

**“Gobernanza local: alcances y limitaciones conceptuales
para la construcción de problemas públicos”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

Presenta

Ana Cristina García Nales

Director de tesis

Dr. José Santos Zavala

San Luis Potosí, S.L.P.

Agosto, 2010

Introducción

La manera de gobernar las sociedades ha experimentado grandes cambios en los últimos tiempos. Esta realidad incuestionable se concreta en la erosión de las bases tradicionales del poder político. Hoy se ha pasado de una noción de gobierno en la que el Estado era el indiscutible centro del poder político y tenía el monopolio en la articulación y persecución del interés colectivo, a una situación en la que las decisiones son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad.

Para referirse a esta realidad recientemente suele emplearse el término *gobernanza*, *gobernación* o *gobierno en red* (*governance* en inglés), como fenómeno distinto del gobierno tradicional basado en la relación jerárquica entre quien gobierna y quien es gobernado y que se apoya en la facultad normativa del Estado y en su capacidad para hacerla efectiva. Todo esto ha generado una abundante literatura en torno a la conceptualización de la *gobernanza*, el análisis de sus causas y consecuencias, sus alcances y limitaciones, así como de verificación empírica del fenómeno.

El origen y las causas de estas transformaciones del Estado habría que buscarlos tanto en el fenómeno de la globalización como en la propia evolución de las sociedades desarrolladas hacia una mayor complejidad. Realidades como la internacionalización de la economía, una mayor demanda del sector privado de participar en las decisiones públicas, la complejidad inherente a los nuevos asuntos públicos o asuntos de políticas (*policy issues*) o la generalización de los modos de la “nueva gestión pública”, han llevado a un cambio hacia nuevos esquemas de articular las decisiones.

En este escenario de complejidad, se afirma que ningún actor, ya sea público o privado, tiene actualmente ni el conocimiento ni la información suficientes para dar respuesta a los problemas de nuestras sociedades complejas. Ninguno dispone por sí solo de la posibilidad de dominar unilateralmente los diferentes sectores de política y de las políticas.

Así, el escenario político y la capacidad del gobierno -entendido éste en su sentido tradicional-, de imponer unilateralmente su voluntad se ven alterados de manera muy significativa, forzándose a evolucionar hacia otros modos de articular el interés colectivo. La presunción implícita es que las instituciones políticas ya no ejercen el monopolio de la acción de dirigir la sociedad.

Como consecuencia de los cambios referidos, parece estar produciéndose una transición desde pautas tradicionales de ejercicio del poder político basado en una relación de “un solo sentido” entre los que gobiernan y los que son gobernados, hacia un modelo de “doble sentido” en el que se toman en consideración tanto los intereses, percepciones y oportunidades de los que gobiernan como los de los que son gobernados. Es desde esta noción que surge el concepto *gobernanza* como concepto analítico con el que se quiere fomentar la reestructuración y transformación de la articulación del poder político a la luz de los cambios mencionados.

Con la entrada del siglo XXI, las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación, las organizaciones no gubernamentales transnacionales y las organizaciones empresariales internacionales admitieron que la globalización no está funcionando para todos. Para corregir e intentar subsanar los problemas causados por la incursión espontánea de los mercados, los actores hegemónicos del sistema internacional se han pronunciado a favor de la constitución de estructuras y procesos basados en la *gobernanza*, una noción cuyas aristas prescriptivas demandan acciones coordinadas entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Buscando establecer los incentivos adecuados para la cooperación entre actores con intereses inmediatos y bastante disímiles, los arquitectos de la *gobernanza* han propuesto a los países no desarrollados implementar políticas públicas dirigidas hacia un doble propósito: maximizar la provisión de bienes públicos globales, por ejemplo la disponibilidad del agua

dulce; y minimizar la incidencia de males públicos globales, por ejemplo el crecimiento de la pobreza, el daño ambiental y las enfermedades asociadas a estos problemas.

La *gobernanza* es un instrumento para conceptualizar problemas y oportunidades y observar cómo se desarrollan estos en contextos donde las fronteras entre lo público y lo privado no están bien definidas. Los especialistas argumentan que la *gobernanza* se caracteriza por una mayor difusión o distribución del poder ya que ésta muestra la incorporación de actores no gubernamentales (y/o privados) en procesos que en el pasado fueron considerados exclusivos del gobierno.

A partir de esta asociación de ideas, encaminadas a observar lo público desde lo global y a pugnar por su manejo desde lo local, la *gobernanza* del agua y la ampliación en la cobertura de servicios, se relacionan entre sí, mediante intervenciones justificadas en nombre del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ODM). Si bien estos objetivos globales podrían aparentar ser un paso sustancial hacia una globalización menos excluyente, el reconocimiento y la propuesta de avanzar en estas tareas globales-locales, aún dejan mucho que desear, particularmente cuando se aprecian desde una posición crítica fomentada por las realidades latinoamericanas.

El dilema es que aunque la *gobernanza* opera como una filosofía de política pública tendiente a condicionar las formas de entender e interpretar el mundo, constituye también un motivo para la conformación de arreglos y procesos organizativos que limitan severamente los cursos de acción disponibles para los Estados, las personas y las empresas en los países no desarrollados. Esto hace que la *gobernanza*, al menos en esos contextos, prometa más de lo que en realidad ofrece ya que plantea cambios institucionales difíciles de alcanzar en sociedades tan heterogéneas y con intereses tan focalizados y sectorizados.

A través de la construcción de proyectos, programas, comisiones, foros, redes de acción o asociaciones público-privadas sobre desarrollo, erradicación de la pobreza, ampliación en la cobertura de servicios y conservación de la naturaleza en ámbitos

internacionales, se están creando dispositivos de poder que alteran significativamente los procesos y estructuras domésticas, aun cuando aquellos no hubiesen emanado directamente de compromisos adquiridos por los gobiernos locales de los países no desarrollados al interior de sus regímenes políticos, económicos o ambientales.

En ese tenor, y en aras de recibir apoyos tanto económicos como de asesoría estructural, los gobiernos locales latinoamericanos están adoptando aquellas disposiciones internacionales dictadas tanto por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), las cuales son promovidas desde organismos regionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y que condicionan y provocan a los Estados latinoamericanos a ambicionar el cambio institucional. México y la gobernanza del agua, es un claro ejemplo de esta adopción y condición.

El presente trabajo aborda el manejo del agua como problema público complejo y toma al enfoque de la *gobernanza* como la lente académica más viable y pertinente para estudiar el tema. Desde esta lógica se propone observar y analizar la influencia de éstas decisiones, inducidas y expresadas como política pública para el manejo del agua. Este estudio se ubica entre las líneas de la ciencia política y la administración pública; y entre las líneas de la gestión pública y las políticas públicas. No trata la participación social o ciudadana desde las instituciones o desde la lógica de las organizaciones, ya que esto nos conduciría hacia asuntos centralizados y gerenciales. Más bien trata a la participación en red (gobierno horizontal e inclusión social) como una herramienta de la *gobernanza* para la toma de decisiones. En ese sentido, aquí se intenta indagar si la *gobernanza* y las redes desde lo local pueden ir más allá del mero discurso y llevarse a la práctica para mejorar la definición del problema y así mejorar en la gestión del agua.

Para alcanzar el objetivo teórico-conceptual, por un lado se trata de exponer la naturaleza y complejidad de los problemas públicos como constructos sociales producto de la

complejidad de las acciones y los actores que se mueven en el espacio público donde se plantea la *gobernanza*. Al introducir este enfoque a partir del cuál se pueden estudiar y manejar los problemas públicos se parte de interrogantes básicas acerca de ¿Quién construye lo público?; ¿Dónde se construyen los problemas públicos?; ¿Cuáles son los marcos conceptuales más idóneos para el estudio de los problemas públicos?; ¿Es la *gobernanza*, como tema novedoso, un enfoque teórico pertinente para el manejo de los problemas públicos?; ¿Cómo hacer operativa la *gobernanza*?; ¿Cómo pasar del discurso a la práctica de la *gobernanza*?; ¿Cómo plantear esa participación social que propone la *gobernanza*?; ¿Es el factor normativo el mejor camino para hacer operativa esa participación?; ¿Acaso la *gobernanza* sí opera como una filosofía de redes de política pública o se trata sólo de un discurso? Además, se trata de dilucidar si la *gobernanza* es lo mismo que conceptos pasados, pero con otro nombre; o si las decisiones que se toman en *gobernanza* en realidad plantean nuevas consecuencias.

Para responder a esas preguntas, se conceptualiza y delimita lo público y el espacio público, lo cual ayuda a entender el asunto de la construcción social de los problemas públicos, y en consecuencia, la inclusión y participación en red de diversos actores en la toma de decisiones. La convergencia de enfoques como la ciencia política, la administración pública, las políticas públicas, la nueva gestión pública, la acción pública, nos lleva hacia el estudio de la *gobernanza*, cronológicamente de aparición “más reciente”. Este “novedoso” término implica ciertos alcances retomados de todos los enfoques anteriores. Este marco interpretativo nos ayudará a identificar si efectivamente existen o no, redes de gobernanza entre gobierno y sociedad en la gestión de los servicios públicos locales, particularmente en el asunto del agua potable y alcantarillado en las ciudades desde la política pública. Por ello se estudian las decisiones colectivas ligadas a lo público para introducirnos al tema de *gobernanza* desde la política pública. La decisión es parte importante de la política pública en

gobernanza ya que desde lo normativo, lo político y lo social sirve como mecanismo de poder e influencia de muchos otros actores más allá del gobierno.

Este estudio se enmarca y justifica desde las dos principales tendencias de la administración pública (AP) contemporánea. Partimos de que dos tendencias animan y reorientan a la AP, entendida como estructura y proceso administrativo de las decisiones de gobierno, como ejercicio profesional y como disciplina académica. La primera se orienta a reivindicar y reconstruir la naturaleza de lo pública de la AP, mientras que la segunda busca recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la AP. Las dos tendencias, la pública y la gerencial, corresponden a las respuestas que en las dos décadas pasadas dieron los gobiernos y las sociedades, por convicción o por fuerza, al problema de cómo enfrentar y superar la crisis política y económica de los Estados sociales, sean asistenciales, de bienestar, socialdemócratas o, como en nuestro medio latinoamericano, Estados sociales desarrolladores, de formato “burocrático-autoritario”.

Aun con las nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas, hoy se tiende a creer que un problema público es aquel asunto que el gobierno identifica -por sí solo- y que además debe resolver por aquellas atribuciones institucionales que a este le están dadas. No obstante, cada vez se tiene más claro que lo que hoy se considera público no es exclusivamente “aquello que el gobierno identifica y coloca en la agenda de gobierno”, o “aquello que le toca al gobierno atender” como institución pública¹.

Aquí se cuestiona aquella idea que generalmente ha rondado: que el gobierno, por su “alta capacidad administrativa”, tiene la obligación de resolver los problemas trascendentales para la sociedad. Se parte entonces de que para resolver o incluso prevenir estos problemas públicos, es necesaria una perfecta definición “en conjunto” de los mismos, ya que al hacerlo correctamente desde los sectores directamente afectados y con el respaldo del gobierno,

¹ En el proceso de política pública, se pasa a la etapa de definición del problema una vez que el problema en cuestión ha sido calificado de público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno. Pero analíticamente, las dos etapas son interdependientes. Colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y sobre todo tratable para el gobierno (Aguilar Villanueva, 2007).

tenemos resuelta buena parte de los mismos. Posterior a esta clara definición, entonces será necesaria una eficiente y eficaz planeación e implementación de las políticas públicas, las cuáles de contar con un aparato administrativo adecuado y propiciar la inclusión social, podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento de sus demandas, y con esto, la sociedad tendrá más elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no.

Un gobierno puede ser calificado como efectivo si los objetivos de servicio y manejo de los asuntos y problemas públicos, que son los que finalmente le dan vida, son alcanzados; o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tiene encomendados. El grado de alcance de tales objetivos es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad. La gobernabilidad es pues, es un prerrequisito para la *gobernanza* y la existencia de redes entre gobierno y sociedad.

Teniendo claro que hoy lo público ya no es aquello exclusivo del gobierno, y que por tanto este ya no es el único actor que participa en la definición de problemas y en la búsqueda de alternativas para su manejo, comprendemos que el campo de estudio de los asuntos políticos y las políticas públicas se amplía y complejiza significativamente. Lo público pues, envuelve un sistema complejo puesto que en este espacio se implican múltiples intereses y distintos grados de interacciones y poder, lo que vuelve conflictivo el juego, ya que entran en contradicción las reglas y las conductas, y como consecuencia, la realidad social se torna diversa, compleja y dinámica; y a la vez conflictiva y fragmentada. Esto complica la toma de decisiones, lo que dificulta la eficacia y la eficiencia en el manejo de los problemas públicos.

Al respecto de tal complejidad han surgido distintas aproximaciones y enfoques analíticos que han sido matizados, corregidos y mejorados pero que involucran una serie de elementos argumentativos en torno a la acción social y gubernamental en conjunto. Lo que estos enfoques buscan, es precisamente rescatar el carácter público de lo político, de la política y de las políticas. Es decir, introducen metodológicamente la idea de la intervención de actores diferentes a los gubernamentales en el espacio público. Este espacio público es el

campo en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o a través de los voceros de las organizaciones a las que pertenecen, llámense empresas, sindicatos, iglesias, asambleas vecinales y similares, o cualquier otro tipo de organización de la sociedad civil, hacen política y hacen las políticas.

Durante mucho tiempo las ciencias sociales centraron su análisis en las superestructuras dejando a la decisión gubernamental en un papel muy residual. La escasa relevancia otorgada al proceso de decisión gubernamental se explicaba porque, dada esa visión, el gobierno no era más que un operador de una lógica superior, que era la que realmente tomaba las decisiones. La participación de otros sectores, si bien existía escasamente, no se tomaba en cuenta como acción importante y ni siquiera se llevaba un registro de la misma.

Desde la perspectiva de la ciencia política tradicional el proceso de gobierno y, particularmente el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas nunca ocuparon centralidad alguna. Teorías como la sistémica, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobiernos desde fuera del gobierno mismo. El secreto de la decisión y su efectucción radicaban en fuerzas y estructuras sociales exteriores y superiores que determinaban exhaustivamente la materia y la forma de decisión. Todo lo anterior fue dando cabida al estudio de otros actores y procesos que participan de la política y las políticas.

De manera paralela, el estudio de las ciencias administrativas, principalmente de la administración pública, estaba sumergido en el mundo del derecho administrativo, en el cual el elemento normativo, frío e irreductible, era la única característica o la dominante. Incluso era frecuente ironizar que el administrador público era un politólogo que hacía organigramas y manuales de procedimiento. Hoy en día el estudio de las políticas públicas converge entre estas dos tendencias y bajo el esquema de *gobernanza*. El enfoque de *gobernanza* y de redes, y en general de todo lo que involucra el proceso decisional en el ámbito de gobierno, ha cobrado un auge extraordinario en la academia, en el sector público y en las editoriales. El

estudio del universo político y de la acción gubernamental ha dejado de ser un espacio uniforme. Nunca como en nuestros tiempos el universo de la política reconoce problemas diferenciados, identidades atomizadas y problemáticas dispersas. El gobierno, los partidos políticos, y todos los actores de la escena política se enfrentan a un universo fragmentado que no admite una lectura general y que los obliga a tratar los problemas públicos desde lo local y con el apoyo social para alcanzar la coherencia y la efectividad esperada.

Las manifestaciones políticas contemporáneas ya no se canalizan por sujetos sociales generalizables como las clases sociales, la nación, o el proletariado. Hoy la lucha política se da a través de demandas más concretas que tienen que ver con elementos culturales y civilizatorios como las reivindicaciones femeninas o de la tercera edad; la militancia civil para la defensa de los grandes temas como la ecología o los derechos humanos; las reivindicaciones sectoriales como los estudiantes o deudores; o las peticiones de servicios como vivienda, transporte, agua potable y alcantarillado.

Este universo disperso obliga a dejar de lado las generalizaciones ideológicas y plantea dos asuntos ineludibles: profesionalizar las estructuras del aparato administrativo que atienden los diferentes problemas y estudiar con más detenimiento las formas de actuación de los grupos de presión. La acción del gobierno, en este sentido, se hace cada vez más compleja. Elementos como la disponibilidad de recursos, la responsabilidad política para repartirlos, la eficacia en el uso de los mismos y la jerarquía de los problemas que antes no se consideraban ocupan hoy el centro de las preocupaciones. Esta nueva realidad, o tal vez ésta vieja realidad, nos obliga a estudiar de manera sistemática y objetiva las formas de decisión gubernamental.

El estudio de caso:

La gobernanza local del agua en México, a partir de la construcción del problema público complejo y en búsqueda de un mejor manejo del recurso

La metodología utilizada en este trabajo es el “estudio de caso”. Un “estudio de caso” es una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto en la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes. Es un estudio exhaustivo y a profundidad de una unidad por separado con el objetivo de generalizar a través de una correlación mayor de unidades. Así, el método de estudio de caso es entendido como un modo particular para definir casos, y no como un modo de analizar casos o un modo de modelar relaciones causales. Esta forma de entender al sujeto ilumina algunas de las ambigüedades persistentes en los trabajos de estudio de caso, ambigüedades que son, en cierta medida, intrínsecas a la empresa.

El *¿qué?* y el *¿cómo?* son las preguntas que se aplican en la mayoría de los estudios de caso de la ciencia política, la administración pública, la antropología y la sociología, que son en su mayoría de carácter descriptivo. Aunque en realidad estos estudios suelen ser implícitamente comparativos, la variable de utilidad en el “estudio de caso” es también en parte un producto del alcance del argumento causal que un investigador desea demostrar o manifestar. Los argumentos que se aplican para alcanzar la profundidad en los estudios conllevan la necesidad de observar un mayor número de casos de unidades cruzadas. El estudio de caso que se plantea en este trabajo responde a un caso único, de diseño holístico con una sola unidad de análisis. Se trata de un caso explicativo, ya que tiene el objetivo de establecer relaciones de causa y efecto; y descriptivo, ya que se centra en relatar las características definatorias del caso investigado.

El manejo del agua implica un problema público de estructura compleja que debe ser administrado por todos los actores involucrados, al menos desde las decisiones, y no sólo por

el gobierno como autoridad que detenta el poder público por mandato. La *gobernanza* pues, viene a ser el enfoque ideal, hoy en boga, que plantea la posibilidad de participación de todos los interesados en el manejo del recurso desde la decisión. Así, el punto de partida para estudiar la *gobernanza* del agua es el análisis político-normativo de un sistema dado. Consiste en un análisis empírico y teórico del contenido que se presenta. Sobre esta base se pueden desarrollar escenarios alternativos y encontrar las implicaciones a las posiciones políticas y jurídicas, sus intereses subyacentes y la estructura de motivación de los actores involucrados en la gestión de una macro o micro cuenca.

