe decidir y actuar sino que están internalizadas en las preferencias de los individuos, y replicándose a través de su comportamiento explícito adquieren peso normativo. Veblen y John R. Commons, entendieron las instituciones como un tipo especial de estructura social con el potencial de cambiar los agentes, incluyendo cambios en sus propósitos y preferencias. Sin embargo, de acuerdo con John Fagg Foster (1981: 908) han, equivocadamente, definido las instituciones como “patrones prescritos de comportamiento correlativo”.

El comportamiento de los actores no aparecen simplemente como resultado de genes heredados o instintos; dependen de estructuras sociales contingentes construidas por los propios actores. De este modo, la apreciación y valoración de las reglas es, inevitablemente, un proceso de interacción social, donde los actores se ven acotados por ellas pero al mismo tiempo mediante la acción colectiva acumulada pueden llegar a transformarlas.

Los dilemas del gobierno metropolitano: Regímenes organizacionales de la Gobernanza Hídrica.

La gestión del agua en México ha pasado de un proceso con pocos actores y amplia disponibilidad, a otro más complejo donde interviene un mayor número de instituciones y organizaciones en su gestión y escasez del recurso, por lo tanto, más compartido, competido o disputado entre varios territorios. Este último escenario, se caracteriza por la coexistencia de diferentes sistemas normativos a que da lugar el traslape de las distintas lógicas institucional y la territorial.

Dentro de la primera comprende la lógica político-administrativa a partir de la cual se delimitan los estados y municipios de la República Mexicana y por otro, se tiene la lógica territorial bajo la cual se debiera organizar la gestión del agua, y que obedece a criterios de distribución del recurso hídrico y sus zonas de influencia que poco o nada tiene que ver con las jurisdicciones política-administrativas, en consecuencia, la confrontación de estas dos lógicas dificultan la negociación, el acuerdo y la cooperación. De acuerdo a la lógica político-administrativa la Ciudad de México es una entidad Federativa integrada por 16 Alcaldías, y para los efectos de los determinantes territoriales de la gestión del agua, se ubica en la Región Hidrológica - Administrativa XIII, integrada por varias cuencas, sub-cuencas que comprende a varias Entidades Federativas y Municipios.

Este traslape de lógicas institucionales y de criterios de distribución hídrica, se expresa en una gran diversidad de actores que formal o informalmente inciden en la gestión del agua y justamente explican los problemas de falta de coordinación, cooperación y conflicto en las organizaciones. El área metropolitana de la Ciudad de México es un testimonio fiel de esta situación: es un área económica y social única, continua, fragmentada artificialmente por fronteras de las alcaldías y de estados colindantes. Esta fragmentación político-administrativa genera una estructura de incentivos que motiva tanto a los funcionarios electos como a los designados a no cooperar ni coordinarse con las autoridades de otras jurisdicciones (Ramírez, 2012). Esta fragmentación genera ineficiencia en la provisión de servicios, el desaprovechamiento de potenciales economías de escala y la inequidad en la provisión de servicios públicos (Dávila, 2007; Dávila, Constantino y Pérez, 2007).

Lo fundamental en este análisis es mostrar el paralelismo o separación entre un régimen de gestión del agua y los principios constitutivos y dinámica de funcionamiento de los diversos niveles de gobierno en que recae la responsabilidad política del agua, es decir, los grados de encuentro o desencuentro de la clásica dicotomía política-administración, o de su actual expresión en el modelo del agente-principal² que se desarrolla en las corrientes de la Nueva

² El problema del agente-principal es la esencia de la teoría de la agencia, una de las teorías de la economía industrial. Se refiere al conjunto de situaciones que se originan cuando un actor económico (*el*

Administración Pública y teorías de la elección pública (NPM y PCH, por sus siglas en inglés).