El argumento teórico central de este trabajo muestra que la *gobernanza* sigue siendo en buena medida un discurso conceptual; que las redes no son tan operativas como parecen; que la *gobernanza* busca herramientas que vuelven a lo normativo, jurídico e institucional y por ello la participación social real sigue siendo un reto. El argumento empírico central de este trabajo parte de los aspectos analizados que siguen un mismo esquema. Parte de una descripción del régimen jurídico de los recursos hídricos, del marco institucional designado para el manejo de los mismos. Posteriormente plantea que bajo un esquema decisorio de gestión comunitaria de recursos hídricos, junto con una política nacional integrada, flexible y adaptable a los contextos culturales locales, ambientales y organizativos variables sumados por diferentes procesos decisionales de gestión adaptativa, podría redundar en ventajas comparativas en el sentido de: 1) bajar los costos operativos del sistema hídrico y prevenir eventuales querellas legales y posibles indemnizaciones a usuarios; 2) canalizar mejor la gestión sostenible local de manejo de recursos naturales dentro de una gestión pública participativa y resolutive; y 3) incentivar la difusión y réplica de las buenas prácticas adquiridas entre los diferentes ámbitos regionales de los países latinoamericanos.

En ese sentido, se observa que es necesaria la coordinación sectorial; que la política del agua elaborada en la Comisión Nacional del Agua (CNA) debe incluir efectivamente la visión de los otros niveles de gobierno y concretamente en referencia a la gestión, articular

sus competencias con las de los otros niveles, sobretudo el municipal para evitar la excesiva centralización de todas las funciones. Asimismo se observa que la vulnerabilidad socioambiental que presentan las zonas urbanas, debe incorporarse en la Política Nacional del Agua y en las agendas locales. Concretamente, deben coordinarse las acciones entre los futuros organismos de cuenca con los gobiernos municipales, que no sólo deben participar como invitados sin voto en las órganos de gestión o deliberación, porque representan un actor importante en el tema que afecta directamente a los ciudadanos como es el abastecimiento a centros de población, que no debe afectar además el equilibrio ecosistémico.

En el primer capítulo se parte de que la concepción y delimitación de lo público y el espacio público, ayudan a entender el asunto de la construcción social de los problemas públicos, y en consecuencia, la inclusión y participación de diversos actores en la toma de decisiones explicado desde enfoques como la acción pública, las políticas públicas y la *gobernanza*. En el segundo capítulo se exponen los alcances y limitaciones del enfoque de *gobernanza* como una herramienta útil para construir marcos teóricos interpretativos que ayuden a explicar, por un lado, la complejidad de los problemas públicos, y por el otro, ofrecer modelos novedosos y alternativos para la gestión de estos. Este marco interpretativo nos ayudará a identificar si efectivamente existen redes de *gobernanza* en la gestión de servicios públicos locales como el asunto del agua potable y alcantarillado en las ciudades.

El tercer capítulo trata el estado de la cuestión, es decir, muestra el recorrido de las distintas estrategias para el manejo del agua desde la *gobernanza*. El cuarto capítulo analiza la *gobernanza* del agua que parte de aspectos decisionales políticos, normativos y ambientales para el caso de zona metropolitana del Distrito Federal (ZMDF). Entonces a partir del marco interpretativo desarrollado en los primeros tres capítulos, se procede a correlacionar las dimensiones política, jurídica y ambiental como toma de decisiones y su implicación en la formación de redes de *gobernanza*.

CAPÍTULO I

La definición y el manejo de los problemas públicos en un contexto de complejidad: ideas para la construcción de un marco interpretativo que nos lleve hacia la gobernanza

El objetivo del presente capítulo es exponer la naturaleza de los problemas públicos como constructos sociales producto de la complejidad de las acciones y los actores que se mueven en el espacio público. Asimismo, se trata de introducir los principales enfoques o dimensiones a partir de los cuáles se pueden estudiar y manejar los problemas públicos. Este capítulo parte de interrogantes básicas acerca de ¿Quién construye lo público?; ¿Dónde se construyen los problemas públicos?; y ¿Cuáles son los marcos conceptuales más idóneos para el estudio de los problemas públicos?

Para responder a esas preguntas, se parte de que la concepción y delimitación de lo público y el espacio público, así como de la acción estatal, nos ayuda a entender cómo se construyen socialmente los problemas públicos y el hecho de considerar la inclusión y participación de diversos actores en la toma de decisiones. Este marco interpretativo nos ayudará en los siguientes capítulos a identificar si efectivamente existen redes de gobernanza en la gestión de los servicios públicos locales en el asunto del agua potable y alcantarillado en las ciudades.

I. Lo público y el espacio público

La distinción entre lo público y lo privado ha dependido siempre del momento histórico, aunque por lo general, lo público ha estado siempre asociado con lo gubernamental como si los gobiernos tuvieran el monopolio exclusivo de lo que es público. A su vez lo público

también se relaciona con lo colectivo y la acción colectiva², asociando esto con la idea de reunión de individuos que toman conciencia de lo conveniente de su (co)presencia en comunidad y la asumen como medio para obtener un fin, como lo puede ser -por ejemplo- la supervivencia.

En apariencia, la comunidad y la colectividad implican una orientación similar que se reduce a la unidad, sin embargo, la diferencia es importante y consiste en que si la comunidad exige coherencia, lo que necesita y produce toda colectividad, es cohesión. La comunidad se funda en la comunión mientras que la colectividad se organiza a partir de la comunicación. (Delgado, 2008). Con estas ideas entendemos que lo público y lo colectivo, como tipos ideales, implican la participación de “muchos”, o de ser posible de “todos”, en determinados espacios públicos, desde la toma de decisiones tanto en la política como en la administración pública, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad y así tener una mejor sociedad que se conduzca acorde a los principios democráticos que hoy tanto se le demandan pero que tienen sus orígenes desde la época helénica.

Remontándonos a las primeras nociones de la política, lo político y lo público, es fundamental mencionar que para los griegos la política era una actividad que se realizaba en la polis y que no podía ejercerse sino en público. La familia era entonces un espacio prepolítico y por ende privado. Lo público y la política para los griegos era algo similar porque no había concepción de lo individual. La política era pública y lo público era político. (Aguilar y Lima, 2009). Aristóteles subraya al respecto, en su ya clásico y célebre texto *La Política*, que el espacio público es el lugar en el cual el individuo realmente llega a ser

² Una acción colectiva es aquella acción por la cual la búsqueda de objetivos se lleva a cabo por más de una persona. Es un término que tiene formulaciones y teorías en muchas áreas de las ciencias sociales. El estudio de la acción colectiva está basado en la teoría económica, que desde los bienes públicos, rescata elementos como las externalidades, el comportamiento en grupo y la elección pública; parte de la teoría de Olson (1965) que explora las fallas de mercado en las cuales la racionalidad del consumidor individual y la búsqueda de ganancias de las compañías, no llevan a una provisión eficiente de bienes públicos; después pasa a considerar el supuesto de “racionalidad limitada” de Simon (1983) como un factor clave para el estudio sociológico de la acción colectiva, pasando por el gran impulso de la teoría de juegos y el *dilema del prisionero* de Hardin (1971; 1982).

ciudadano, a través del ejercicio de la autoridad y la obediencia. Hasta aquí se veía a la política, a lo político y a lo público en un sentido normativo del deber ser.

No es sino a partir de Maquiavelo, que comienza a manifestarse un realismo de la política distinto al del mundo helénico; se pone de manifiesto que la política está en manos de algunas élites, y que la cosa pública –*la res pública*– no pertenece de facto a todo el público. Es en este momento donde la distinción entre lo individual y lo colectivo y entre lo público y lo privado, comienza a tomar sentido, y surge así la concepción del espacio público. Entonces la definición del término “espacio público” empieza a abordarse desde varios puntos de vista, incluyendo una variedad de elementos naturales y contruidos destinados a la satisfacción de necesidades colectivas.

Hannah Arendt (2005) subraya al respecto, que lo público se diferencia del espacio social caracterizado por la interacción de individuos, pero con el propósito de alcanzar fines particulares. Señala que la sociedad entró por vez primera en la esfera pública adoptando el disfraz de una organización de propietarios, en lugar de exigir el acceso a la esfera pública debido a su riqueza; cuando esta riqueza común, resultado de actividades anteriormente limitadas a lo privado familiar, consiguió apoderarse de la esfera pública, las posesiones privadas comenzaron a socavar la durabilidad del mundo. Por su parte Nora Rabotnikof (2005) indica que lo común es el primer rasgo distintivo del espacio público y que la acción orientada hacia lo colectivo constituye un nivel político básico de interacción entre los individuos, así como una arena de referencia compartida en la que la comunidad encuentra un punto de convergencia.

Puede observarse pues, que esta orientación de lo público hacia la riqueza y hacia lo común, remite forzosamente al ejercicio ciudadano dentro del espacio de la ciudad o de la comunidad, pero no implica un conocimiento técnico sobre los temas de preocupación general, sino simplemente, la reunión para la actuación en conjunto. Hasta aquí pareciera que lo público y el espacio público no requieren de profesionales con conocimientos de gran

alcance, pues la participación en sí misma basta para hacer de las decisiones procesos democráticos. En un sentido más acotado y positivista, Zabaleta (2009) expone que el espacio público puede entenderse como aquella esfera orientada a la reflexión, el discurso y la acción concertada de los asuntos comunes de una comunidad determinada. Esta noción se opone a lo privativo, a lo propio, y a lo que nos causa vergüenza, es decir, a aquello reservado al espacio privado.

Con todas estas apreciaciones, podemos decir que lo público en primera instancia, y el espacio público en segunda, rescatan al ciudadano –cada vez más informado y reflexivo- en su papel de actor político y más allá de lo meramente normativo. Es a partir de este rescate y reconocimiento de lo individual y de lo colectivo, como categorías participativas, y del ciudadano como agente de cambio, que se puede pasar a hablar de la construcción de problemas públicos desde el individuo y desde la colectividad como partes integrantes de la sociedad. Asimismo, se pasa a hablar del manejo conjunto de asuntos y problemas públicos bajo la mancuerna gobierno-sociedad.

I.1. Los asuntos públicos y los problemas públicos

Los asuntos públicos y los problemas públicos son constructos sociales producto de la compleja realidad en la que intervienen diversidad de actores y decisiones. No obstante, hay diferencias importantes entre ellos. La habilidad para reconocer la diferencia entre los asuntos públicos y los problemas públicos es crucial para entender los diferentes caminos de cómo las experiencias comunes, es decir, las vivencias del mismo problema, interpretadas por los diferentes actores, son convertidas en disputas acerca de la formulación de la acción pública. Por dicha importancia en la diferenciación, antes de seguir desarrollando el marco interpretativo que aquí nos ocupa, cabe diferenciar entre asuntos públicos y problemas públicos.

Los asuntos públicos *-public issues-* se refieren a los “temas o las cuestiones que incluyen desacuerdos entre los actores” en torno a los actuales o potenciales cursos de acción para solucionar la situación problemática. Estos reflejan las distintas visiones y percepciones competitivas acerca de la naturaleza de los problemas. Los asuntos públicos son los elementos del problema, sobre los cuales existe un desacuerdo entre los actores involucrados, y se discute en torno a estos. (Dunn, 1994; Caldera, 2005).

Los problemas públicos se presentan como “situaciones particulares que afectan a grupos sociales específicos”. En estas situaciones, resalta la manifestación retórica de la situación problemática por parte de algún conjunto de actores o de grupos de interés, y en las que se pueden visualizar una variedad de interpretaciones, actitudes ciudadanas, rutinas burocráticas, presupuestos y mandatos legales. (Bardach, 2001). Es por ello que al estructurar los problemas públicos hay que tratar de ir más allá de la simple retórica, dado que la visión e interpretación de los funcionarios o de los actores sociales pueden ser parciales o equivocadas, e incluso contrapuestas entre sí. La clave del éxito en el manejo de un problema público, es que la estructuración del problema tenga en realidad una clara utilidad analítica a partir de cierta objetividad. (Caldera, 2005).

En todas las sociedades hay “hechos” que pueden ser considerados como asuntos públicos, y otros, como problemas públicos; a partir de esta caracterización, se vuelven susceptibles de un tratamiento específico por parte de los poderes públicos. Por ejemplo, “asuntos públicos” como la economía, el empleo, la educación, la salud, la vivienda, la seguridad, la protección del medio ambiente, el género y una serie de innumerables hechos del mismo tipo, pueden convertirse bajo determinadas circunstancias, en “problemas públicos” tales como la pobreza, el desempleo, el rezago educativo, el SIDA, la desigualdad, la inseguridad, la situación de los jubilados, la criminalidad, la contaminación, el abastecimiento de agua, los riesgos nucleares o los alimentos transgénicos.

Sin embargo no es natural ni simple que esta caracterización suceda. Para que se de el caso, no es suficiente -ni siquiera necesario- que ocurra un cambio “objetivo” en el ámbito de la vida social de la que se trate, o que los asuntos se dificulten o se tornen mas graves. Incluso hay situaciones en las que se percibe la existencia de un problema cuando éste ya se ha hecho menos crítico y evidente. Lo que es un hecho es que si se identifica a tiempo y se define correctamente un problema público, se tiene resuelta la mitad de aquello que se quiere manejar.

Para que algo sea considerado un problema, en primer lugar es necesario que determinados actores reconozcan su existencia; que se movilicen para mostrar que efectivamente lo es; y que sus definiciones de la realidad social sean aceptadas por un público más amplio. En segundo lugar es necesario que los principales espacios de producción y de circulación de representaciones sociales nuevas, lo tomen en cuenta, a costa de otros potenciales “problemas” que también pugnan por ser reconocidos como tales. (Lorenc, 2005).

Se trata pues, de un proceso de selección de problemas que obliga a distintos actores y sectores, a conocer los principios que lo rigen y a evaluar y ponderar la magnitud y prioridad de la contingencia para darle o no la atención inmediata o a largo plazo. De esta manera, las decisiones finales acerca de las soluciones “correctas” en el espacio público, no sólo se reconocen como constructos sociales. También se reconocen como derivados de un conjunto de procesos, negociaciones e intervenciones de diversos agentes del gobierno y de la sociedad. (Caldera, 2005). En ello radica la complejidad de lo público.

I.1.2. La construcción de problemas públicos complejos y las distintas formas de administrarlos

Como ya se dijo, los problemas públicos se construyen socialmente a partir de una realidad altamente compleja. A su vez, estos problemas contruidos, serán una construcción compleja.

Esta complejidad en los problemas públicos, se refiere a aquellas situaciones ocasionadas por múltiples factores, donde intervienen diversos actores tanto políticos como sociales, en medio de relaciones de poder (Caldera, 2005). Algunas de las principales características que definen la complejidad de los problemas públicos se refieren a que suelen ser: interdependientes, subjetivos, artificiales y dinámicos³. (Dunn, 1994; Mejía Lira, 2003). Debido a este tipo de características tan inconsistentes, la tarea de definición y administración de problemas públicos resulta una tarea titánica.

Se ha observado que a complejidad e irresolubilidad de los problemas públicos, aumentan en la medida en que se profundiza la intervención estatal. No obstante la sociedad está acostumbrada a considerar que la única manera de abordarlos es por la vía estatal. Al hacerse cargo de los muchos y graves problemas sociales, los gobiernos llegaron a la conclusión de que muchos de esos problemas escondían dimensiones éticas, religiosas, culturales, o psicológicas inmanejables; “escurridizas” que escapan a los instrumentos gubernamentales y; más aún, se dieron cuenta de que con su intervención habían provocado problemas nuevos y más espinosos. Los problemas públicos existen ya que la sociedad los padece, y los actores significativos, como las organizaciones sociales y organismos políticos, manifiestan su existencia. Pero la percepción de cada uno de estos actores varía en torno a las causas y naturaleza de los problemas públicos, así como a la forma que deberán tomar las soluciones planteadas. (Caldera, 2005).

Una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados. Cerrar esa brecha para que el consenso y la colaboración sean posibles significa normalmente, en el orden lógico, informar, dialogar, argumentar y persuadir; en el orden político, significa

³ Para ahondar más en las especificaciones de estas características ir a Dunn (1994) y Mejía Lira (2003).

introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto de la definición del problema. (Aguilar Villanueva, 2007).

De esta forma se exhibe que los problemas públicos no existen por sí mismos, como simples fenómenos objetivos, sino que son construidos por diversos actores que se mueven en distintos escenarios, intercambiando y confrontando discursos que se sustentan en marcos interpretativos variados. En este proceso es posible distinguir diferentes fases, según las características y oportunidades ofrecidas por el sistema político e institucional de que se trate; los distintos tipos de actores participantes; los recursos organizativos con que éstos cuentan; y la estructura de los vínculos que establecen entre ellos y los marcos interpretativos que orientan lo que hacen los actores. (Araujo, 2000).

Los problemas públicos deben ser planteados y estructurados, de manera que sean gubernamentalmente y socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición. Su planteamiento es determinante para su intento de resolución. La manera como se ha definido el problema, el tipo y número de preguntas que implica, es decir el número de variables, lo constituye en soluble o irresoluble. Al respecto H. Simon (1973) fue uno de los primeros en llamar la atención sobre “la estructura de los problemas” y distinguió entre “problemas bien y mal estructurados”. Asimismo hay que tener claro que hay razones institucionales y legales por las que diversos poderes del Estado, niveles de gobierno y diversas agencias gubernamentales deben intervenir en el tratamiento de una determinada cuestión. El factor fiscal es también un tema importante por el hecho de que de este depende que haya o no recursos públicos disponibles para atacar simultáneamente todo el frente de problemas que comporta un problema público severo. (Aguilar Villanueva, 2007).

Los problemas públicos resultan de múltiples relaciones sociales que se enlazan con otras relaciones sociales y éstas con otras, de comportamientos influidos por los comportamientos actuales o esperados de otros actores y el de éstos por el comportamiento de

otros más. No dan lugar a realidades separables o tratables por separado. A diferencia de la mayor parte de los problemas naturales, llamados de “complejidad desorganizada”, los problemas públicos de los sistemas sociales contemporáneos son de “complejidad organizada”, es decir, problemas que implican tratar simultáneamente con un número razonable de factores que se interrelacionan en un todo orgánico. (Aguilar Villanueva, 2007).

La importancia de saber estructurar o plantear el problema, radica en que si no lo hacemos así, caeremos en el error de hallar la solución correcta al problema equivocado. (Ackoff, 1974). La historia de las decisiones públicas es una colección de este tipo de errores. Sociedad y gobierno deben reconocer la situación de incertidumbre o de riesgo que acompaña a muchas decisiones públicas. En muchos campos de acción es más probable el error que el acierto, el fracaso que el éxito. Esta probabilidad es explicable y justificable por la naturaleza rebelde de los problemas públicos. (Aguilar Villanueva, 2007)

Muller y Surel (1998: 57) señalan que “los fenómenos sociales pasan por una serie de prismas que actúan como mecanismos de selección y modifican su naturaleza, la audiencia y el sentido de los fenómenos percibidos para hacerlos objeto legítimo de la acción pública.” Entonces, ¿si es la sociedad misma quien define los problemas, es ésta quien también puede ayudar a resolverlos?

La construcción de problemas públicos es sustentada y movilizada por distintos actores que se vinculan entre sí en torno a un asunto que se transforma en su centro de atención, iniciativas y debates, conformando así un dominio político. Los actores se reconocen mutuamente como comprometidos con la formulación, defensa, negociación y acuerdo de una solución para dicho problema. Ellos entran, salen o permanecen, o transforman sus papeles y cambian de posición a lo largo del proceso, que cruza diferentes espacios sociales e institucionales. (Araujo, 2000).

Uno de los principales dilemas para administrar eficiente y eficazmente un problema público es asumir que el mundo social puede ser modelado como un sistema simple. No

obstante, muchas de las fallas en el manejo de los problemas públicos devienen de no contar con una visión completa, o mejor dicho, con una visión compleja de la realidad social. Por ello, los principales retos a los que se enfrentan los tomadores de decisiones es saber si los efectos de una decisión se acercarán a lo previsto originalmente, o mejor aún, si las consecuencias deseables superarán a las indeseables.

Entonces, ¿Por qué se dice que lo público es una acción colectiva en un escenario de complejidad? Por la diversidad de actores e intereses. La acción pública es colectiva porque generalmente no se refiere a acciones individuales o emprendidas por una sola entidad u organización sino que tiene que ver con una constelación de actores entre los que están los que definen los objetivos y las normas, las dependencias ejecutoras, las entidades públicas de planeación, administración de recursos, vigilancia y evaluación, los grupos sociales directa o indirectamente interesados o beneficiarios de la acción pública y los observadores y analistas de diversa índole de las actividades públicas ya sea localmente o desde el ámbito regional, nacional o internacional. Incluso dentro del ámbito del sector gubernamental, la acción pública implica normalmente la participación de varias instituciones y entidades gubernamentales, por ello puede decirse que es, cuando menos intergubernamental e interinstitucional. Pero en cuanto participan también grupos o actores sociales, la acción supera lo meramente gubernamental y entonces la denominamos “pública”.

Lo público es pues, aquello que conviene a todos, de la misma manera, para la dignidad de todos. Por ejemplo, una banqueta es pública o el parque es público, porque siempre están allí, para que todos transiten y se diviertan, sin exclusiones por razón de clase, edad, sexo, partido o religión. Todos los bienes o servicios destinados a la satisfacción de las necesidades comunes e indispensables, que hacen posible la vida digna de todos y todas, son los bienes públicos o bienes colectivos por excelencia: la justicia, la vigilancia de las calles, los servicios domiciliarios (agua, luz, alcantarillado), la educación básica, la salud preventiva, la vivienda mínima o las telecomunicaciones. Cuando la disponibilidad o el goce de estos

bienes o servicios, excluye a una parte de la población o son de una calidad para unos y de otra calidad para otros, se dice que hay inequidad o corporativismo. (Toro, 2001).

Cuando los bienes o servicios públicos se construyen en función de intereses particulares (de grupos o sectores sociales) y las decisiones sobre el acceso o el uso del bien o servicio están determinadas por motivos distintos del bien común, ese bien público es excluyente o inequitativo. Es lo que se entiende como corporativizar lo público: apropiarse, para beneficio privado, de un bien que debe existir para todos, de la misma manera. La corrupción es la apropiación privada de lo público. (Toro, 2001).

I.1.3. El estudio de las relaciones gobierno-sociedad

Las relaciones entre la sociedad y el gobierno, es decir, entre el espacio en que se constituyen los grupos, las asociaciones y los movimientos sociales, y las arenas en las que se lucha por el poder centralizado en las instituciones públicas, han sido tratadas de diversas formas por distintas tradiciones de las ciencias sociales. La sociología clásica ha ofrecido una serie de herramientas teóricas constituidas en torno a la noción de Estado, acompañada por términos como el de dominación, legitimidad y gobierno (Marx y Engels, 1845; Weber, 1922).

Las teorías sistémicas por su parte, generalizaron en los años cincuenta la idea de que entre el Estado y la sociedad, existía una instancia de mediación institucional en la que los partidos políticos y los sindicatos organizaban vínculos de representación entre los miembros del *demos* y los actores gubernamentales (Parsons, 1963; Easton, 1964). A partir de los años setenta, la difusión del paradigma del “análisis de las políticas públicas” contribuyó a pensar la relación entre las esferas estatales y los grupos sociales a partir del análisis de las decisiones, la expresión de los intereses de grupos de presión y la relación clientelista con los usuarios de prestaciones estatales (Hayward y Watson, 1975).

Hoy ninguno de estos enfoques ha desaparecido completamente de los análisis sociológicos de la política. Por un lado, los estudios sobre la legitimidad, la dominación o la gobernabilidad enfocados en el Estado siguen inspirando investigaciones y reflexiones sistemáticas que arrojan luz sobre aspectos cruciales del funcionamiento de las sociedades contemporáneas. Por otro lado, el paradigma de las políticas públicas permite reflexionar sobre las articulaciones entre grupos sociales y actores estatales; sobre las “redes de políticas públicas”; sobre la relación entre lo local, lo nacional y lo global; o sobre los expertos, los grupos de intereses y los “decisores”. (Lorenc, 2005).

I.2. Las decisiones públicas: marco interpretativo para los problemas públicos y la acción estatal

Las decisiones se pueden estudiar desde distintos enfoques y dimensiones analíticas, a saber: a) los niveles organizacionales; b) decisiones públicas o privadas; c) decisiones públicas que a su vez se dividen en colectivas y gubernamentales; d) desde la acción gubernamental por fases: deliberación-decisión-ejecución; e) desde los grupos de presión que intentan influir en la decisión pública. (Miklos, 162,163). Lo que aquí nos interesa explorar, son las decisiones públicas y colectivas que influyen en la construcción de los problemas públicos.

I.2.1. Las decisiones públicas

La decisión pública es la que toma el poder público de acuerdo con su proyecto de gobierno, con sus propios procedimientos y reglamentos, y como acto soberano, es decir, bajo su exclusiva responsabilidad. Su destinatario es la sociedad o la nación y no existe, como sucede en el modelo de decisión privada, un criterio único que condicione la orientación última de las decisiones. Quizás en un caso extremo, la única situación en la que exista un objetivo único

sea cuando la seguridad y la subsistencia de la nación estén en juego. Fuera de este caso extremo, el poder público se enfrenta siempre a una disyuntiva básica: cómo conciliar los intereses de los diferentes grupos que participan en una sociedad plural.

Las decisiones públicas se toman para alcanzar los objetivos que la sociedad se ha propuesto. Como depositaria de la soberanía, delega el poder político al gobierno para que cumpla lo que los clásicos llamaban *actis administrandis*. Es decir, el poder se le confiere al Estado para que administre lo público y cumpla diferentes objetivos que el pueblo o la sociedad se ha planteado. Éstos pueden ser objetivos nacionales u objetivos coyunturales.

Los objetivos nacionales están expresados en la Constitución y son de tipo permanente. Se pueden clasificar en tres niveles: vitales, estructurales y sociales. Los primeros son aquellos que permiten a la nación existir (defensa del territorio, de la población y mantener instituciones soberanas). Los segundos tienen que ver con la estructura política y legal que una nación decide darse a sí misma (república representativa, democrática y federal, basada en el derecho). Los sociales corresponden al conjunto de disposiciones que en materia social, económica, educativa, laboral y asistencial están plasmadas en la Carta Magna y, por lo tanto, son de obligado cumplimiento.

En un segundo nivel se encuentran los objetivos coyunturales o políticos que se presentan en los planes y programas gubernamentales. Para conseguir estos objetivos intermedios (que pueden ser gerenciales o ejecutivos) el gobierno define políticas. Y ¿qué es una política? Es el curso de acción que un actor decide seguir para conseguir un objetivo. Los objetivos coyunturales están supeditados conceptual y jerárquicamente a los objetivos permanentes. Pero esta supeditación no impide que el gobierno tenga un nivel amplio de autonomía para decidir sobre sus políticas.

Así pues, tenemos dos tipos de decisiones públicas. Las primeras son las gubernamentales propiamente dichas (que persiguen objetivos políticos y están asignadas a los diferentes niveles de gobierno). Las segundas son las de tipo colectivo, que se refieren a

los elementos básicos que constituyen a la comunidad y sobre los que en principio no puede decidir el gobierno sino la comunidad completa.

I.2.2. Las decisiones colectivas

El estudio de las formas en que una sociedad decide es, en estricto sentido, la teoría de la forma de gobierno. En la democracia contemporánea las decisiones fundamentales tienen que ver con dos cuestiones: ¿quién debe gobernar? y ¿cuáles son las metas de una sociedad? Las decisiones que se toman al respecto no son competencia del gobierno sino producto de decisiones colectivas.

La noción de decisiones colectivas parte de la distinción entre las decisiones individuales y las colectivizadas o no individuales. Estas últimas pueden ser tomadas por un solo individuo y afectan a mucha gente o a toda la colectividad. Es la función típica de las élites de representación (cantantes, artistas, deportistas), cuya decisión basta para “hacer” que una masa use determinada indumentaria o hable con ciertos modismos.

Las decisiones colectivas son las que tienen un carácter constitucional y definen los objetivos permanentes. Tienen, por lo tanto, un mayor nivel de estabilidad y la presunción de que son producto del consenso de la comunidad. Como lo apuntan Buchanan y Tullock, “...la teoría de la elección colectiva debe intentar explicar los medios a través de los cuales se conjugan intereses contrarios. En un sentido genuino, la teoría económica es también una teoría de la elección colectiva y, como tal, nos proporciona una explicación de cómo los distintos intereses del individuo son reconciliados a través del comercio y el intercambio”.

¿Cómo lograr la participación social que tanto promueve la gobernanza? ¿A través de qué mecanismos? La acción de los grupos depende de su organización, especificidad, contenido y vínculos. Diversas causas pueden ser apoyadas por distintos individuos cuyas actividades son, a su vez, diferentes entre sí. La efectividad de los grupos depende de su

capacidad de persuasión, de los recursos de poder con los que cuentan y de la forma en que utilicen los mecanismos de acción (Miklos, 163):

a) Hacerse público: llevar a cabo manifestaciones, plantones o marchas para lograr captar la atención de la opinión pública a través de los medios de comunicación, acción muy común en la política mexicana contemporánea.

b) Acceso a los niveles de decisión o “derecho de picaporte”: la capacidad de establecer contactos con personas clave de las organizaciones en las que deben influir para modificar el resultado de alguna decisión.

c) Legal: buscan los medios legales para influir en las decisiones, ya sea a través de litigios, demandas en contra de organizaciones gubernamentales, incluso, a través del financiamiento de las demandas.

d) Políticas partidistas: a través del financiamiento de algún candidato o partido político. En los últimos años los escándalos de financiamiento, por parte de las mafias de la droga, de las campañas de los presidentes de Panamá y Colombia prueban que el narcotráfico (que es naturalmente un grupo de presión) intenta actuar de esta manera.

e) Lobby: influir en el proceso de decisión del Congreso. Esta forma de acción es típicamente estadounidense (por la importancia del Congreso) y ha sido utilizada por México para la aprobación del *fast track* que permitió al presidente de Estados Unidos negociar el TLC y otras votaciones importantes.

f) Uso (o amenaza de uso) de la violencia: a través de actos de terrorismo u otro tipo de violencia no oficial los grupos consiguen que sus demandas sean atendidas.

g) Control de recursos: los grandes grupos atendidos tienen una gran capacidad de persuasión debido a que controlan los medios de producción, de comunicación, de abasto y, en el terreno ideológico, tienen una gran influencia en la opinión pública.

El éxito de los grupos se mide en función de la orientación favorable a sus intereses, conseguida al ejercer presión en la decisión gubernamental. Como puede apreciarse, el tema de los grupos de presión es capital para entender el proceso de toma de decisiones gubernamentales para gestionar un problema público.

I.3. Las distintas formas de gestionar un problema público complejo

En el siglo XIX, lo público se relacionaba con el interés colectivo y hacía referencia a los intereses individuales del mercado; la intervención del Estado se orientaba sólo a vigilar el cumplimiento de las leyes. Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, lo público y lo privado se entrecruzaron en la medida que el Estado empezó a intervenir en diferentes sectores de la vida social, tales como educación, salud y vivienda. Sin embargo, hacia finales del siglo XX, las insuficiencias de la intervención estatal para atender los problemas públicos fueron motivo para separar al Estado de los asuntos considerados como responsabilidad del mercado. Para principios del siglo XXI, la diferencia entre lo público y lo privado es menos precisa, ya que estos sectores se entrecruzan de manera compleja y conflictiva en la acción gubernamental.

El estudio de la acción del Estado ha tenido un importante desarrollo teórico-metodológico que se ha materializado en una amplia producción de publicaciones especializadas en asuntos públicos. De acuerdo a Santos (2009), la evolución se ha dado en tres etapas: administración pública; políticas públicas y acción pública. Estas etapas han estado determinadas en gran parte por la configuración del Estado y por las necesidades de la sociedad. En su primera etapa, en una de sus dos vertientes, los estudios se basaron en la separación de la administración de la política, preocupándose por la estructura interna de las organizaciones gubernamentales; en su segunda vertiente, el enfoque clásico, se ocupó de los principios de administración, tomando como sujeto de estudio la gestión de las organizaciones

gubernamentales. En esta etapa, en sus dos vertientes, los marcos teóricos interpretativos estuvieron influidos por la teoría clásica de la organización.

En su segunda etapa, el estudio de la acción estatal dejó de lado el análisis de gestión interna de las agencias gubernamentales, para centrarse en la reconstrucción de las soluciones implantadas por las agencias gubernamentales para hacer frente a los problemas públicos, poniendo énfasis en el proceso de lo que se llamó en esta etapa, las políticas públicas. Los enfoques de estudio de esta etapa tienen una vinculación teórica muy cercana a la ciencia política, utilizando como instrumento metodológico al estudio de caso.

Ante las insuficiencias de este segundo enfoque, se empezó a cuestionar su debilidad metodológica por los pocos o ausentes criterios en la selección de los estudios de caso, la falta de profundidad en las experiencias de gobierno analizadas, el predominio de la descripción y el suponer que el proceso de la política pública tiene un valor en sí mismo y no en función de las acciones analizadas. En la búsqueda de superar estas insuficiencias, surge entonces un tercer enfoque, que pierde interés en el gobierno en sí mismo y pone el acento en su actuación, reconociendo que ésta es producto de acuerdos entre actores tanto gubernamentales como no gubernamentales que actúan en agencias gubernamentales concretas, donde el Estado pierde su carácter jerárquico y se convierte en un articulador de la cooperación.

El desarrollo de las disciplinas que se han preocupado por comprender la acción estatal por más de un siglo ha tenido varios logros. En primer lugar, los análisis han rebasado la dicotomía política- administración y, a principios del siglo XXI, se ven como una continuidad de un mismo proceso social. En segundo lugar, se ha superado la etapa en la que se le daba un alto valor ideológico a la acción estatal, para ubicarse en el extremo de los procesos e impactos generados por los programas gubernamentales implantados. En su expresión más contemporánea, el análisis se ubica en una etapa más compleja de desarrollo teórico, ya que busca explicar la distribución del poder, las luchas por el poder, los procesos

que articulan la acción colectiva. A continuación se muestra el mapa conceptual en el que Santos (2009) expone lo anteriormente desarrollado.

Mapa Conceptual de las Dimensiones/Etapas de las formas de acción del gobierno

Dimensión / Etapa	Administración Pública	Políticas Públicas	Acción Pública
Dimensión	Dicotomía política – administración	Dicotomía política – administración	Articulación política – administración
Objetivos	Análisis de la gestión interna	Análisis del y en el proceso de la política	Análisis de las interacciones en el proceso de la política
Forma organizativa del Estado	Centralización	Centralización, jerarquía, rigidez	Descentralización, relaciones verticales, flexibilidad, incorporación de mecanismos de mercado
Metodología	Histórica, estudios comparativos	Estudios de caso	Red de políticas públicas
Énfasis	Estructura	Proceso	Resultados
Relación con el entorno	Se ignora	Unilateral, del estado a la sociedad	Bilateral, del estado a la sociedad y viceversa
Orientación	Eficiencia	Eficiencia, eficacia y legitimidad	Gobernabilidad, eficiencia, legalidad y credibilidad

Fuente: Santos (2009:4)

I.3.1. De la administración pública a la gobernanza

Como ya vimos, para gestionar un problema público, diversos son los enfoques que se corresponden y que incluso a veces llegan a perder sus fronteras entre la administración pública y la ciencia política. Estos enfoques implican lo que se ha llamado “acción estatal⁴” y

⁴ Santos (2009) argumenta que el estudio de la acción estatal ha estado vinculado, por una parte, al desarrollo y naturaleza de los problemas de la sociedad y, por la otra, a la transformación de la forma organizativa adoptada

más recientemente “acción pública”. Son todos estos enfoques, alternativas creadas y recreadas para dar solución a las demandas sociales.

I.3.2. La administración pública como enfoque clásico del objeto de estudio de la acción estatal

De acuerdo a Santos (2009), en el marco del enfoque clásico de estudio de la acción estatal se encuentran los primeros estudios de la administración pública. En él se ubican autores como Wilson, Goodnow, White, Willoughby, Gulick, quienes con influencia de Weber, Taylor y Fayol, se preocuparon por la manera de estructurar y hacer organizaciones gubernamentales más eficientes. Para lograr su objetivo, una corriente de este enfoque optó por poner el acento en la separación de la política de la administración, muy influida por la propuesta conceptual de la ciencia política; una segunda, más cercana a la teoría de la organización, se centró en los principios de administración. Ambas corrientes coincidían en la preocupación por mejorar la eficiencia organizativa de las agencias gubernamentales.