Conforme a esta perspectiva del neo-institucionalismo económico diversos autores sugieren al menos tres tipos de soluciones: *a)* la creación de agencias metropolitanas de gobierno, *b)* la formación de estructuras formales de gobernanza y cooperación metropolitana, y *c)* la creación de instituciones informales y formales de gobernanza metropolitana, y nuevo regionalismo (Cárdenas, 1992; Ugalde, 2007, citado por Ramírez, 2012). Bajo la primera solución, la creación de un gobierno central tiene potencial suficiente para generar incentivos que persuadan a los funcionarios públicos a adoptar políticas con perspectiva regional, pues se asume que un gobierno central puede crear un cuerpo de funcionarios públicos profesionales que se desempeñen en una agencia central que proporcione unidad de mando al gobierno regional; por otra parte, los funcionarios electos responderían a los electores de toda la región metropolitana y no a facciones formadas por intereses definidos por el territorio.

En lo que se refiere a la solución *b)* la formación de estructuras formales de gobernanza y cooperación metropolitana y de acuerdo con la perspectiva de la elección racional, la fragmentación no es un problema en sí mismo. Por el contrario, la fragmentación de la autoridad genera bajo ciertas condiciones gran número de beneficios. El primero es acotar la autoridad del gobierno municipal, ya que se puede evitar el uso desmedido de su poder porque no puede ejercer su autoridad fuera de su área geográfica de competencia (Ramírez, 2012). Es decir, si los gobiernos municipales pudieran extender su autoridad más allá de sus fronteras mediante estructuras metropolitanas, tendrían mayor facilidad para abusar de su poder si así lo desearan.

Los fundamentos epistemológicos de este enfoque son los supuestos de la racionalidad económica y de la teoría de la elección pública del modelo que desarrolló Charles Tiebout (1956) donde concluye que el comportamiento racional de los individuos lleva a los municipios a comportarse de manera que su gasto refleje las preferencias de los ciudadanos. Así, los

principal o el jerarca), depende de la acción o de la naturaleza o de la moral de otro actor (*el agente*), sobre el cual no tiene perfecta información. En otras palabras, ese asunto concierne las dificultades que se presentan bajo condiciones de información asimétrica cuando el principal contrata a un agente. De ahí nace la noción de costos transaccionales que resulta de la realización de intercambio (o transacciones) como un problema de contratación, de forma que los costes de transacción son aquellos que se derivan de la suscripción *ex-ante* de un contrato, así como de su control y cumplimiento *ex-post* (Caballero 1990)

gobiernos municipales tienen incentivos para atraer nuevos residentes y mantener los ya existentes. Este enfoque basado en la metáfora del mercado, se ha utilizado para oponerse a la formación de gobiernos metropolitanos, ya que de acuerdo al modelo, en ausencia de fragmentación jurisdiccional, los gobiernos metropolitanos tienen incentivos para comportarse ineficientemente, ya que los ciudadanos no cuentan con la opción de mudarse a otra ciudad si no están satisfechos con el desempeño del gobierno metropolitano (Ramírez, 2012).

Más allá de los dilemas que se presentan en el marco del neo-institucionalismo económico en las dos opciones extremas: la centralización del poder de decisión en un gobierno metropolitano y la fragmentación y competencia entre los gobiernos locales, la creación de instituciones informales y formales de gobernanza metropolitana y nuevo regionalismo propone crear estructuras de decisión y redes plurales que favorezcan la colaboración entre los gobiernos locales de manera *ad hoc* para cada región y servicio. No propone la formación de nuevas estructuras de gobierno, sino que promueve la adopción y la implementación de políticas públicas consensuadas entre los diversos intereses que coexisten en el área metropolitana. Para ello, el nuevo regionalismo busca crear otras instituciones para la toma de decisiones, centrarse en relaciones horizontales entre las autoridades de los diferentes niveles de gobierno y poner énfasis en la descentralización de la autoridad, la coordinación y la cooperación entre las agencias de gobierno que participan en cada arena de política pública.