Este enfoque surgió en un contexto de un Estado gendarme, con atribuciones para garantizar la soberanía, la seguridad pública, la impartición de justicia y la prestación de servicios públicos, como educación, salud y vivienda. El Estado no intervenía en la economía. Su forma organizativa era formalizada, rígida, vertical y especializada por puestos, con principios de gestión pública basada en la jerarquía y la centralización.

En cuanto al objeto de estudio, éste se concentraba en el análisis del marco legal que determinaba los campos de acción de las agencias gubernamentales y en los procedimientos que éstas adoptaban para llevar a cabo sus atribuciones. El análisis se centraba en los aspectos

por el Estado para el cumplimiento de sus atribuciones, y que por ello, el concepto de lo público ha sido el eje central de la construcción de un marco teórico para la comprensión de la acción estatal. Asimismo indica que de una separación simple entre lo público y lo privado, en la época pre-industrial, se pasó a una más compleja en la era industrial, hasta llegar a la era moderna, donde la separación entre lo público y lo privado es muy ambigua.

internos de las organizaciones públicas, dejando de lado las relaciones que se establecían con el entorno y los aspectos informales eran menospreciados por los analistas.

Un aspecto que distinguió este enfoque fue la separación de la administración de la política, enfatizando los aspectos técnicos de la configuración organizativa de las agencias gubernamentales, dejando de lado las luchas por el poder político, tanto en el interior como en el exterior. Su preocupación radicaba, fundamentalmente, en cómo configurar agencias gubernamentales que contribuyeran a una gestión más eficiente de los asuntos públicos. La investigación toma como sujeto de estudio sólo las agencias de los gobiernos centrales, dejando casi en el olvido a los gobiernos subnacionales o locales.

Los supuestos de las bases conceptuales del enfoque clásico fueron: 1) hay una separación Estado–sociedad, donde el primero es el responsable de la gestión de los problemas públicos; 2) la administración pública es un espacio organizativo de interlocución entre el Estado y la sociedad, responsable de ejecutar las decisiones tomadas en el ámbito político; 3) el marco legal es el principal regulador y orientador de la acción estatal; 4) lo público es diferente de lo privado, ubicado en el ámbito del interés colectivo, en tanto lo privado corresponde a todo aquello que es posible atender mediante los principios del mercado; 4) el Estado es un todo organizativo homogéneo, que comparte objetivos y metas.

La racionalidad de las agencias gubernamentales era el principal criterio para interpretar la estructuración y el ejercicio de la acción estatal, con el interés de contribuir a la búsqueda de la mejor forma de estructurar y operar las agencias gubernamentales, por lo que la eficiencia gubernamental era la principal preocupación del conocimiento generado. El teórico más relevante y que representó una gran influencia para éste y para los enfoques desarrollados posteriormente, fue Max Weber, con el modelo del tipo ideal de burocracia.

En lo teórico–metodológico, una gran aportación del enfoque clásico fue el haber definido de una manera más o menos clara, el objeto, el sujeto y el método de estudio; así como poner énfasis en el carácter aplicado de la disciplina. Sin embargo, conforme se ha ido

transformando el entorno de las agencias gubernamentales, la propuesta conceptual interpretativa del enfoque fue superada. Por ello, surgió la necesidad de transformar el objeto de estudio, para que no sólo tomara en cuenta la estructura interna de las agencias gubernamentales, y de retomar sujetos de estudio de los gobiernos subnacionales que den cuenta de algunos aspectos de los asuntos públicos más allá de la estructura gubernamental, así como poner énfasis no sólo en la eficiencia y la legalidad de la acción estatal, sino también en su legitimidad.

Para hacer un cambio en el sujeto de estudio, surgió la necesidad de buscar otro concepto central, diferente al de burocracia de Weber, y los estudios se centraron en los problemas públicos, cuestionando no sólo la naturaleza de intervención, sino también sus instrumentos, tomando en cuenta el proceso y el impacto generado por la acción estatal.

Para el caso de México, el enfoque clásico se desarrolló entre 1930 y 1950, aunque su influencia se prolongó más allá de este período. En esta época la función de reproducción fue básica dentro de las responsabilidades del Estado, por lo que su intervención en la economía fue indispensable para la industrialización del país. Se adoptó el modelo de crecimiento hacia el mercado interno, en donde se subordinó la agricultura a la industria; la empresa paraestatal fue el principal instrumento de política económica, por lo que el Estado asumió el papel de rector del desarrollo económico.

En lo político, se construyó y consolidó un sistema político basado en tres principios fundamentales, marginación del ejército de la política, concentración de atribuciones en el poder ejecutivo y la creación de un partido político dentro del cual se establecían los acuerdos entre los diferentes grupos de la clase política. En lo social, predominaba el control mediante organizaciones corporativas, principalmente del sector obrero y campesino, quedando al margen de ello las organizaciones empresariales y las clases medias.

I.3.3. Análisis de los problemas públicos como objeto de estudio de las políticas públicas

Al igual que lo público, el uso del concepto de política pública adopta diferentes sentidos, según lo que pretenda explicar. Santos (2009) expone que la política pública, como objeto de investigación, se centra en el proceso de la actividad de las agencias gubernamentales. Esta actividad se conceptualiza como un conjunto de acciones que se estructura en etapas, que varían según el autor, aunque generalmente se reconocen tres: formulación, implementación y evaluación. La gestión gubernamental es analizada como generadora de impactos en la sociedad o como un proceso en sí mismo, el énfasis varía según los objetivos de investigación.

Este enfoque aporta un nuevo objeto de estudio de la acción estatal, que se refiere al proceso de la acción estatal a partir de la reconstrucción de las soluciones de problemas concretos, superando a los estudios que atendían a la estructura y al funcionamiento interno de las agencias gubernamentales. Para comprender la lógica de la acción estatal es necesario conceptualizarla en un momento histórico particular en el cual surgen los problemas públicos.

El centro del análisis del enfoque de políticas públicas, es un problema público, pero visto desde la perspectiva de las agencias gubernamentales, que adoptan una forma organizacional para hacerles frente, donde cada una de ellas toma una posición con respecto a la situación considerada como socialmente crítica. En el análisis se busca explicar la manera en que las agencias gubernamentales logran estructurar e implementar sus acciones, así como detectar los efectos y transformaciones que tuvieron en el entorno social donde fueron llevadas a cabo.

Adicionalmente a lo anterior, el enfoque busca encontrar las mejores soluciones a los problemas públicos analizados, mediante el estudio de experiencias concretas, evaluando la factibilidad técnica de la intervención de las agencias gubernamentales. Esto implica que en

términos metodológicos se analice el proceso decisorio, visto como capacidad de respuesta de la autoridad gubernamental a los problemas de la sociedad.

Dentro de la disciplina se identifican tres perspectivas de análisis: 1) la que pone énfasis en la búsqueda de construcción de un marco conceptual y metodológico que permita el desarrollo de la disciplina; 2) la que se preocupa por las soluciones de los problemas socialmente críticos y, 3) el análisis que busca contribuir al cambio institucional de la estructura gubernamental del Estado. La adopción de uno de estos enfoques se hace en función de los intereses de investigación del analista de políticas públicas. Es necesario aclarar que cada uno de estos enfoques no son excluyentes entre sí, sino que se puede hacer una combinación de ellos, pero siempre poniendo énfasis en uno.

Por su parte, Lasswell, fundador del enfoque de políticas públicas, propone el estudio de dos tipos de análisis de la acción estatal: a) el estudio *del* proceso de las políticas, es decir analizar el diseño y la ejecución de la política como estrategia para resolver problemas públicos y b) el estudio *en* el proceso de las políticas, es decir, cómo se da el proceso de toma de decisiones en un caso real. El conocimiento generado *en* el proceso de la política, tiene el objetivo de proporcionar información que permita identificar las alternativas que son más útiles técnicamente para resolver las situaciones socialmente críticas. El conocimiento *del* proceso busca proporcionar información para saber cómo y por qué los gobiernos resuelven los problemas públicos de una manera y no de otra, así como el evaluar el impacto generado en la sociedad.

El análisis de políticas públicas es un enfoque prescriptivo que, al igual que el enfoque clásico de estudio de la acción estatal, busca encontrar la mejor solución a los problemas públicos, por lo que comparte con éste la preocupación de crear las condiciones que permitan el funcionamiento de las agencias gubernamentales más eficientes en la resolución de los problemas sociales. En este sentido, lo público hace referencia a los asuntos que son responsabilidad de las agencias gubernamentales, por lo que se continúa con la tradición de

considerar lo público como sinónimo de lo gubernamental. Aunado a ello, se enfatiza en los aspectos técnicos de los problemas públicos, buscando aislar las decisiones de los asuntos políticos. A pesar de ello hay un gran avance en el análisis de la acción estatal, pues se reconoce que la intervención gubernamental es incremental, ya que los problemas no se resuelven con un conjunto de acciones sino que al contrario, éstas son generadoras de nuevos problemas.

En términos metodológicos, el análisis de políticas públicas utiliza dos niveles explicativos. El primero se refiere a las modalidades de intervención gubernamental, de donde surgen los tipos de políticas públicas y de donde es posible deducir el tipo de dominación que ejerce el Estado sobre la sociedad. El otro nivel es la agenda gubernamental, de donde es posible interpretar la forma en que se construyen las prioridades de asuntos públicos que atienden las agencias gubernamentales. Por medio de estas dos variables explicativas es posible interpretar la forma organizativa del Estado, los espacios de acción y de control de las agencias gubernamentales.

Al orientar la investigación hacia el incremento de la eficiencia gubernamental, el Estado es considerado como el eje articulador de las decisiones colectivas, como responsable del bien común, por lo que el análisis no se centra en el problema público, sino en la intervención de las agencias gubernamentales para resolverlo, con lo cual se demuestra que es un marco conceptual apto para explicar el centralismo, como es el caso del Estado omnipresente.

Al tomarse como variable explicativa el proceso de toma de decisiones en el espacio de acción de las agencias gubernamentales, tanto en su diseño, como en su puesta en práctica y en su impacto, es posible deducir que el único actor de la política pública son las agencias gubernamentales. Por ello, parece que el marco conceptual del enfoque institucional clásico es el mejor instrumento teórico para el estudio de la acción gubernamental, donde el concepto central es el del poder, ubicado en las atribuciones de decisión de las agencias

gubernamentales y el entorno que contextualiza al proceso decisorio son los problemas de la sociedad.

El estudio de las políticas públicas es una respuesta conceptual y metodológica a las insuficiencias del enfoque clásico de análisis de la acción estatal, ya que éste no da cuenta de la complejidad de la sociedad de la década de los años sesenta y setenta del siglo XX, ni del gran crecimiento de la intervención estatal en todos los ámbitos de la económica y de los problemas sociales en general. Su propuesta teórica se fundamenta en experiencias de gobierno concretas, en problemas públicos socialmente críticos y en acciones técnicamente viables. El enfoque del estudio de las políticas públicas permitió avanzar en la interpretación de la acción estatal, vista como un complejo espacio organizado, pero homogéneo y en armonía, en el cual a las funciones estatales de garantizar la soberanía, seguridad, justicia y servicios públicos básicos se les añaden las del desarrollo.

Sin embargo, hacia finales del siglo XX, la democratización del Estado o, mejor dicho, la incorporación de una pluralidad de actores en la solución de los problemas públicos, así como el incremento de las necesidades sociales y la demanda de una mejor calidad en las acciones gubernamentales, han generado que el enfoque de las políticas públicas sea insuficiente para explicar la acción estatal que se genera en un entorno dinámico, incierto y conflictivo. Es en este entorno, de transformación social, política y económica, donde surge el enfoque de la acción pública para la comprensión de la acción estatal.

Como se puede observar, de la administración pública a la gobernanza, pasando por las políticas públicas y la acción estatal, hay una vuelta a la fusión entre política y administración que muchas de las veces no expresa fronteras. Hay una tendencia que mira hacia el estudio de los gobiernos locales más allá de los centrales. A partir de estas ideas y argumentaciones es que podremos hablar en los próximos capítulos de gobernanza en red para la formulación e implementación de políticas públicas, a partir de la construcción de un problema público en el que deben participar distintos sectores.

I.4. De lo público a lo colectivo para pasar a hablar de gobernanza: ¿Viejas preguntas para nuevos desafíos?

Al hablar del espacio público, de lo que es colectivo y de lo que implica la participación de “muchos” o de “todos” encontramos que la gobernanza es un concepto útil e interesante para inferir y debatir sobre la construcción de novedosos marcos teóricos interpretativos. El reto es pues pasar al ¿cómo lograr esta participación de los involucrados? Encontramos que es necesario regresar a lo normativo pues es esta alternativa legal la que propicia el contexto de participación esperada desde el discurso de la gobernanza y las redes.

Tanto el concepto de “lo público” como el concepto de “el público” y las “políticas” se refieren a nociones que involucran altos grados de complejidad. Para Parsons (2007), lo público comprende “aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”. Un acercamiento común al concepto de lo público tiene que ver con la dicotomía público- privado. Este par de opuestos, como muchos otros que nos ayudan a clasificar u organizar nuestra noción de mundo (bondad-maldad, individual-colectivo), tienen una desventaja importante: pueden llevarnos a simplificar una realidad que en la práctica suele ser más compleja, debido a que no se trata de esferas o conceptos mutuamente excluyentes. (Segura, 2009).

En el caso de los asuntos públicos el nivel de incertidumbre es mayor debido a la gran cantidad de variables y actores participantes en los fenómenos que involucran el interés de la comunidad o interés público. Quizá el concepto clave para comprender la raíz de la incertidumbre respecto a la consecuencia de nuestras acciones y decisiones, es el de complejidad, entendida como “el estudio de los principios y las pautas que explican el comportamiento de un fenómeno natural o social desde la perspectiva de la totalidad” (Rivas, 2008). La comprensión de los fenómenos complejos exige pues, que pensemos de manera

holista o sistémica, en contraste con el enfoque analítico que al descomponer el todo en sus partes, suele llevarnos a considerar sólo en los elementos del sistema, sin tener en consideración sus propiedades emergentes. (Segura, 2009).

Recapitulando

El rescate y búsqueda de lo público puede ayudar a enfrentar viejas limitaciones de la decisión y gestión gubernamental: la conducción centralizada del Estado, la tentación patrimonialista-clientelar, el descuido de recursos y bienes públicos, la fundamentación factual, narrativa y proyectual programática del Estado, en vez de una jurídica, argumentativa y funcional.

Lo pertinente del término acción pública es que se trata de una categoría de análisis que nos permite explorar el punto de intersección de la acción gubernamental y la acción social. La utilidad de este enfoque es que no se queda en la parcialidad de una visión de lo público sólo desde lo gubernamental, y a la vez tampoco se queda en la parcialidad de una visión de lo colectivo sólo desde la sociedad. Se trata además de un enfoque que intenta superar una interpretación exclusivamente desde la pertenencia institucional de los actores y que más bien busca una interpretación desde los puntos de encuentro y desencuentro de los mismos. Un enfoque que se sitúa en los puentes de interacción de los diversos actores, es decir, en el flujo de la regulación cruzada entre gobierno y sociedad, así como en el interior de cada uno de estos universos.

CAPÍTULO II

La gestión de los problemas públicos desde un enfoque de gobernanza:

alcances y limitaciones del concepto

El objetivo del presente capítulo es exponer los alcances y limitaciones del enfoque de gobernanza como una herramienta útil para construir marcos teóricos interpretativos que ayuden a explicar, por un lado, la complejidad de los problemas públicos, y por el otro, ofrecer modelos novedosos y alternativos para la gestión de estos. Este capítulo parte de interrogantes básicas acerca de ¿Cuáles son los marcos conceptuales más idóneos para el estudio de los problemas públicos?; ¿Es la gobernanza, como tema novedoso, un enfoque teórico pertinente para el manejo de los problemas públicos?; ¿Cómo hacer operativa la gobernanza?; ¿Cómo pasar del discurso a la práctica de la gobernanza?; ¿Cómo plantear esa participación social que propone la gobernanza?; ¿Es el factor normativo el mejor camino para hacer operativa esa participación?; ¿Acaso la gobernanza sí opera como una filosofía de redes de política pública o se trata sólo de un discurso?

Para responder a esas preguntas, se parte de que la gobernanza muchas de las veces se queda en el discurso y es muy complicado pasar a la operativización del concepto. Sin embargo, también es un término que arroja luz y da nuevas alternativas para el estudio de la participación e inclusión social en la toma de decisiones desde distintas herramientas que plantea y alcanza a construir.

Para explicar lo anterior, se desarrolla un estado de la cuestión sobre el enfoque de gobernanza y sus diferentes aristas de estudio pasando desde el modelo burocrático o jerárquico hasta la red de políticas públicas. En el cuarto se desarrollan elementos que toca la gobernanza pero desde un enfoque organizacional y de toma de decisiones. En el quinto se relacionan conceptos y teorías sobre las redes de gobernanza local con el asunto de la prestación de servicios públicos en las ciudades. Todos estos apartados conforman un marco

interpretativo para el estudio de las redes de gobernanza en la prestación de los servicios públicos.

II. Gestión de problemas públicos en un contexto de fragmentación social (gobernanza)

En este apartado, se revisa la noción de *gobernanza* como una nueva forma de entender las complejas relaciones Estado-sociedad en el marco de las transformaciones estatales producidas en las últimas décadas. Al margen de otras aproximaciones, se considera específico de la noción de gobernanza la consideración de acción del gobierno como gestión de redes en las que participan una multiplicidad de actores públicos y privados, a cuyo su análisis se presta la atención preferente.

Dos de los ámbitos de mayor desarrollo, en cuanto a número de estudios, de la perspectiva de la gobernanza son, por una parte, el ámbito local en relación con la gestión de redes de participación ciudadana y, por otra parte, el ámbito supranacional vinculado concretamente a las formas de “gobierno multinivel” en la Unión Europea.

II.1. La gobernanza como instrumento de acción pública

La noción de *gobernanza* supone construir una argumentación explicativa que describe un contexto de alta complejidad, con amplitud de alcances y una alta interdependencia de los actores que intervienen en los procesos de toma de decisiones, donde flexibilidad y dinamismo, constituyen las notas distintivas. A decir de Stoker (1998), la *gobernanza* resulta de utilidad porque: 1) facilita la construcción de un eje explicativo articulador que da cuenta de los procesos de ejercicio del poder; 2) ayuda a proporcionar un mapa o guía del universo en la mutación del gobierno; 3) detecta las pautas y los hechos clave; 4) revela varios dilemas

o preocupaciones esenciales acerca de la manera en que actualmente están cambiando los sistemas de gobierno.

La *gobernanza* es un instrumento para conceptualizar problemas y oportunidades y observar cómo se desarrollan estos en contextos donde las fronteras entre lo público y lo privado no están definidas (Kooiman, 2000). Los especialistas argumentan que la *gobernanza* se caracteriza por una mayor difusión o distribución del poder ya que ésta muestra la incorporación de actores no gubernamentales (y/o privados) en procesos que en el pasado fueron considerados exclusivos del gobierno⁵ (Jordan, Wurzel y Zito, 2005).

Para hablar de *gobernanza*, debido a las similitudes y confusiones conceptuales que se han suscitado al respecto, cabe aclarar la diferencia que existe entre gobierno, gobernabilidad y gobernanza⁶. Tradicionalmente, se ha venido usando el término *gobernanza* como un sinónimo del gobierno (Stoker, 1998); sin embargo hoy se consideran términos analíticamente distintos. De hecho, ambos conceptos se han movido hacia distintos enfoques y distintos estudios.

La mayor parte de los estudiosos de la *gobernanza* la asocian con una disminución en la capacidad de los gobiernos centrales de dirigir la sociedad. Según Stoker (1998), la *gobernanza* se refiere a la aparición de estilos de gobernar en los cuales las fronteras entre y dentro de los sectores público y privado se han disipado. Pierre y Peters (2000) afirman que el Estado pierde su capacidad de dirección y el control es desplazado: hacia arriba a organizaciones regionales e internacionales; hacia abajo a regiones y localidades delegadas; y

⁵ En ese sentido, la gobernanza provee de un nuevo punto de referencia que desafía muchas de las suposiciones de la administración pública tradicional Stoker (1998). No obstante la gobernanza parece ser un tema de reciente moda académica, cabe aclarar el mito de que este es un concepto novedoso e innovador, apenas aplicable a los gobiernos locales, ya que desde los años setenta se ha venido hablando de ella en Gran Bretaña. La gobernanza no es un término completamente nuevo pero su popularidad indudablemente ha crecido de dos décadas pasadas a la fecha.

⁶ Existe mucha confusión en el uso de estos conceptos. Algunos los utilizan como sinónimos y la Real Academia Española (RAE) no contribuye mucho a clarificarlos. Según la RAE: Gobernabilidad es una cualidad de gobernable (que puede ser gobernado). Pero también es gobernanza (arte o manera de gobernar). Gobernanza es el “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”. También es la acción y efecto de gobernar o gobernarse. Gobernar significa: mandar, regir, dirigir, guiar, manejar, ejercer fuerte influencia. En algunos casos “timonear”. “Gobernar” es un medio para dirigir la sociedad.

hacia afuera a corporaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y otros cuerpos privados o cuasi privados. Esta última visión del Estado hacia afuera es la que se toma en cuenta para el desarrollo de este apartado.

II.1.2. Gobernanza como una forma distinta de gobernar

Hay un acuerdo extendido acerca de que la *gobernanza* está suficientemente extendida para garantizar avances en su investigación⁷. Rhodes (1996) argumenta que la *gobernanza* es sinónimo de “un cambio del significado del gobierno; un nuevo proceso de gobierno; una condición de cambio de las reglas establecidas; o el nuevo método por el cual la sociedad es gobernada”. Por el contrario Pierre y Peters (2000) y Mayntz y Scharpf (1995) argumentan que el gobierno vive sobre la era de la *gobernanza*, pero que su forma y función son diferentes a lo que una vez eran. Para Richards y Smith (2002) el gobierno es la burocracia, la legislación, el control financiero, la regulación y la fuerza. Y en contraste, la *gobernanza* es caracterizada por un empleo creciente de instrumentos no reguladores de política, con planes diseñados y puestas en práctica por actores no gubernamentales muchas veces a la par de los actores estatales. Es decir, que la *gobernanza* es vista también como una nueva herramienta para la implementación de políticas públicas.

Es así que encontramos que hay un sinnúmero de significados referidos ya sea a un nuevo proceso de gobernar; a una condición alterada del principio ordenador; o al nuevo método por el cual la sociedad es gobernada. El problema de definición se vuelve crónico cuando se especifica este nuevo proceso, condición o método. (Rhodes 2000).

⁷ Sobre el término *gobernanza* Hirst (2000) ofrece cinco interpretaciones diferentes; Rhodes (1996) identifica seis; y van Kersbergen y van Waarden (2004) logran localizar por lo menos nueve. Kooiman (2003) concluye que el término *gobernanza* está todavía en un período de desorden(o trastorno) creativo. Eberlein y Kerwer (2004) han argumentado que no ha sido fácil encontrar el punto medio en el término para realizar estudios empíricos. Después de todo, la popularidad del término escapa a su capacidad - a diferencia del término “gobierno” que es más estrecho- para cubrir la gama entera de las instituciones y las complicadas relaciones en el proceso de gobernar " (Pierre y Peters 2000).

Hay multiplicidad de usos relevantes dados a la gobernanza para el estudio de la administración pública: 1) gobernanza global; 2) gobernanza multinivel; 3) gobernanza corporativa; 4) gobernanza política; 5) gobernanza económica; 6) gobernanza estratégica; 7) gobernanza como nueva gestión pública; 8) gobernanza como “buena gobernanza” (buen gobierno); 9) gobernanza como interdependencia internacional; 10) gobernanza como un sistema socio-cibernético (gobernanza en internet); 11) gobernanza como la nueva economía política; 12) gobernanza local; y 13) gobernanza como redes.

Para el caso específico que nos ocupa (Agua), referido a la participación privada para resolver problemas públicos de prestación de servicios, caben los enfoques de la gobernanza como nueva gestión pública y de la gobernanza como redes. Ambos enfoques, desarrollados por Rhodes (1996; 2000) sirven para explicar dicha participación entre sectores y la eficiencia resultante en la prestación de servicios.

Se utilizará como concepto central de *gobernanza* el acuñado por Rhodes (2000) que mira a la *gobernanza* como *el uso de mercados y cuasi mercados para la prestación de servicios públicos*. Dado que el origen de este término viene dado por un lado por la democratización de los procesos y por el otro por las “fallas y las incapacidades del Estado”, que han sido reconocidas como la principal causa de la participación de otros actores en la gestión pública (Mayntz, 1993), se asume que a través de la introducción de métodos administrativos del sector privado y de incentivos estructurales -competencia de mercado- en el servicio público (lo que se ha venido a llamar gobernanza como nueva gestión pública) y de la auto-organización de la sociedad (lo que se ha venido a llamar *gobernanza en redes*) se dará la posibilidad de conseguir aquello en lo que el Estado central ha fallado en garantizar: la resolución de problemas públicos de manera efectiva.

En este contexto, la participación de distintos sectores en la resolución de problemas públicos se refiere a la puesta en marcha de estrategias de desregulación y privatización. Estas

formas se han considerado exitosas al menos respecto de ciertas metas de carácter económico (Mayntz, 1993) en la nueva administración pública (NAP) y la nueva gestión pública (NGP).

No obstante todo lo anterior, este análisis toma en cuenta el enfoque de Jordan, Wurzel y Zito (2005) que argumentan claramente que aún con la adopción y la puesta en práctica de “nuevos” instrumentos de política pública (como lo pueden ser la descentralización, la desconcentración, la privatización, la licitación, etc.), se tiene claro que la teoría de la *gobernanza* considera hasta hoy que la regulación tradicional sigue siendo la esencia misma del gobierno. Es decir, que a pesar del debate sobre “gobernar sin gobierno” y de “menos gobierno y más *gobernanza* (*less rowing, more steering*)”, el gobierno sigue siendo el actor central en la esencia misma de las funciones públicas y el ente principal de regulación.

Con la práctica de la *gobernanza* debe resaltarse la forma en que los Estados seleccionan y ponen en práctica sus instrumentos de política. Muchos de los nuevos instrumentos utilizados requieren alguna participación estatal (p. ej. el gobierno) y muy pocos están completamente desprovistos de participación estatal (p. ej. la *gobernanza* pura). Ambos son extremos y tipos ideales por lo que lo plausible en la práctica es una mezcla de ambos. En ese sentido, lejos de eclipsar al gobierno la *gobernanza* lo complementaría, y solo en algunas ocasiones llegaría a competir con él (Jordan, Wurzel y Zito, 2005).

La *gobernanza* es entonces un instrumento que permite a los actores sociales dirigirse hacia el gobierno central (p. ej. por un proceso de auto-regulación, es decir de redes) quien juega un papel mucho menos dominante, pero central al fin y al cabo porque sigue dirigiendo la regulación. Los instrumentos de política han sido ampliamente definidos como “un sinnúmero de técnicas a disposición de los gobiernos para poner en práctica sus objetivos de política”. Desde este enfoque teórico, el uso de mecanismos privados para resolver problemas del sector público es perfectamente válido y significa una forma clara de *gobernanza en redes*. Lo que aquí importa entonces, “no es lo que el Estado hace diferente, sino cómo lo hace diferente”.

Para Centelles (2006) y Prats (2006), la gobernanza resulta de la creación y gestión de redes o estructuras de relación que involucran a diferentes tipos de actores, cuya interacción es crucial para enfrentar los desafíos más urgentes. Una buena gobernanza, entonces, no implica anular o subestimar las atribuciones del gobierno, sino que propone más bien un cambio en el ejercicio de la administración pública tendiente a la coordinación y organización de un espacio deliberativo, basado en la confianza, la participación y el control social.

II.1.3. Gobernanza y acción estratégica: la lógica de las decisiones

La cooperación entre el Estado y la sociedad civil, entre autoridades públicas y actores privados para la formulación de políticas se lleva a cabo de múltiples maneras. Se pueden destacar, en principio, dos mecanismos generales de interacción basados en la cooperación entre actores públicos y privados: por una parte, mediante los típicos *acuerdos neocorporatistas*, esto es, las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas y los trabajadores organizados, sobre temas relacionados con la política macroeconómica; y, por otra parte, estarían también los mecanismos de autoorganización o “autorregulación” de la sociedad mediante las cuales los actores corporativos privados cumplen con funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público y les han sido asignadas, explícita o implícitamente por el Estado: es el caso de los sistemas de negociación entre representantes de intereses diferentes o incluso opuestos⁸, o el de los llamados “gobiernos privados”, esto es, organizaciones que imponen a sus miembros criterios y normas que no sólo satisfacen sus propios intereses, sino también a ciertos intereses públicos.⁹

Ahora bien, “al menos dentro del Estado-nación, las diferentes formas de autorregulación social existen ‘al margen de la jerarquía’: a menudo se establecen por

⁸ El ejemplo obvio es el sistema de negociación institucionalizada de salarios, entre organizaciones empresarias y sindicatos, en la que el gobierno no participa y donde se supone que no participa.

⁹ Por ejemplo, las normas de calidad definidas por los distintos sectores económicos o las normas éticas definidas por las asociaciones profesionales.

delegación expresa de funciones por parte del Estado en las organizaciones privadas, y son controladas por el Estado. Si la autorregulación resulta ineficaz, el Estado puede regular mediante la intervención directa” (Mayntz, 2001: 3). Este tipo de autorregulación vía delegación es una forma indirecta de cooperación entre el Estado y la sociedad civil, que requiere un Estado lo suficientemente fuerte para inducir pautas de decisión que no recojan exclusivamente los intereses de los actores participantes y tenga en cuenta los intereses públicos.

En cualquier caso, el espacio más importante de cooperación Estado-Sociedad son las redes de actores públicos y privados que se observan en niveles específicos o sectores de las políticas.¹⁰ El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituyen uno de los rasgos singulares en la forma moderna de gobernar. Para muchos analistas, se está produciendo una transformación en los roles de las autoridades estatales con el paso del ejercicio jerárquico (“gobierno”) a la gestión de redes de actores individuales o colectivos de diversa naturaleza (“gobernanza”). De hecho, la idea de gobernanza se vincula de forma predominante a la de gestión de redes.¹¹

En las redes de políticas, el Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir el consenso necesario para facilitar la formación de una política y, de este modo, que en el momento de su aplicación encuentre menos resistencias. Esta manera de elaboración de políticas se adapta mucho mejor a los escenarios sociales complejos y dinámicos, cuya coordinación resultaría difícil cuando no imposible desde el punto de vista práctico si el Estado interviniera de forma monopolística o exclusiva (Marsh, 1998: 8-9).

Entre las ventajas de las estructuras en red se suele destacar, precisamente, su capacidad para fomentar la eficacia y la innovación, porque a) permiten acceder a una

¹⁰ Como, por ejemplo, en los ámbitos sectoriales de la salud, la investigación científica o las telecomunicaciones (Marin y Mayntz, 1991).

¹¹ Así lo destaca Rhodes de forma concluyente: “*governance is about managing networks*” (1997: 52).

variedad mayor de fuentes de información; b) ofrecen mayores oportunidades de aprendizaje; c) ofrecen bases más flexibles y estables para la coordinación y el aprendizaje interactivo; d) representan mecanismos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito (Prats, 2004: 23).

Desde esta perspectiva, se puede concebir la política pública como un microescenario diferenciado poblado de estructuras político-administrativas, valores y actores específicos, públicos unos y privados otros, que se corresponde con el respectivo ámbito de problemas, necesidades y/o oportunidades, pero reconstruido, recreado, por las características y el estilo de esa política pública (Vanaclócha, 2001). Una idea ésta que enlaza con la reiterada por Lowi (1972) sobre que las políticas públicas crean su propio juego político. Y asociada a la identificación de este escenario emerge la perspectiva de la política pública sustentada en el modelo reticular: una red de estructuras y actores configurada alrededor de un sector determinado de acción gubernamental.

Normalmente, las redes presentan una forma organizativa plana y horizontal en contraste a las organizaciones verticales y jerarquizadas que caracterizan a modelos anteriores. Los macrosistemas organizativos horizontales promueven unas relaciones de igualdad entre los distintos agentes sociales y los actores y estructuras públicas. El mecanismo de coordinación que caracteriza a las redes es, por definición, la confianza y/o lealtad entre los integrantes de la red, que se aleja de los mecanismos empleados por las burocracias (jerarquía) y los mercados (competencia de precios).

II.2. Gobernanza como nueva gestión pública y gobernanza como redes: participación privada en la prestación de servicios públicos

Ya se dijo que para realizar este análisis se tomará en cuenta el criterio de significados de *gobernanza* expuesto por Rhodes (1996; 2000), y que se utilizarán específicamente dos

concepciones: la nueva gestión pública y las redes. A continuación se explican ambos enfoques con sus alcances y limitaciones.

a) Gobernanza como nueva gestión pública (NGP)

En este rubro de la *gobernanza* se destacan dos significados: 1) gerencia o gestión corporativa (*managerialism*) y 2) nuevo institucionalismo económico (*marketization*).

La gerencia o gestión corporativa se refiere a la introducción de métodos gerenciales y administrativos del sector privado al sector público a través de medición del desempeño; profesionalización; métodos explicativos de tecnocracia, es decir, desenvolvimiento conforme a objetivos; administración por resultados y no por procesos (lo que en administración privada es llamado APO: administración por objetivos); valoración del dinero; y cercanía con el cliente o consumidor. El nuevo institucionalismo económico se refiere a la introducción de estructuras de incentivos en la prestación de servicios públicos a través de contratación externa, cuasi-mercados o elección del cliente o consumidor. Es decir, estructuras de mercado con desagregación de las burocracias y competencia entre contratantes, tipo licitaciones (Rhodes, 1996; 2000).

La NGP es relevante en la discusión de la gobernanza desde el concepto de *dirección*, que juega un rol central en el análisis de la gestión pública, y es en ese contexto, un sinónimo de gobernanza. Asimismo es relevante por la distinción que logra entre decisiones de políticas (timonear) y prestación de servicios (remar), ya que hoy la burocracia es una herramienta en bancarrota para lograr la eficiencia en la prestación de servicios (remar). Es por ello que se insiste en que el gobierno necesita echar mano de otros mecanismos y herramientas que le ayuden a mejorar el servicio público.

No obstante la mejora en la calidad de los servicios que la NGP puede traer consigo, la participación del sector privado también implica pagar algunos costos económicos y políticos

al interior y al exterior de las organizaciones. Los problemas de la NGP se expresan en: interdependencia; fragmentación; límites de la autoridad central; autonomía de las agencias, y falta de rendición de cuentas (*accountability*).

Asimismo, las contradicciones de la NGP son: 1) que al estar enfocada en las tres “E’s” (eficiencia, eficacia y efectividad) a través de a) el control jerárquico y b) la clara distribución de autoridad y responsabilidad, se olvida de los vínculos inter-organizacionales; 2) que al enfocarse obsesivamente en los objetivos, no se cuidan las relaciones de los actores al interior de las organizaciones; 3) que al enfocarse obsesivamente en los resultados, no se cuidan la responsabilidad y los procesos al interior de las organizaciones; y 4) que hay un conflicto entre competición y decisión.

En suma, la gobernanza como NGP tiene como alcance el hecho de que puede ayudar a eficientar la prestación de los servicios públicos, ampliando la cobertura y mejorando la calidad de los mismos, sin embargo tiene como limitación el hecho de que los costos políticos y económicos llegan a expresarse en dudosos procesos de competencia entre los prestadores privados; en falta de rendición de cuentas y transparencia sobre los procesos de elección a la población vs. los actores y grupos de interés que participan del de la prestación del servicio y que no son de interés público directamente; asimismo, en incrementos en los costos que pagan los usuarios -clientes o consumidores- del servicio en cuestión. ¿Aumentar la cobertura y calidad del servicio es sinónimo de aumento en costos de todo tipo?

b) Gobernanza como redes

Las redes son un núcleo analítico muy importante para la noción de *gobernanza* y para el estudio de la administración y la gestión pública. De acuerdo con Blatter (2003), las redes traen consigo mayor alcance del Estado en la formulación de políticas públicas; emergencia de la sociedad organizada, sectorialización y diferenciación funcional; descentralización y

fragmentación del Estado; desdibujamiento de los límites entre las esferas públicas y privada; y transnacionalización de políticas. En las redes el modo dominante de interacción es el acuerdo negociado. Acciones conjuntas solo pueden tomar lugar después de negociar, por tanto, el acuerdo o consentimiento entre los Estados-nación ha sido siempre el único modo de interacción.