Con la idea de gobernanza metropolitana se asume que ciertos arreglos institucionales pueden generar incentivos para que las autoridades locales cooperen entre sí, formen redes plurales de cooperación y coordinación para alcanzar fines comunes y definan políticas públicas regionales. A partir del análisis del régimen Institucional basados tanto en los componentes administrativos que tienen que ver con la capacidad interna (recursos humanos y materiales, económicos y técnicos) como de los políticos y sociales que tienen que ver con la capacidad externa de las alcaldías y municipios se pudo corroborar que es en el componente político y social donde mayores déficits se registra en las alcaldías y Municipios. En general, hay debilidad en los dos componentes pero cualquier acción de mejora sería poco relevantes si no se acompañan de

auténticas reformas que fortalezcan la capacidad institucional como instancias de autoridad pública y con márgenes de autonomía en sus decisiones que se ven socavadas por un gobierno altamente centralista que las reduce a meros apéndices de ejecución y no como ordenes de gobierno soberano (autónomo) y, en este sentido con mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas en materia del agua.

A estos resultados se llegaron a partir de la evaluación partir de tres indicadores: El primero tiene que ver con las funciones asignadas a las Alcaldías y Municipios; el segundo se refiere a la participación de las Alcaldías y Municipios en los Órganos colegiados (Consejos, Comités, Comisiones); y, en el tercero, se verifica la participación ciudadana para ver el grado de involucramiento de la sociedad.

I) Respecto al primero, este tiene que ver con las competencias de las Alcaldías y Municipios en el proceso de gestión del agua y está referido a los componentes administrativos. La Alcaldía o Municipio participan en el último eslabón del proceso que es el suministro directo a los usuarios y que tiene que ver con el mantenimiento y rehabilitación de redes secundarias, estas competencias se expresan en la LOAPDF³ en el artículo 39 fracción LVII que plantea:

“Ejecutar dentro de su demarcación territorial, programas de obras para el abastecimiento de agua potable y alcantarillado que determine la comisión correspondiente, así como las demás obras y equipamiento que no estén asignadas a otras dependencias;

Estas atribuciones ahora se reproducen en la reciente Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México vigente desde el pasado 18 de septiembre de 2018 en el artículo 42 donde se establece en su fracción VII:

“Ejecutar dentro de su demarcación territorial los programas de obras públicas para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado y las demás obras y equipamiento urbano en coordinación con el organismo público encargado del abasto de agua y saneamiento de la Ciudad; así como realizar las acciones necesarias para procurar

³ Estatuto vigente hasta el 5 de diciembre de 2018 en que entrara en vigor la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México y se abrogue la presente Ley.

el abastecimiento y suministro de agua potable en la demarcación; “

Así mismo en el Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F. (RIAPDF) que en su artículo 126o. Párrafo XI:

“Ejecutar dentro de su demarcación las obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado a partir de redes secundarias, conforme a la autorización y normas que al efecto expida la autoridad competente y tomando en cuenta que sea factible incorporar de la comisión que al efecto se integre”.

Esto mismo se corrobora en el artículo 160 fracción IV del Estatuto de Gobierno del DF que señala:

“Prestar en su demarcación territorial los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado que no estén asignados a otra dependencia a los lineamientos que al respecto expida la autoridad competente así como emitir opinión en relación a las tarifas correspondientes. En la tabla x se podrá apreciar un comparativo de las principales competencia por niveles de gobierno”.

En la tabla 27, se confirma que si bien ha habido esfuerzos de descentralización a nivel nacional y en la Ciudad de México los avances son sumamente incipientes tanto en las entidades federativas como en los municipios y sobre todo, en la Ciudad de México (Alcaldías) no obstante Estatuto de orden de gobierno que en particular debiera beneficiar la capacidad institucional de las Delegaciones.

Lo anterior, se verifica en el hecho de que tanto las funciones normativas, de planeación y organización de los recursos recae fundamentalmente en el Gobierno Federal y en ese nivel la CONAGUA tiene el papel estelar. Es este organismo quien formula la política hidráulica, integra los planes y programas, ejecuta y procura las atribuciones fiscales en materia de agua.