Las redes de política pública¹² son patrones más o menos estables de relaciones o vínculos sociales entre actores interdependientes (públicos y privados) que toman forma alrededor de los problemas o programas públicos (Klijn, 1998 y Porras, 2007). Cabe mencionar que el sistema de gobierno local ha cambiado a un sistema de gobernanza local, involucrando un conjunto complejo de organizaciones definidas desde los sectores público y privado. Esta complejidad emergente, diferente a la funcionalidad del Estado, hace de los vínculos interorganizacionales una característica definitoria de la prestación de servicios.

De esta forma las variadas agencias deben intercambiar recursos si es que pretenden prestar servicios efectivamente. Es así que surgen las *redes de política pública*, en donde todas las organizaciones son dependientes de otras organizaciones a su vez, por la dependencia de recursos para lograr sus objetivos y tienen que intercambiarlos empleando estrategias dentro de reglas del juego conocidas (Stoker, 1998; Rhodes, 1996).

En este contexto la *gobernanza* es un conjunto de instituciones y actores definidos desde, pero también más allá del gobierno, donde los límites y las responsabilidades para abordar asuntos sociales y económicos son indefinidos por las variadas instituciones dependientes del poder y las redes resultantes son auto-organizativas, es decir autónomas y auto-gobernadas (Stoker, 1998). El gobierno ya no puede mandar; debe usar nuevas herramientas para dirigir y guiar. En ese sentido, las redes son una forma común de

¹² Las redes de política pública son una aproximación teórico-descriptiva sobre la hechura de las políticas públicas que enfoca su atención en los procesos de mediación en la toma de decisiones y su ejecución. Las tres características importantes de una red de política pública son a) la interdependencia entre actores, b) diversidad de actores y de metas, y c) relaciones más o menos duraderas (Klijn, 1998). Las dos grandes escuelas que hoy buscan explicar el comportamiento de la red son: la dependencia del poder y la elección racional (Rhodes, 2000).

coordinación social, y el manejo de vínculos interorganizacionales es tan importante para la gestión en el sector privado como en el sector público.

Las redes son un mecanismo de coordinación e identificación de recursos –una estructura gubernamental- en la misma manera que los mercados o las burocracias. De tal forma, las redes son una alternativa a, y no un híbrido de, los mercados y jerarquías. Este uso de gobernanza también sugiere que las redes son auto-organizadas, lo que significa que una red es autónoma y auto-gobernada. Las redes se resisten a la dirección del gobierno, desarrollan sus propias políticas y modifican sus ambientes.

Rhodes (1996) define la gobernanza como redes interorganizacionales auto-organizadas y expone cuatro observaciones: 1) estas redes están caracterizadas por la interdependencia entre organizaciones; la gobernanza es más amplia que el gobierno porque incluye actores no estatales; cambiar los límites del gobierno significa que los límites entre los sectores público, privado y voluntario se han vuelto cambiantes y opacos; 2) hay interacciones continuas entre los miembros de la red causadas por la necesidad de intercambio de recursos y negociación de propósitos compartidos; 3) estas interacciones son el juego y están fundadas en la confianza y reguladas por reglas del juego negociadas y convenidas por los participantes de la red; 4) las redes tienen un grado significativo de autonomía del Estado; las redes no son auditadas por el Estado pues son auto-organizadas. En suma, aunque el Estado no ocupe una posición privilegiada y soberana puede indirecta e imperfectamente dirigir las redes.

Así Rhodes (1996) utiliza red como las diversas relaciones interdependientes entre actores involucrados en la prestación de servicios. Se basa en que la gobernanza es la obtención de cosas hecha a través de otras organizaciones. Entonces, la *gobernanza* versa sobre el manejo, dirección, gerencia y administración de las redes, por un lado; y por otro, esto no es inherente al sector público y tampoco implica necesariamente la lógica de mercado. En esta lógica, las redes son una distintiva forma de coordinar la actividad económica.

No obstante todo lo anterior y los alcances de la gobernanza como redes, también se argumenta que las redes destruyen la responsabilidad política por el cierre de las respuestas públicas; crean oligarquías privilegiadas; son conservadoras en su impacto pues las reglas del juego y acceso favorecen a los intereses establecidos. Ante esto, una interpretación alternativa sugiere que los ciudadanos pueden recuperar el control del gobierno a través de su participación con redes como usuarios y gobernantes. De esta forma se pasa a la “post-moderna” administración pública.

Finalmente, para hablar de gobernanza como redes y analizar los resultados, que es lo que aquí nos interesa, cabe utilizar los argumentos de Marsh y Smith (2000). Los autores han desarrollado un modelo dialéctico del rol que las redes de política juegan en los resultados de política. Su modelo es una crítica a las aproximaciones existentes ya que enfatiza que las relaciones entre redes y resultados no son de naturaleza simple ni son unidimensionales. Por tanto, existen tres relaciones dialécticas: estructura y agente, red y contexto; y red y resultados. Esta última es la que aquí interesa.

Marsh y Smith (2000) argumentan que no existe un vínculo causal entre redes y resultados. Los resultados pueden afectar indirectamente las redes en tres formas: 1) el resultado particular de una política puede llevar a cambiar a los miembros de la red o el balance de recursos a su interior; 2) los resultados de política pueden tener efectos en la estructura social más amplia que debilite la posición de un interés particular en relación con una red determinada y 3) los resultados de política pueden afectar a agentes, quienes aprenden por experiencia. En ese sentido, si ciertas acciones dentro de la red fracasan al producir un resultado benéfico para un actor o para la red, entonces el actor busca otras estrategias o acciones. Una de esas estrategias es la innovación en la gestión.

II.3. La gestión pública en transición: de la jerarquía (modelo burocrático) a la red (gobernanza) en la solución de los problemas públicos

El término “gobernanza” (*governance*)¹³ se ha convertido en una de esas palabras de moda durante los últimos años. Políticos y analistas en diversos contextos político-administrativos han ido asumiendo el vocablo de gobernanza (como ocurriera con el de “globalización”) en tanto que nueva forma de pensar acerca de los límites y capacidades de las estructuras estatales y, en particular, sobre las relaciones Estado-sociedad.

Hasta hace poco, *governance* se utilizaba como sinónimo de dirección política; sin embargo, su nuevo atractivo y la correspondiente extensión semántica se debe a su capacidad de abarcar la totalidad de las instituciones y relaciones implicadas en el proceso de gobierno, vinculando el sistema político con su entorno (Pierre y Peters, 2000: 1).¹⁴

La bibliografía acerca de la gobernanza es ecléctica y relativamente inconexa (Jessop, 1995).¹⁵ Sus raíces teóricas son variadas: la economía institucional, las relaciones internacionales, los estudios organizacionales, los estudios del desarrollo, así como la Ciencia Política y la gestión pública. Sin duda, se trata de un término-“paraguas” que ha sufrido un gran “estiramiento conceptual” (Sartori, 1984), hasta incluir una gran variedad de fenómenos y aplicarse a ámbitos muy diferentes.

En efecto, el estudio de la gobernanza es multidireccional y se ha asociado a diferentes ámbitos, modalidades de actores y niveles de gobierno (local, subnacional, nacional,

¹³ La Real Academia Española, en Decisión del Pleno de 21 de diciembre de 2000, incluyó una nueva acepción de “gobernanza” en su diccionario: “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 y el mercado de la economía”. Sobre la traducción del término en español, en la actualidad, “gobernanza” y “gobernación” parecen tener la mayor aceptación. También se ha traducido por “governabilidad”, con la lógica confusión con *governability*, así como por “buen gobierno”, que es la traducción tradicional de *good governance*. Sobre las ventajas e inconvenientes de las distintas traducciones de *governance*, puede consultarse Solà (2000).

¹⁴ En cualquier caso, en lengua inglesa *governance* difiere de *government* en que es un sistema de dirección gubernamental que incluye una gama de relaciones y actores más amplia que las que son, en sentido estricto, instituciones de gobierno.

¹⁵ Como sugieren Pierre y Peters (2000: 14), quizás la confusión básica que se refleja en la bibliografía sobre el tema sea la que se da entre la percepción de la gobernanza como fenómeno empírico y las teorías sobre cómo este fenómeno opera y puede ser entendido.

supranacional) con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas del juego que facilitan o limitan la articulación e interacción sociopolítica.¹⁶

Sin ánimo exhaustivo se pueden distinguir los siguientes campos de desarrollo de la perspectiva de la gobernanza: a) en el ámbito de la gestión pública, en su conexión con el paradigma de la Nueva Gestión Pública (Hood, 1991); b) en el ámbito del análisis de políticas públicas, donde gran parte de la literatura anteriormente predominante sobre “redes de políticas” (*policy networks, policy community*) ha sido reformulada y reinterpretada en el marco de la gobernanza (Rhodes, 1997; Zurbriegen, 2004); c) en la economía política, donde el intercambio público-privado ha pasado a concebirse en términos de gobernanza y numerosos estudios investigan el papel de las autoridades públicas en los procesos de coordinación de sectores de la economía; d) en el ámbito de la gestión empresarial (*corporate governance*) (Williamson, 1996); e) en las relaciones internacionales, donde se ha venido produciendo un interés creciente por estudiar las tendencias hacia la “gobernanza sin gobierno” o “gobernanza global” (Rosenau y Czempiel, 1992)¹⁷; f) en la estrategia de algunas organizaciones internacionales, en el sentido de que Naciones Unidas, junto al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Naciones Unidas inició una estrategia a gran escala promoviendo la “buena gobernanza” (*good governance*) en tanto que nuevo objetivo de reforma en los países del tercer mundo, desde presupuestos claramente normativos; g) en el terreno de la política urbana, donde el estudio de la “gobernanza local” y, en particular, de las

¹⁶ La aparición del término *governance* con sustrato teórico propio puede situarse en 1985, cuando J. R. Hollingsworth y L.N. Lindberg publicaron el artículo ‘The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour’. Los mismos autores y J.C.L. Campbell editaron, cuando el debate ya estaba en marcha, la obra que se considera una referencia básica: *The Governance of the American Economy*, Cambridge University Press, 1991. Ya en 1990 la palabra empezó a aparecer en documentos del Consejo Económico y Social y, a mediados de los años noventa, puede considerarse que su uso se había popularizado en los documentos de Naciones Unidas, especialmente por el prolijo empleo del término (con múltiples traducciones al español) en la documentación relacionada con la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 (Solà, 2000).

¹⁷ La expresión *global governance* se ha aplicado frecuentemente en el ámbito de las negociaciones de paz, derechos humanos y medio ambiente, donde hay una ausencia de autoridad jerárquica y poder jurídico, y donde las decisiones últimas se negocian entre grupos específicos de “stakeholders” (en este caso, Estado soberanos y organizaciones internacionales).

redes de participación ciudadana ha sido particularmente fructífero¹⁸; y h) en el ámbito de la actual Unión Europea, para destacar la naturaleza negociada de las relaciones entre instituciones locales, regionales, nacionales y transnacionales en el desarrollo de las políticas comunitarias, en lo que ya se da en llamar “gobernanza multinivel” (Bulmer, 1994), y que tienden a convertir a la Comisión en una auténtica “organización-red” (Metcalf, 1995).

No cabe duda de que muchas veces se emplea el término “gobernanza” no por razones sustantivas, sino puramente retóricas o ideológicas. Piénsese si no en la celeberrima obra de Osborne y Gaebler *La reinención del gobierno* (1994), en la que en muchas ocasiones se utiliza “gobernanza” en lugar de gobierno, como si "gobierno" fuese una palabra difícil de colocar en el lenguaje de una sociedad orientada al mercado. De hecho para estos autores el "buen gobierno" consiste en la posibilidad de contratar, delegar e implantar nuevos instrumentos y modalidades de regulación, más allá de la prestación directa de servicios por parte de la administración, en línea con el paradigma de la Nueva Gestión Pública. En otras ocasiones se utiliza la perspectiva de la gobernanza para poner énfasis en los límites del gobierno y la necesidad de reducir los compromisos del gobierno y el correspondiente gasto público. Con ella se trata de mostrar, en definitiva, “el rostro aceptable de la reducción de gastos” (Stoker, 1998: 3) e inducir una disminución de la intervención pública en la sociedad.

Aunque de la bibliografía sobre el tema se desprende que la idea de gobernanza se utiliza de distintas maneras y adquiere múltiples significados, hay, con todo, un acuerdo básico acerca de que "gobernanza" se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que se han difuminado los límites entre los sectores público y privado. De hecho, la idea de “buen gobierno” surge en el contexto (y, en buena medida, como respuesta) de la llamada crisis de la gobernabilidad en tanto que un discurso de la eficiencia que enfatizaba, en el *policy-making*, la relevancia de las interacciones Estado-sociedad, así como la coordinación

¹⁸ En Europa la investigación intensiva sobre gobernanza comenzó inicialmente en el contexto de la dirección de las ciudades en tanto que mecanismo de *policy-making* a escala local y sectorial. El *British Economic and Social Research Council* (ESRC) desarrolló en los primeros años noventa un programa de investigación sobre gobernanza local” (Stoker, 1998) y, todavía hoy, el ámbito local es el que cuenta con el mayor número de estudios empíricos sobre gobernanza.

horizontal entre múltiples agentes sociales, tales como administraciones públicas, empresas privadas, asociaciones profesionales y de voluntariado, sindicatos, movimientos ecologistas, etcétera.

En la actualidad, el concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Implica “un cambio de sentido del gobierno, un nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad” (Rhodes, 1996: 652).

La esencia de la gobernanza es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo a las autoridades gubernamentales ni en las sanciones decididas por éstas. No se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción entre actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997).

Así pues, la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos. Esta concepción nos remite a la ya clásica de Kooiman, quien propone definir la gobernanza como “los patrones y estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el ‘común resultado’ de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados” (1993: 258).

En este sentido, puede decirse que “hay vida más allá del gobierno” (Aguilar, 2000: 30), que existen también otros dispositivos y principios de autorregulación social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la cohesión social.¹⁹

¹⁹ De este modo, “Estado, mercado, negociación o cooperación, ‘tercer sector’, y las diversas formas de interacción entre todos ellos, constituyen las bases de la gobernación (gobernanza) y definen un orden que rompe con la tradicional visión de la acción de gobierno y lo enfrenta a algo que bien pudiera calificarse como una crisis de dirección jerárquica” (Vallespín, 2000: 133).

II.3.1. De la gobernanza a la red

En argumentos de Aguilar Villanueva (2006: 108-109) el mérito de Jan Kooiman es haber sido el primero en llamar la atención sobre el hecho de que al final del siglo XX cambiaba el equilibrio entre el gobierno y la sociedad en la realización de las metas colectivas deseadas y, en consecuencia, el primero en haber distinguido entre la acción del gobierno y la gobernanza de la sociedad y en haber planteado el problema de la gobernación/gobernanza como algo merecedor de análisis y algo crucial para el futuro de las sociedades.

Desde su primer planteamiento y contribución conceptual (en Kooiman: 1993) hasta los últimos retoques y refinamientos conceptuales (en Kooiman: 2000 y 2003), sus escritos representan una referencia fundamental en el tema de la gobernanza debido a su trabajo incesante por pulir el concepto y por construir una explicación teórica de su aparición, aunque sus escritos reproduzcan el mismo formato de razonamiento, sus conceptos tardan en estabilizarse y recientemente parece lanzarse atrevidamente a una teoría de la sociedad.

La cuestión de la gobernanza tiene su punto de partida en la observación de que en las últimas décadas gobierno y sociedad han comenzado a compartir la tarea y responsabilidad de resolver los problemas de su sociedad, y por ende, a abandonar el trabajo en solitario o en rivalidad (el Estado contra el mercado, la burocracia contra las organizaciones de la sociedad civil) y a entender la utilidad de la cooperación. El cambio se debe a la notoria pérdida de capacidad de los gobiernos en la conducción de la sociedad y, en consecuencia, pretende responder a las interrogantes

Ahora bien ¿cómo hacer operativo este concepto? Las redes de política pública, y aquellas llamadas redes de gobernanza, han venido a ser una de las opciones o alternativas para intentar hacer operativa a la gobernanza. A partir de esa búsqueda de redes y de interconexiones entre distintos sectores y actores políticos, específicamente gobierno y sociedad, el reto que tiene este enfoque en aras de llegar a ser un parteaguas en la ciencia

política y la gestión pública es identificar esas conexiones para efectivamente explicar comportamientos en red, o permanecer como uno más de tantos conceptos y enfoques que se reformulan y que no se observan empíricamente.

Se habla pues de la (nueva) gobernanza es el resultado y el testigo de la transición ocurrida de “un Estado unitario a un régimen diferenciado” (*differentiated polity*), que se caracteriza por la dispersión fragmentación del poder central y, en positivo, por la aparición de “redes interorganizacionales autoorganizadas”, “capaces de autogobierno” (*self-steering, self-organizing interorganizational networks*), que se hacen cargo de numerosas tareas públicas en diversas materias públicas.

Las redes están integradas por actores públicos, privados, socio-civiles, intergubernamentales. Las más notorias e influyentes, son las “redes de política” (*policy networks*), que controlan el campo de específicas políticas públicas y son las que deciden su formulación e implementación. Las redes se caracterizan por la interdependencia e intercambio de recursos de sus actores, por reglas de interacción compartidas -tanto formales como informales- y por una autonomía significativa frente al gobierno. Este no pierde tal vez un sitio central en la red pero su papel de “centro” es limitado y reducida su capacidad directiva, en tanto sus decisiones y la implementación de sus decisiones dependen de la aceptación, los recursos y la acción de las demás organizaciones que integran la red. Por consiguiente, el mando gubernamental central coexiste con la independencia de los otros actores, de los que no puede prescindir sin perder eficacia en sus acciones y con los cuales establece equilibrios cambiantes y pactados según las circunstancias, materias y políticas.

II.3.2. La gestión de problemas públicos en un contexto de gobernanza

a) Estructuras organizativas flexibles como medio para la gobernanza

El presente apartado pretende desarrollar la idea de que las acciones y las decisiones, las estructuras y los agentes, se influyen entre sí, y que esta correlación de variables, en determinado contexto o ambiente (tiempo y espacio), modifica claramente procesos y resultados al interior y al exterior de las organizaciones. Es decir, que como las estructuras no son rígidas ni estables, sino por el contrario son flexibles y dinámicas, hacen del estudio del comportamiento y la toma de decisiones de la burocracia un aspecto atractivo porque representan un sistema complejo y heterogéneo inmerso en relaciones de poder, ambigüedad y caos organizado. Este trabajo, expone la importancia del estudio y análisis de la escuela de la burocracia y la escuela del comportamiento como base y estrategia para la toma de decisiones en teoría organizacional.

Para argumentar lo anterior, primeramente se define a la organización desde el punto de vista de distintos teóricos y se le sitúa en la teoría organizacional. Asimismo, se pasa a hablar de los vínculos teóricos y las rupturas existentes en la teoría organizacional. Posteriormente se desarrollan los enfoques de la escuela de la burocracia y del comportamiento frente a variables como el poder y la toma de decisiones y su impacto en las estructuras.

En este mismo tenor, Scott (1992:4) destaca la importancia de las organizaciones e indica que el desarrollo de éstas es el mecanismo mediante el cual en una sociedad altamente diferenciada es posible hacer las cosas, es decir, alcanzar metas que están fuera del alcance individual. Observa que la prevalencia de las organizaciones en la arena de la vida social es un indicador de su importancia. En ese sentido, la organización es vista como el vehículo primario por el cual, sistemáticamente, las áreas de nuestras vidas son racionalizadas,

planeadas y articuladas; las hacen más eficientes y ordenadas, cuando llegan a ser manejadas por expertos. En suma, la importancia de las organizaciones radica en que estas tienen la capacidad de alcanzar metas que están fuera del alcance individual.

De la Rosa y Contreras (2007:14) toman como punto principal de referencia la definición de Hall (1996:33) que argumenta que una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable; un orden normativo; niveles de autoridad; sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membrecías. Esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas. Las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad. Es decir, que las organizaciones conforman estructuras.

Para Montaña (2000:17) la organización es un objeto difuso, con fronteras sociales que no se corresponden con las físicas y las legales; pero tampoco es el resultado de las fuerzas del entorno ni del deseo estratégico. La organización es un objeto multideterminado, cruzado por lógicas de acción contradictorias; un objeto complejo por su naturaleza diversa y dinámico por su incesante cambio. Señala que la administración está asentada en organizaciones concretas, alejadas de la condición de idealidad de modelos. También señala que la investigación es un acto colectivo que requiere del enfrentamiento crítico, respetuoso y constructivo, que permita afrontar hipótesis, crisis, hallazgos y dudas.

Finalmente, para adentrarnos al análisis de las organizaciones como entes complejos que plantean ambigüedades y necesidades estratégicas de acoplamiento, cabe enfocarnos en la definición de Arellano (2004) que expone que las organizaciones son un constructo social de la modernidad donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido; donde los recursos se movilizan y se aplican; donde las políticas se generan y luego se aplican; donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica; donde los marcos de interacción y de

regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas; donde la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones. (Arellano, 2004:13).

Estas definiciones nos muestran lo complejas que suelen ser las organizaciones y expresa que estas son víctimas de paradojas existentes entre la ciencia política y la administración pública y que bien se expresan desde los estudios organizacionales. En ese sentido, el estudio de las organizaciones ha permitido romper con el supuesto de que, como categoría, podrían asimilarse a la de un solo ente racional básico con conciencia y propósitos bien definidos.

Las organizaciones, son pues, constructos humanos creados y estructurados intencionalmente con la idea de perseguir ciertos fines, pero que están compuestos por grupos e individuos que buscan objetivos ambiguos y específicos, en estructuras móviles y heterogéneas que permiten la ampliación del espacio de libertad de los actores organizacionales, y la capacidad de interpretar y transformar las reglas y los símbolos. Las organizaciones son medios para alcanzar fines.

El individuo, el grupo y la organización, no se pueden observar en el mismo nivel de análisis. La alternativa a esta negativa es la división por enfoques y escuelas de pensamiento y la utilización de modelos pluralistas, interdisciplinarios y eclécticos para los estudios organizacionales. El pluralismo confronta enfoques y arroja como resultado la identificación de alcances y limitaciones teóricas. Este pluralismo teórico y los modelos de explicación de la teoría organizacional dejan ver que existe un carácter ambiguo que rodea al fenómeno organizacional. Esto nos recuerda que la organización es un todo, o en palabras de Perrow (1984 [1980]), un zoo que contiene dentro un sinnúmero de animales tan disímiles entre sí que no se pueden explicar y ordenar de manera regular, lo cual vuelve al aparato una bestia incontenible e impredecible. En síntesis, el conflicto, la contingencia, la incertidumbre es un asunto inherente a la organización, y así la organización, se observa funcional en la medida en que se aprende a vivir con ello, a regularlo y a ordenarlo.

b) Comportamiento complejo como dinámica de la gobernanza

El objetivo de este apartado es hacer un breve recorrido de las teorías, escuelas y metodologías sobre teoría de la organización como disciplina social y particularmente desde el enfoque de los estudios organizacionales haciendo énfasis en el rescate del individuo como enclave organizacional para el cumplimiento de la gobernanza, lo que expone que es ésta, la tendencia contemporánea más destacada y discutida. Y en ese sentido, se intenta dejar claro que los estudios organizacionales ya rebasaron la empresa y el gerencialismo como únicos objetos de estudio y que hoy se centran más en el estudio de los fenómenos sociales en el contexto –interno y externo- de las organizaciones con base en el poder, la toma de decisiones y sus consecuencias en la acción colectiva.

Los estudios organizacionales han pasado ya de los enfoques nominales a los enfoques eclécticos. Se ha pasado de la visión general del *zoo* organizacional (Perrow, 1984 [1980]); de los estudios burocráticos de tipo ideal (Weber, 1992 [1922]); de la empresa o la fábrica y los sindicatos (Taylor, 1997 [1970]); de las elementales decisiones administrativas (Simon, 1988 [1945]); o del estudio del poder por el poder y las coaliciones (Crozier y Friedberg, 1990 [1963]), entre muchos otros.

Sin duda estos estudios aún siguen vigentes en muchos aspectos de las organizaciones, pero también se han roto muchos paradigmas sobre estos modelos. Hoy estos modelos tan sólo sirven para retomar los supuestos básicos de los clásicos de la administración y la organización y sobre todo para construir y reconstruir un marco interpretativo que produce y se reproduce en el tiempo y como fuentes de los estudios organizacionales.

Adentrándonos en estos enfoques con carácter ecléctico, Burrell y Morgan (1979) presentan desde el enfoque de la teoría sociológica debates que van en dos dimensiones: objetivismo y subjetivismo; cambio gradual y cambio radical; orden y conflicto. La

importancia de estos autores es el hecho de que rescatan la esencia del ser humano y el poder que este tiene para encausar acciones, es decir, el rol primordial que juega el individuo en la organización como ser humano (emocional) y como agente (decisor racional-limitado) y todo lo que ello implica y que rompe paradigmas sociológicos.

Clegg (2003) por su parte también hace referencia a la variable poder en la naturaleza humana. Entiende al poder a partir de la idea de que todas las formas de organización son formas de organización de relaciones sociales; todas las relaciones sociales evocan relaciones de poder y modifican constantemente las estructuras burocráticas, y si recordamos la idea de poder, revisada en Crozier y Friedberg (1990 [1963]), en la que indica que el poder es una relación y no un atributo, comprendemos también que estas estructuras de poder ordenan, reordenan y desordenan sociedades. Sobre estos fenómenos sociales, que implican nuevas estructuras burocráticas de poder, Clegg (2003) señala que se construyen también nuevos elementos como variables explicativas del funcionamiento burocrático, esta vez como fenómeno inscrito en la acción colectiva.

Por ejemplo, elementos como sustentabilidad, nuevos “stakeholders”, estrategia, flexibilización y globalización son definidos, puntualizados y resueltos dependiendo de cómo se integran y construyen localmente. Estos conceptos rompen paradigmas, modifican realidades, visiones del mundo y nos ayudan a construir nuevos enfoques, nuevos paradigmas, y en ese contexto, nuevas instituciones y nuevas organizaciones. Esto da como resultado, la expresión de nuevas modas y recetas que se adoptan para resolver conflictos contingenciales así como para legitimar las decisiones, acciones y resultados de las organizaciones.

Montaño (2001) también enfoca su estudio a la burocracia pero hace énfasis en las organizaciones modernas. Propone una diada entre estas confrontaciones y paradigmas de los cuales ya hemos venido hablando. Asimismo, propone una ingeniería social para explicar al mercado como un prototipo de las relaciones sociales. Y siguiendo en esa línea del rescate de la naturaleza humana, Montaño expone variables como razón, afecto y palabra.

Expone también la importancia de la racionalidad (limitada) de la que habla Simon (1988 [1945]), el papel de los sentimientos y las emociones a veces como limitantes y a veces como estrategias de cambio y/o continuidad en beneficio de la organización, y del lenguaje, visto desde la construcción del discurso y las cargas valorativas que marcan el curso de la organización, así como el código o sistema de símbolos que dan identidad y sentido, dirigen y encaminan a la organización.

En este contexto de las organizaciones modernas y rescatando este asunto de la naturaleza humana pero ya plasmado en el gerente público, Cabrero (1997) expone un análisis conceptual del perfil del gerente público que propone como un marco de referencia a partir del cual deberá ser analizada la realidad del perfil, la trayectoria, y los esfuerzos de formación de gerentes públicos en un contexto específico de modernización.

Sobre el perfil del gerente público, Cabrero (1997) expone la disyuntiva que existe en cuanto a la elección de la variable determinante: el mercado o el Estado. Cuando la variable determinante es el mercado, el perfil de formación se estructura alrededor de la naturaleza del sector de actividad empresarial y las decisiones asociadas a la dinámica mercantil como precio, financiamiento, producción, recuperación de inversión, eficiencia económico-financiera, etc.

Cuando la variable fundamental es el Estado, el perfil de formación se estructura alrededor de la naturaleza estatal de las organizaciones y de los referentes necesarios desde perspectiva, como son: la dinámica política, el impacto social, la vinculación y funcionalidad con ciertas políticas económicas, la institucionalización de la organización en la estructura administrativa estatal, el logro de su misión estratégica estatal.

Ante esta disyuntiva, como bien indica Cabrero (1997), hoy no cabe encontrar gerentes públicos con una u otra tendencia muy marcada sino que se observan perfiles “intermedios”, o mezclados, con el que las organizaciones se ven enriquecidas por un lado con estrategias importadas del sector privado que van por la línea de la planeación estratégica

(misión, visión, metas y objetivos, análisis FODA), mientras por el otro se trata de mantener el aspecto no lucrativo propio de las organizaciones públicas.

Como marco analítico de las decisiones en las organizaciones públicas, Cabrero (1997) propone analizar: a) dimensión económica (el mercado y sus variables); b) dimensión política (sistema político-administrativo estatal); c) dimensión social (impacto de la acción de una entidad en la sociedad). En ese sentido, a partir de esta multidimensionalidad, es que enfrentamos un panorama organizacional con “estrategias mixtas”.

Además expone distintos niveles decisorios del gerente público que implican: a) nivel operativo (corto plazo); b) nivel ejecutivo o de coordinación (programa específico); c) nivel estratégico (largo plazo). Sobre el grado de complejidad del proceso pedagógico rescata: 1) conocimiento (conductas); 2) comprensión (conductas de explicación conceptual, distinguiendo, ilustrando); 3) aplicación (resolución de práctica); 4) análisis (diferenciar elementos de una estructura de conocimiento) explicando relaciones existentes entre ellos, identificación, inferencia); 5) síntesis (conducta de integración de globalidades a partir de elementos dispersos, innovación, desarrollos originales, conclusiones); 6) evaluación (capacidad para emitir juicios y críticas metodológicas sobre trabajos, modelo, procedimientos, métodos, justificación).

Los aspectos rescatables de los supuestos de Cabrero (1997) cobran importancia si queremos hacer un símil entre estos modelos metodológicos, particularmente los métodos pedagógicos que refieren grupos de discusión y juegos de roles, como aquellos revisados en Taylor (1997[1970]) respecto a las dinámicas de grupos de mujeres en las fábricas. También cabe rescatar que estos grupos forman alianzas o coaliciones las cuáles bien explican Crozier y Friedberg (1990 [1963]). Y en este sentido bien podemos identificar al “actor” y al “sistema”.

Queda decir que los diferentes modelos de análisis de los estudios organizacionales hasta ahora revisados, permiten orientar la investigación en términos de cuáles serán las

variables consideradas relevantes más adelante en razón de un diagnóstico de las organizaciones y del modo en que estas distintas variables deberían ser articuladas para permitir una visión de los procesos organizacionales, que nos resulte de utilidad en las proposiciones de cambio y desarrollo que pudieran derivarse. Se hace necesario obtener datos empíricos acerca de estas variables. En ese sentido los estudios de caso se presentan como la alternativa más viable.

Con esta breve revisión, resta decir que en las ciencias sociales se rompen paradigmas, y en la medida que se obtienen visiones distintas se conceptualiza el mundo y se comparan otras versiones e interpretaciones de la realidad. Resulta interesante mencionar sobre la línea que hemos señalado, enfocada en la naturaleza humana, y que mira al individuo como un ser social y resalta el binomio “individuo-grupo”, vincular estas apreciaciones al estudio de los recursos humanos también con esta doble visión, como individuos parte de la organización y como grupo que maneja una organización. En ese sentido los recursos humanos que conforman la estructura burocrática son vistos como enclaves organizacionales que representan cambios y permanencias, orden y conflicto y que dan vida a las organizaciones.

c) La escuela de la burocracia organizacional: Entre el poder y la administración; entre la acción y la decisión

El presente apartado expone la relación que guarda el poder como variable explicativa que influye determinantemente en el contexto organizacional, es decir en las estructuras organizacionales. El poder como característica central de la burocracia juega un papel esencial en los medios y los fines de una organización. Sobre esta idea, a continuación se exponen distintas concepciones del poder que pueden dar luz sobre las relaciones conflicto-cooperación y sanciones-incentivos que surgen de las implicaciones de esta variable en una organización.

De acuerdo con Weber (1992 [1922]:695) la dominación es un caso especial del poder y es uno de los más importantes elementos de la acción comunitaria. En términos de la organización el trabajador dispondría de poder y, por tanto, de “dominación” frente al empresario en lo que toca a sus reclamaciones de salarios; el funcionario frente al rey en lo que se refiere a sus pretensiones de sueldo, etc.

Entendamos “dominación” como un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (mandato) del “dominador” o de los “dominadores” influye sobre los actos de otros (del “dominado” o de los “dominados”), de tal suerte que en grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (“obediencia”). (Weber, 1992 [1922]).

Una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción. La burocratización es el procedimiento específico de transformar una “acción comunitaria” en una “acción societaria” racionalmente ordenada. La estructura burocrática es en todas partes un producto tardío de la evolución. Cuanto más retrocedemos en el proceso histórico tanto más típico nos resulta para las formas de dominación el hecho de la ausencia de una burocracia y de un cuerpo de funcionarios. La burocracia tiene un carácter “racional”: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad “objetiva” dominan su conducta.

Por lo tanto, su origen y propagación han influido siempre en todas partes “revolucionariamente” en su sentido especial a que luego nos referiremos, tal como suele hacerlo el progreso del racionalismo en todos los sectores. La burocracia aniquiló con ello formas estructurales de dominación que no tenían un carácter racional en este sentido especial con que empleamos la palabra.

El análisis clásico de la burocracia es el de Max Weber. Sobre este análisis, Merton (2002 [1949]) comenta la tendencia hacia la creciente burocratización de la sociedad occidental, que Weber revió hace mucho tiempo, no es la única razón de que los sociólogos

dirijan su atención a este campo. Estudios empíricos de la acción recíproca entre la burocracia y la personalidad aumentarían de manera especial nuestro conocimiento de la estructura social.

Partiendo de las formas de dominación de las cuales habla Weber (1992 [1922]), como el carácter ascendente y sumisión se consideran rasgos de la personalidad, a pesar de su variabilidad en diferentes situaciones-estímulos ¿seleccionan las burocracias personalidades de tendencias particularmente sumisas o dominantes? La burocracia es una administración que rehúye casi por completo la discusión pública de sus técnicas, aunque pueden discutirse públicamente sus orientaciones políticas. La estructura burocrática ejerce una presión constante sobre el funcionario para que sea metódico, prudente, y disciplinado. Si la burocracia ha de funcionar eficazmente, debe alcanzar un alto grado de confiabilidad en su conducta, un grado extraordinario de conformidad con las normas de acción prescritas.

El tipo ideal construido por Weber (1992 [1922]), no pretendía ser un modelo empírico ni una teoría de la burocracia. Daba cuenta tan sólo de aspectos racionales del comportamiento administrativo, y no alcanzó para comprender el ser real de las organizaciones. Weber (1992 [1922]) fue consciente de esas limitaciones. Merton (2002 [1949]) fue uno de los primeros sociólogos en señalar el otro aspecto del cuadro burocrático. Si como Weber (1992 [1922]) creía, el control normativo estricto favorece la seguridad y permite prever el comportamiento del burócrata, no es menos cierto que también provoca su falta de flexibilidad y la tendencia a desviar los medios de los fines. (Mouzelis 1975[1967]:63).

Al abandonar el nivel de la racionalidad ideal, tomando en cuenta los aspectos no racionales del comportamiento, resulta pues, que un mismo elemento estructural (control normativo estricto) puede producir, a la vez, efectos funcionales (posibilidad de prever, seguridad en la ejecución) y disfuncionales (rigidez) por lo que a la realización de los fines de la organización se refiere. (Mouzelis 1975[1967]:63).

Por su parte, para Crozier y Friedberg (1990 [1963]) una situación organizativa determinada nunca limita totalmente al actor. Éste conserva siempre un margen de libertad y de negociación, y gracias a este margen de libertad (que significa fuente de incertidumbre tanto para sus agremiados como para la organización en su conjunto), cada actor dispone de poder sobre los otros actores, mismo que será más grande cuanto más pertinente sea para estos la fuente de incertidumbre que aquel controla, es decir, que los afectará de manera más sustancial en sus propias capacidades para jugar y perseguir sus estrategias.

Para Crozier y Friedberg (1990 [1963]), el poder no es un atributo sino una relación, y en ese sentido, el análisis de las relaciones de poder se vuelven muy complejas por las contradicciones y enfrentamientos dados entre esta construcción de estructuras formales e informales y su relación con las “reglas del juego”. Para estos dos autores, las reglas atan de manos tanto a quienes las emiten como a los que se someten a ellas. En ese sentido, comentan que la confusión creada por la ausencia de reglas provoca que los dirigentes pierdan las posibilidades de intervención, la proliferación de reglas, por el contrario, reduce sus posibilidades de influencia. Y desde el modelo de Max Weber de dominación y legitimación, si esta influencia se pierde las relaciones de poder cambiarían por completo.