Tabla 1: Distribución de competencias de la gestión del agua en México

Niveles de Gobierno y de Participación Social		FUNCIONES				
		Normatividad	Planes y programas	Administrativas		
				Organización	Recursos Económicos	Recursos Técnicos
GOBIERNO FEDERAL	TITULAR Ejecutivo	Reglamentar la explotación, uso y aprovechamiento de agua	Aprobar el PNH. Establecer los Distritos de Riego	Nombrar al Director de CONAGUA.	-	-
	SEMANART INE	Proponer la normatividad del agua Expedir las normas oficiales del agua	Propone la política Hídrica al ejecutivo	Presidir el Consejo Técnico de CONAGUA Convenios Internacionales	Aprobar el Presupuesto de CONAGUA	-
	CONAGUA	Ejecutar y procurar el cumplimiento de la normatividad en materia del agua a nivel nacional.	Formula la Política Hidráulica. Integra y formula la planeación del agua.	-	Ejercer el presupuesto del sector. Ejercer las atribuciones fiscales del agua	Sistemas de información para la gestión y rendición de cuentas del agua.
Gobiernos Estatales		Convenios de Coordinación con la Federación	Programa de R. Secundarias bajo Convenio Municipal	Nombrar al titular del Organismo operador Estatal	Ejercer recursos de Redes Secundarias Bajo Convenio con Municipios.	S. de Inform. de Redes Secundarias bajo Convenio Municipal
Gobiernos Municipales		Convenios de Coordinación con la Federación y Estados.	Programa de construcción y mantenimiento de redes secundarias	Nombrar al titular del Organismo operador del agua	Ejercer el presupuesto de redes secundarias	Construir los sistemas de información del organismo operador.
Gobierno de la Ciudad de México		Celebra convenios de Coordinación con la Federación	Aprueba el Programa de Construcción de Redes Secundarias	Nombrar al Titular del SACM		
Sría del M Ambiente y SACM		Celebra convenios de Coordinación	Programa de Construcción de Redes Secundarias		Ejercer el presupuesto de Redes Secundarias	Costruir el sistema de Información del SACM
Alcaldías de la Ciudad de México				Acuerdos de Coordinación con el SACM	Coinversiones R. Secundarias con CONAGUA Y SACM	
Sector Privado y social					Facturación por empresas privadas	

Fuente: Elaboración con base en la LAN, Tomado de Magaña (2013) p. 207

Las demás instancias de orden federal cumplen con un papel ritual y formal en la parte normativa y de planeación, en los consejos técnicos de la CONAGUA y de los organismos de Cuenca, pero la organización, el ejercicio presupuestal y los recursos técnicos están bajo el control centralizado de este organismo.

Los gobiernos estatales y municipales mediante la figura concurrente de los Convenios de Coordinación participan en la implementación de los planes y programas del agua que

corresponde a su circunscripción territorial así como en el compromiso de replicar la normatividad federal del agua y de procurar su cumplimiento en las entidades y municipios bajo su jurisdicción. De esta manera, en lo que si hay un total reconocimiento es sobre la responsabilidad del suministro del agua que el artículo 115 constitucional atribuye al Municipio pero que en la práctica solo una proporción minoritaria de los municipios del país tiene la solvencia necesaria para su cumplimiento.

Entonces, una primer ambigüedad en esta disposición es que las posibilidades de abasto del agua están relacionadas a las necesidades locales y disponibilidad del recurso, en principio también local, pero mientras las primeras están bajo la jurisdicción del gobierno municipal, la disponibilidad es una atribución del gobierno federal, entonces, la solución tendría que ser un balance entre necesidades y disponibilidades del recurso, y lo que debiera ser una cuestión técnica de la mas elemental sencillez se constituye en un problema de la mayor complejidad principalmente por las dificultades que presenta los arreglos institucionales entre dos niveles distintos de gobierno, lo cual implica la confrontación de dos constelaciones de intereses de los actores del agua que cada nivel de gobierno representa.

La segunda ambigüedad radica en que la responsabilidad del abasto del agua se atribuye al municipio que es el eslabón con mayor debilidad institucional del gobierno mexicano para afrontarlo, por lo que, con frecuencia, el gobierno de la entidad tiene que asumir directamente esta responsabilidad, por lo tanto, el interés de la comunidad propia del municipio se ve desdibujada o acotada por el de otras comunidades municipales del estado. Ante esta situación, no hay una formula única de respuesta y los arreglos institucionales van desde la asunción directa de los servicios por el municipio mediante la creación de organismos descentralizados o fideicomisos por decreto del cabildo municipal, gestión del agua por colaboración comunitaria⁴, la concesión⁵ y organismos intermunicipales; hasta convenios para trasladar esta función del

⁴ Se trata de un acuerdo de voluntades celebrado en zonas rurales donde la población beneficiada puede contribuir con mano de obra a cambio de materiales y con ello obtiene el servicio.

⁵ Concesión, es la prestación del servicio por tiempo determinado por una empresa privada

municipio al gobierno estatal, con las particularidades de cada caso. Así, en la tabla 1, si bien los servicios de suministro de agua potable es una atribución del municipio, los gobiernos estatales también cumplen con esta disposición, bajo convenio, cuando el municipio no esta en condiciones de asumirla.

En el caso de la Ciudad de México, las restricciones son mayores para las Delegaciones. Por principio, no hay un reconocimiento de las Delegaciones como autoridades en materia de agua, esta es una atribución del Gobierno Central de la Ciudad de México. Como puede apreciarse en la Tabla 2, las atribuciones relativas al suministro de agua en la Ciudad de México corresponden al gobierno central a través de la SACM, organismo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, la distribución de competencias a nivel de la Alcaldía, se limita a una acción coordinada con la SACM para la operación mantenimiento de la red secundaria, y aun esta colaboración es, cada vez menor, como lo demuestra las tendencias estadísticas de 2000 a 2012 el SACM realizó el 90% de la inversión en redes secundarias. Las Delegaciones (ahora Alcaldías) no administran ni los recursos financieros generados por el servicio del agua, la facturación esta a cargo de empresas privadas y el cobro se efectúa a través de la red de Tesorerías de la Secretaría de Finanzas del DF y Sucursales Bancarias asociadas.

Conforme al panorama anterior las Alcaldías no tienen participación en los órganos colegiados y es evidente que la participación social y ciudadana no pasa de ser un ritual de legitimación de los procesos de planeación, programación y ejecución en materia del agua, como e puede apreciar en la Tabla 2.

Tabla 2: Composición y funciones de los Órganos Colegiados

Sector Publico, Social y Privado		Organos Colegiados			
		Consejo Técnico de la CONAGUA ¹	Consejo de Cuenca ²	Consejo Consultivo de Organismos de Cuenca ³	Consejo Consultivo del Agua ⁴
GOBIERNO FEDERAL	Ejecutivo Federal	Titulares de 7 Secretarías y del IMTA y CNF así como sus suplentes a nivel de Subsecretario o equivalente.	1 representante del Gobierno Federal	1 Representante de la Comisión. 7 representantes designados por Titulares de las Secretarías y 1 del CNF. ¹	-
	SEMANART INE	Un representante titular y Suplente	-	-	-
Gobiernos Estatales		2 Representantes nombrados por el Ejecutivo	Representantes de gobiernos estatales	1 Representante del Gobierno estatal.	-
Gobiernos Municipales		-	Representantes de gobiernos Municipales ⁴	1 Representante del Gobierno Municipal. ⁴	-
Gobierno de la Ciudad de México		-	Representantes del Gobierno de la Ciudad de México	-	-
Sector Privado y Social		1 Representante Ciudadano de Organización de Prestigio	1 Representante de Usuarios con voz pero si voto	Representantes de diversos Usos y Organismos ciudadanos	Personas físicas del Sector Social y Privado
Funciones		Nombrar los Directores de los Organismos de Cuenca y Acordar la creación de sus consejos	Procurar la gestión integral de los recursos hidricos	Ejecutar la política hidraulica nacional	Analizar, asesorar y recomendar sobre los problemas del agua

Fuente: Elaboración con base en la LAN, Tomado de Magaña (2013) p. 211

Notas: 1. Secretarías del Medio ambiente y Recursos Naturales (Presidente); de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Pesca, Desarrollo Rural y Alimentación; del Instituto Nacional de Ecología (INE) y de la Comisión Nacional Forestal (CNF) (Artículo 10 y 11 de la LAN). 2. Artículo 13 de la LAN 3. Artículo 12 bis 1 y 2. 4. Artículo 14 Bis 1 de la LAN.

La CONAGUA es la autoridad en materia del agua y el Consejo Técnico su órgano máximo de decisión, organismo colegiado que articula, por parte del Gobierno Federal, 7 secretarías, el Instituto Mexicano de tecnología del agua y la Comisión Nacional Forestal mediante la representación de sus titulares en este Consejo. Hay dos representaciones por parte de gobiernos estatales, solo un representante ciudadano y ningún representante de los gobiernos municipales. Si se consideran los suplentes, la representación del gobierno federal registra una abrumadora mayoría de 18 frente a dos representantes de gobiernos de los estados que, además, deberán ser nombrados por el ejecutivo federal. Esta asimetría, es todavía mayor en la representación ciudadana, solo hay un representante del sector privado o social, en el Consejo. Aun cuando no siempre lo determinante es el número, esta circunstancia revela que los estados y municipios no

tienen o es marginal su peso en las decisiones de la CONAGUA.

Tampoco se puede afirmar que las decisiones de la CONAGUA se toman bajo una visión integral o multisectorial, considerando la composición de las secretarías que tienen representación en el Consejo Técnico. Los Consejos han sido una figura muy recurrente para proyectar una imagen de tratamiento integral en las acciones del sector público, sin embargo, han proliferado tanto, que el número de Consejos hoy pareciera ser igual o mayor que el número de dependencias o ramos administrativos, de modo que el efecto esperado de horizontalidad se diluye totalmente, por lo que el fraccionamiento y dispersión de las decisiones públicas sigue siendo de la misma magnitud que antes cuando no existían Consejos⁶. Por otra parte, también en una dimensión cualitativa, el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sea miembro del Consejo Técnico de la CONAGUA no elimina las asimetrías que se registran en la práctica, entre esta y las demás dependencias, particularmente con la de SEMARNAT, por lo que resulta en cierto modo eufemístico pensar que las decisiones se tomaran en un plano equilibrado o paritario entre estas dos, y en general, entre el conjunto de las 7 secretarías, el peso de la SHCP es determinante en la selección de prioridades, independientemente de su representación en el Consejo.

Como se pudo corroborar la Alcaldía no tienen ninguna representación en los órganos colegiados la integración es muy cupular y por lo tanto muy centralizada, las Alcaldías son representadas a través del Jefe de Gobierno y de sus órganos de representación, la Secretaría del Medio Ambiente y el SACM. , las decisiones en materia de agua siguen siendo cupulares.

Reflexiones finales.

⁶ Como ejemplo podemos mencionar la Ley del Desarrollo Rural Sustentable y Seguridad Alimentaria (LDRSSA) y la Ley General del Desarrollo Social (LGDS), la primera nace como un proyecto Neocardenista, la segunda tiene su cuna en el Banco Mundial; en una se proyecta una visión intervencionista y de rectoría del Estado, la otra es de corte liberal, en suma son como el agua y el aceite (Vargas, 2010). El problema es que la primera, la LDRSSA se supone que guía las acciones de la SAGARPA mientras que la LGDS las de la SEDESOL, entonces, a que Consejo se debe recurrir para decidir sobre el desarrollo social en el medio rural, porque no hay ninguna normatividad que delimite que este sea un campo exclusivo de la SAGARPA y las áreas urbanas para la SEDESOL, ambas intervienen en el medio rural con proyectos no solo diferentes sino hasta contradictorios. Por otra parte, en el Consejo técnico de la CONAGUA no está representada la SEDESOL, no obstante la importancia del agua en el desarrollo social.

Hay dos dimensiones en las interesa enfatizar los avances o desencuentros en el fortalecimiento de la gobernanza hídrica en los que se considera son de la mayor importancia para sistematizar su estudio: *a)* el grado de autonomía que retienen los municipios sobre áreas o temas, en este caso, sobre el agua potable y alcantarillado y *b)* el nivel de creación de estructuras de gobernanza, esto es, en cuanto la apertura a la interacción y participación social con ciudadanos, empresarios, redes y organizaciones sociales. Ambos aspectos, definitivamente entrelazados por la capacidad institucional que aquí hemos tratado, cuestión que implica tanto lo relativo a competencias administrativas como políticas. Estas últimas son las que mayor déficit presentan. En el caso de la Ciudad de México, es apenas reciente el estatuto de ordenes de gobierno que se ha otorgado a las Delegaciones ahora reconocidas como Alcaldías en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, y sobre todo, Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México vigente desde el pasado 18 de septiembre de 2018.

Fortalecimiento de las Alcaldías como autoridades Públicas en materia de Agua Potable y Alcantarillado. Cualquier acción de mejora sería poco relevantes si no se acompañan de auténticas reformas que fortalezcan la capacidad institucional como instancias de autoridad pública y con márgenes de autonomía en sus decisiones que se ven socavadas por un gobierno altamente centralista que las reduce a meros apéndices de ejecución y no como ordenes de gobierno soberano (autónomo) y, en este sentido, con mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas en materia del agua. Actualmente, la Ciudad de México ya es una Entidad Federativa y las Alcaldías se reconocen como orden de gobierno, sin embargo, la autonomía de estas últimas, condición para fortalecer su capacidad institucional es todavía potencial, no se han clarificado del todo la arquitectura y dispositivos instituciones específicos para lograrlo.

Centralización de las funciones del agua en la CONAGUA. Si bien ha habido esfuerzos de descentralización a nivel nacional y de la Ciudad de México, los avances son sumamente incipientes tanto las funciones de normatividad, planeación y organización y administración de

los recursos recae fundamentalmente en el Gobierno Federal a través de la CONAGUA. Es este organismo quien formula la política hidráulica, integra los planes y programas, ejecuta y procura el cumplimiento de la norma y ejerce el presupuesto así como las atribuciones fiscales en materia del agua. Las demás instancias de orden federal cumplen con un papel ritual y formal en la parte normativa y de planeación, en los consejos técnicos de la CONAGUA y de los Consejos de los Organismos de Cuenca, en tanto que, la organización, el ejercicio presupuestal y los recursos técnicos están bajo el control centralizado de este organismo.

Inconsistencias del artículo 115 Constitucional en la responsabilidad del suministro del agua que atribuye al Municipio. En la práctica solo una proporción minoritaria de los municipios del país tiene la solvencia necesaria para dar cumplimiento a esta atribución del artículo 115 de la CPEUM de proporcionar los servicios de agua potable a las comunidades debido a dos inconsistencias en el diseño o arquitectura institucional: la primera es que las posibilidades de abasto del agua debieran definirse a partir de un balance entre necesidades (demanda) y disponibilidades del recurso (oferta) pero el problema es que el Municipio solo tiene obligación de satisfacer las demandas comunitarias sin tener al mismo tiempo jurisdicción o alguna injerencia en cuanto a la disponibilidad del agua puesto que es una atribución del gobierno federal. La segunda contradicción radica en que la responsabilidad del abasto del agua se atribuye al municipio que es el eslabón con mayor debilidad institucional del gobierno mexicano para afrontarlo, por lo que, con frecuencia, el gobierno de la entidad tiene que asumir directamente esta responsabilidad, por lo tanto, el interés de la comunidad propia del municipio se ve desdibujada o acotada por el de otras comunidades municipales del estado.

Arreglos institucionales para el suministro del agua. No hay una formula única de respuesta y los arreglos institucionales en las respuestas del Municipio para entender el suministro del agua van desde la asunción directa de los servicios por el Municipio mediante la creación de organismos descentralizados o fideicomisos por decreto del Cabildo Municipal, gestión del agua

por colaboración comunitaria⁷, la concesión⁸ y organismos intermunicipales. En todos ellos hay avances o retrocesos en su configuración del régimen organizacional de gobernanza hídrica conforme a las determinaciones territoriales histórico, culturales y social:

- El Fondo Metropolitano se acerca al modelo de gobernanza metropolitana en la medida en que proporciona una perspectiva regional a algunas obras públicas pero mas que propiciar la participación de los municipios, los pone a competir por los recursos que se ofrecen en este fondo;
- Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) en Guadalajara, que reúne cuatro municipios, propicia la participación municipal (dos representantes por cada municipio en el consejo);
- Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM) no hay representación municipal, salvo el presidente del municipio de Monterrey, pero si cuenta con la participación empresarial;
- Finalmente, la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG) para la solución de problemas de 8 municipios en que se considera viable la acción conjunta, por ejemplo el de la basura y la contaminación de cuerpos de agua superficiales constituyen esfuerzos, aunque aislados y en un medio Rural-Urbano, de la formación de estructuras de gobernanza metropolitana o regional, en la medida en que responden a problemas específicos de la zona, con estructuras flexibles que propician los acuerdos municipales.

Bibliografía

- Arocena, R., y Sutz, J. (2003) *Navegando contra el viento, Ciencia, Tecnología y Subdesarrollo*, Madrid, Cambridge University Press/OEI.
- Caballero-Miguez, Gonzalo (2009); El papel de las instituciones en la geografía

⁷ Se trata de un acuerdo de voluntades celebrado en zonas rurales donde la población beneficiada puede contribuir con mano de obra a cambio de materiales y con ello obtiene el servicio.

⁸ Concesión por tiempo determinado a una empresa privada

humana: un enfoque desde la nueva economía institucional; en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol IX, núm. 29, 2009, pp.1-31

- CLAD (2004); “Los Mecanismos de Gobernanza en contextos diversos”; Panel del IX Congreso Internacional, Madrid España (2-5 de noviembre)
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990). *El Actor y el Sistema*, Ed. FCE, México
- Cotler H., Garrido., Mondragón R., Díaz A., (2007) *Delimitación de Cuencas hidrográficas en México, a escala 1: 250 000*, INEGI-INE- CONAGUA, documento Técnico. México, 35 pp.
- Dryzek, J. S. and Leonard, S. T. (1988): “History and Discipline in Political Science”, *American Political Science Review*, Vol. 82, No. 4, pp. 1245-1260.
- Giddens, A (1995); *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Hodgson, Geoffrey (2009) “Instituciones e individuos: interacción y evolución”, en Ibarra, Eduardo [Coord.], *Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas*, México, UAM-C/Gedisa. Pp.103-134.
- Kooiman, Jan (2005) “Gobernar en Gobernanza”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP-Madrid. Pp. 57- 81.
- Lascoumes, Pierre y Lè Gales (2015) *Sociología de la Acción Pública*. COLMEX-CEDUA, México.
- Laswell D., Harold (1996) “La orientación hacia las políticas públicas” en Aguilar Villanueva, Luis F en *El estudio de las Políticas públicas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Marsh, D. and R. A. W. Rhodes (1992) *Police Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- Pierre, Jon and Peters B. Guy (2000) *Governance, Politics and the State*; ed. Political Analysis, St. Martin’s Press New York.
- Ramírez de la C., Edgar E. (2012); *Instituciones y Gobernanza Metropolitana: una primera aproximación al caso de México*; *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, núm. 2, mayo-agosto. COLMEX. México. pp. 491-520.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Torres, Gerardo (2015) “Gobernanza de los Sistemas Agroalimentarios Localizados. Políticas de Desarrollo Territorial en en Rosales y Brenner [Coord.], *Geografía de la gobernanza. Dinámicas Multiescalares de los procesos económicos ambientales*. México, UAM-I/Siglo XXI, pp. 209-232.
- Velazquez D. Víctor Manuel y Rosales O., Rocío (2015) “Gobernanza del sistema productivo pirotécnico de Tultepec, Estado de México”, en Rosales y Brenner [Coord.], *Geografía de la gobernanza. Dinámicas Multiescalares de los procesos económicos ambientales*. México, UAM-I/Siglo XXI, pp.131-150.
- Weiss, L. (2012) *The Myth of Powerless State*, Ithaca, Cornell University.
- Zurbriggen, Cristina (2006); “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”; *Revista de Ciencia Política / Volumen 26 / N° 1 / 2006 / 67–83*.