En síntesis, estos autores terminan diciendo que resulta pertinente racionalizar las estructuras, desarrollar un ambiente más liberal y participativo, reafirmar una jefatura carismática y personalizada, en pocas palabras, que se pueden usar todos los medios e instrumentos de acción “clásicos” y quizá tengan una cierta eficacia para crear juegos más abiertos y más satisfactorios para todos los participantes.

Pero en la medida en que las reglamentaciones de los juegos existentes sigan constituyendo para ellos una mediación fundamental, cada uno de esos instrumentos traerá consigo su cauda de consecuencias tan inesperadas como casi siempre imprevisibles y contrarias, a las metas perseguidas, tales como esos círculos viciosos bien conocidos, de la reglamentación y del control alrededor de la racionalización, la lealtad, la deferencia y la

pasividad en torno a una política integradora. Pero nada de lo anteriormente dicho es absoluto, el contexto llega a ser contingencial como consecuencia de la incertidumbre y la racionalidad limitada en la organización.

Como análisis final de la burocracia (análisis de las estructuras), cabe mencionar, que las reglas, las normas y el poder como relación, plantean estructuras tanto formales como informales en el contexto organizacional, que dan cuenta de las realidades sociales producto de la relación economía y sociedades industrializadas. Las estructuras formales se someten a las estructural latentes o informales, las cuales muchas de las veces ordenan más que las formales-rígidas.

II.4. Las redes de gobernanza

Aquí se vuelve necesario referirnos al concepto de “red” relacionado con gobernanza pues, como ya se ha visto, ha aparecido recurrentemente a lo largo de las definiciones expuestas y es preciso determinar si son o no conceptos equivalentes. Baste recordar, por ejemplo, que en ocasiones traducimos *governance* como “gobierno en red”. Recurrimos al trabajo de Börzel (1998) para dar cuenta de que se pueden identificar dos escuelas en el campo del concepto de “red” de políticas (*policy networks*). Una de ellas, la que Börzel llama la “escuela de intermediación de intereses”, emplea el concepto de “red” como noción genérica en la que se incluirían todas las diferentes formas de relaciones entre los grupos de interés y el Estado. La otra, la “escuela de gobernanza”, concibe las redes como una forma específica de gobernanza, como mecanismo para movilizar los recursos políticos en situaciones en que dichos recursos están repartidos entre actores públicos y privados. La primera, por tanto, acuña un concepto más genérico de red, abarcando más tipos de situaciones, pues lo aplicaría a toda clase de relaciones entre actores públicos y privados. La segunda, por su parte, utiliza un concepto de

red más restringido que sólo engloba una forma específica de interacción entre actores públicos y privados: aquella basada en una coordinación no jerárquica.

A su vez, en la literatura sobre gobernanza pueden identificarse dos aproximaciones al concepto de “red”. La mayoría de los autores lo emplea como concepto analítico para estudiar las relaciones estructurales, las dependencias mutuas y las dinámicas entre actores en la política (*politics*) y en la conformación de políticas públicas (*policies*). Aquí, el estudio a través de redes da una perspectiva desde la que analizar situaciones que no pueden explicarse como acciones pilotadas unilateralmente desde el centro tradicional del poder político, y dirigidas a la persecución de fines comunes. En este tipo de análisis, se determina qué intercambio de recursos se realiza entre los distintos actores y se analizan los resultados de dicha interacción, ello permite alcanzar explicaciones sobre el comportamiento de los actores. Otros autores (Renate Mayntz, Fritz Scharp) entienden que no es suficiente comprender el comportamiento de un actor concreto y parten de la presunción implícita de que las estructuras sociales tienen más poder explicativo que los actores y sus recursos individuales. Aquí lo que tenemos es un cambio en la unidad de análisis, pasándose de analizar al actor como unidad, a centrarse en el conjunto de relaciones que constituyen las redes. En esta visión, las redes se conciben como conjunto de relaciones relativamente estables y en continuo funcionamiento, que movilizan recursos dispersos, todo ello con el fin de articular una acción colectiva que permita dar soluciones a problemas. Para explicar el concepto de redes y los resultados que producen se construye el concepto de *actor-centred institutionalism* que combina principios de *rational choice* con otros de institucionalismo. Esta visión expresa un cambio en las relaciones entre Estado y sociedad, pudiendo afirmarse que ya no existe una separación estricta entre los dos. En este contexto, las redes se presentan como solución para la coordinación de los problemas propios de las sociedades modernas. La construcción teórica es sofisticada y representa una porción menor en la literatura sobre redes.

Sea cual sea la aproximación al concepto de red lo cierto es que la conformación de redes es una característica -si no una condición- de las nuevas formas de gobernanza. Si la presunción implícita es que la “administración” no puede imponer sus políticas sino que debe negociar su diseño e implementación con sus *partners* de los sectores público y privado, la existencia de redes es su corolario.

II.4.1. Características y configuración interna de la red de gobernanza

Se pueden destacar tres características definitorias de las redes de gobernanza: la existencia de una estructura multicéntrica o, dicho de otro modo, la ausencia de un centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma monopolística o exclusiva; la interdependencia entre los actores y la tendencia a desarrollar procesos y alcanzar resultados de forma relacional²⁰; y la existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad.

Pero, más allá de estas características, las redes de gobernanza presentan muchas posibilidades de configuración interna.²¹ Si se hace un cierto ejercicio clasificatorio, puede decirse que las redes de gobernanza varían en cuanto a su configuración a partir de seis dimensiones básicas, que pueden desglosarse a su vez en posibles variables operativas que caracterizan la red y que son susceptibles de contraste empírico (Börzel 1997; Blanco y Gomà 2002; Marsh 1998).

1) La ordenación elemental, esto es, el número de actores políticos y sociales implicados (densidad de la red), la naturaleza de éstos (grado de heterogeneidad de la red) y la intensidad de sus interacciones (intensidad relacional). 2) La institucionalización de la red (grado de estabilidad). 3) La función principal de la red (redes centradas en problemas, redes

²⁰ Al fin y al cabo, las redes constituyen “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes, que se forman alrededor de problemas políticos o grupos de recursos y cuya formación, mantenimiento y cambio son obra de una serie de juegos” (Klijn, Koppenjan y Termeer 1995: 439), esto es, una serie de acciones continuas entre distintos actores, conforme a determinadas reglas formales o informales.

²¹ Sobre esas posibilidades es recomendable el libro editado por Marsh (1998).

profesionales, redes de productores, redes intergubernamentales, etc.). 4) Las relaciones de poder, esto es, las diferentes capacidades de influencia de los actores (grado de desigualdad de la red; fuentes de poder) y tipo de recursos que manejan para ejercer influencia (materiales o simbólicos; tácticas de influencia “blandas” o “duras”). 5) La repartición de intereses y valores en liza (en las posiciones iniciales de acuerdo o contradicción, por ejemplo), así como la presencia de actitudes inclinadas hacia prácticas de negociación. 6) Las relaciones de la red con su entorno inmediato de problemas y actores (grado de apertura o permeabilidad, grado de reactividad o proactividad en cuanto a las respuestas predominantes, grado de extensión del impacto mediático de la actividad de la red).

II.4.2. Tipos de relaciones de cooperación que conforman las redes de gobernanza

Más concretamente, y en el supuesto habitual de que los actores gubernamentales ejerzan mayor poder en la dirección de la red que el resto de los actores integrantes de la misma (red desigual), se pueden proponer siete tipos de relaciones de cooperación actores públicos-privados, los cuales se corresponden con otros tantos tipos de redes: relaciones formales (de autoridad), relaciones coercitivas, relaciones utilitarias, relaciones clientelares, relaciones articuladas en torno a una coalición, relaciones basadas en la cooptación y relaciones basadas en vínculos personales.²²

Las *relaciones formales (de autoridad)* se presentan en todo tipo de escenarios y constituyen la base para la cooperación dentro de las clásicas organizaciones burocráticas. En ese contexto, los miembros de la red colaboran con los actores gubernamentales (aportando recursos o información, por ejemplo) porque entienden simplemente que poseen la autoridad

²² Reformulado y adaptado de la propuesta de Natera (2001: 95-101) sobre las funciones y tipos de redes de apoyo de los líderes políticos. Sobre la sugerente distinción entre los tres tipos de redes, denominados “comunidades de prácticas”, “organización en red” y “comunidad virtual”, puede consultarse Prats (2004); y sobre la dicotomía entre redes cerradas (“comunidades políticas”) y redes abiertas (“redes de asuntos”), el trabajo clásico de Marsh y Rhodes (1992).

legítima (en virtud de su posición formal), para dirigir sus actividades, legitimidad que tiene, por supuesto, fundamento legal.

Las *relaciones coercitivas* representan un subtipo de la red basada en relaciones formales (de autoridad). Los integrantes de la red establecen relaciones cooperativas con los actores gubernamentales por el temor a sus sanciones. La colaboración se "impone" mediante la utilización combinada de promesas y amenazas de sanciones futuras, de ahí que lleve implícita cierta coerción o uso intensivo de la autoridad. En cualquier caso, no resulta sencillo trazar la frontera entre las relaciones formales (de autoridad) y coercitivas (abuso de autoridad). Aunque la red no se cimiente únicamente en relaciones basadas en la coerción, puede tener algunas "ventajas" acudir a ellas junto a otro tipo de relaciones. Su utilización junto a las relaciones utilitarias, por ejemplo, puede reducir el coste de éstas últimas y el riesgo de inestabilidad de la red.

Las *relaciones utilitarias (no clientelares)* se basan en el intercambio negociado, implícita o explícitamente, de determinados bienes, servicios o favores ("*networking instrumental*", se podría decir). Poseen una naturaleza particularista e implican, en principio, beneficios mutuos para todas las partes de la relación. El éxito en el establecimiento de este tipo de relaciones depende lógicamente de que los actores gubernamentales dispongan de los recursos suficientes para intercambiar y de que los integrantes de la red necesiten de ellos o consideren legítima la relación así establecida.

Aunque poseen la ventaja de su claridad, ya que explicitan un cuadro transparente de obligaciones para cada parte de la relación, tienen la desventaja, en cambio, de que son relativamente "caras": una red sustentada exclusivamente en el intercambio de prestaciones puede agotar rápidamente los recursos disponibles. Y es que las relaciones de cooperación utilitarias pueden concebirse como un juego de suma cero, en el que las fuentes de recursos son agotables.

Las *relaciones clientelares* constituyen un tipo particular de relación de cooperación utilitaria y, por tanto, comparte con ella la característica principal de sustentarse igualmente en el intercambio de bienes, servicios o favores entre actores gubernamentales y el resto de actores integrantes de la red. Sin embargo, posee algunos rasgos específicos: (1) la desigualdad de recursos o influencia que marca la relación entre el actor-“patrono” de status más elevado y sus "clientes", (2) por el carácter tendencialmente privado e informal de la misma, (3) por la dependencia en el vínculo que une a ambas partes de la relación, y (4) por el carácter recíproco, al menos en el plano de las intenciones, de las prestaciones (Eisenstadt y Roniger, 1984; Caciagli, 1989, 1996).

Aunque las obligaciones para cada parte de la relación clientelar varían en función de los actores implicados, los actores gubernamentales pueden proporcionar recursos económicos, personales (prestigio) o político-administrativos (control de cargos), a cambio de recursos materiales o expresivos (fidelidad, gratitud o apoyo político-electoral) por parte de sus “clientes”; todo ello en el marco de una determinada cultura de la lealtad que sirve de referencia continua. La consolidación de este tipo de relaciones puede revestir a los actores gubernamentales de legitimación, no ya legal, simbólica o de otro tipo, sino propiamente de "legitimación clientelista" (Dente, 1991: 174). Una peculiaridad de este tipo de legitimación es que se presenta normalmente como la excepción, cuando no una patología, dentro de un sistema que opera supuestamente sobre una base diferente y más respetable; sin embargo, el fenómeno del clientelismo está tan arraigado en la cultura política de muchas sociedades que acaba por erigirse en una verdadera fórmula de producir consenso y gestionar el poder.

En el caso de las relaciones articuladas como *coalición*, los actores gubernamentales entablan relaciones de colaboración con otros actores en virtud de la creencia común de que se trabaja a favor (o en contra) de una causa u objetivo que beneficia a todos. Se constituye de este modo una coalición de intereses. Lógicamente, la consolidación de la misma necesita, por

un lado, de unos objetivos específicos a medio o largo plazo en los que se sustenta la relación y, por otro, de un viable (y fluido) sistema de comunicación entre los miembros de la red.

Mientras que para mantener la colaboración mediante relaciones utilitarias los actores gubernamentales necesitaban "gastar" más y más recursos para mantener la red, en este otro tipo puede apelar una y otra vez a los objetivos que fundamentan la coalición sin costes tangibles adicionales. Sin embargo, existe también el riesgo obvio de que la colaboración se torne en hostilidad si no se percibe evidencia alguna de que se esté progresando hacia el cumplimiento de los objetivos que sirvieron de base a aquélla.

En las relaciones sustentadas en la *cooptación interesada*, la cooperación de los actores gubernamentales con otros actores de la red se sustenta en la integración de alguno de sus miembros en la esfera decisional del gobierno, para la elaboración o implantación de determinadas políticas o proyectos. Evidentemente, el riesgo de que se acuda exclusivamente a la cooptación para mantener relaciones cooperativas es que, tarde o temprano, los "cooptados" acaben por influir de forma no deseada en la fijación de la agenda política, con la lógica pérdida de autonomía decisional que ello implica.

Asimismo, los actores gubernamentales pueden ganarse la confianza de los miembros de la red mediante sus *relaciones personales*. Éstas tienen la ventaja de que no requieren muchos recursos para crearlas y mantenerlas ni se pierde autonomía en la colaboración derivada de ellas; sin embargo, puede no resultar sencillo o consumir demasiado tiempo y/o esfuerzo su construcción.

La red basada en relaciones personales puede establecerse mediante relaciones de amistad, o utilizando los vínculos familiares (red "nepótica"). En teoría, todos los tipos de relaciones que se han definido pueden utilizarse para conformar una red de gobernanza. No obstante, ha de comprobarse qué tipos predominan en cada caso, y ha de demostrarse qué combinación (o combinaciones) de ellos es más operativa para la consolidación de dicha red. Hipotéticamente al menos, la red será más fuerte (y menos inestable) cuando se asiente en un

mayor número de tipos de relaciones, suponiendo que cada tipo considerado aisladamente se encuentre también sólidamente establecido.

II.4.3. Estrategias de gestión de redes

Pero, con independencia de la eventual utilidad de la anterior clasificación de las redes, cabría preguntarse más concretamente, en primer lugar, ¿cuáles serían los elementos-actividades que favorecen el éxito en la gestión de redes por parte de los responsables públicos y/o líderes? En segundo lugar, y relacionada con la anterior pregunta, estaría la de ¿cómo puede orientarse con un sentido estratégico de regulación de conflictos, una red de gobernanza? ²³

Sin ánimo exhaustivo, por lo que se refiere a la primera de las cuestiones Agranoff y Linday (1983) sugieren algunas elementos-actividades a desempeñar por el liderazgo directivo: el fomento de situaciones de suma positiva en las que todos ganen, involucrando y haciendo participar y hacer participar a las verdaderas instancias decisorias políticas y administrativas; concentrarse en temas o cuestiones específicas (“issues”); evaluar permanentemente y negociar soluciones; y posibilitar la creación de un marco para la acción cotidiana.

Sobre la misma línea, Klijn (1995) recomienda las siguientes estrategias: activar selectivamente a actores y recursos, limitar los costes de transacción, buscar el compromiso de los participantes de la red, y velar por la calidad y apertura de la interacción entre los actores de la red. En todas ellas se distinguirían dos habilidades de liderazgo imprescindibles para el eficaz funcionamiento de las redes: por un lado, las habilidades para aunar fuerzas y, por otro, la habilidad para alcanzar metas comunes.

En relación con la cuestión relativa a cómo puede orientarse estratégicamente la red convendría distinguir dos dimensiones en la gestión de redes de gobernanza, que se

²³ Sobre el concepto de estrategia, los elementos básicos del proceso estratégico y la distinción entre “la” estrategia y “las” estrategias en el marco del análisis de políticas públicas ver Vanaclocha (2001).

corresponderían con distintos planteamientos estratégicos a desarrollar por los responsables públicos y/o líderes (Jickert, 1997; Blanco y Gomà, 2002; Prats, 2004).

En primer lugar, la dimensión relativa a la gestión de las relaciones internas en la red con el objeto poner en marcha o intensificar aquellas relaciones y alianzas que tiendan a favorecer los objetivos planteados. Entre otras posibles, las estrategias se concretarían en 1) el impulso de la red, mediante el estímulo de aquellas relaciones y actores nodales necesarios para activar la red y llevar adelante las políticas; 2) la generación de condiciones que reduzcan los riesgos en las relaciones entre actores, induciendo la creación de escenarios de suma positiva, por ejemplo, así como el diseño de instrumentos apropiados de regulación de conflictos; y 3) el fomento de alianzas que potencien los intereses comunes, que generen confianza y, en definitiva, que limen las diferencias hacia la acción.

La segunda dimensión se relacionaría con la gestión de la propia estructura de la red para adecuarla a las estrategias impulsadas por los responsables públicos y/o líderes, influyendo sobre los siguientes parámetros de la red: a) sobre su ordenación elemental, mediante el incremento del número y diversidad de la red con nuevos actores participantes, por ejemplo; b) sobre la distribución del poder en su interior, con el objeto de reducir las posibles desigualdades en la distribución fuentes de poder o recursos para tratar de evitar escenarios de monopolio decisional por parte de actores o intereses no mayoritarios pero potentes; y c) sobre el espacio de las percepciones, mediante el impulso de un marco de referencia cognitivo mínimo, un conjunto de creencias comunes tendencialmente compartidas por los actores integrantes de la red.

Como se puede advertir, resulta decisivo en la gestión de redes gobernanza el papel vertebrador de las estructuras y actores estatales en general, y de los líderes políticos en particular. La buena gobernanza asume todas las características de un nuevo método de gobierno, dado que logra legitimar la aplicación de un haz de índices capaces de discernir un buen gobierno de un mal gobierno; y, lo que es más importante aún, las entidades mundiales

pueden aplicar este verdadero código de buena conducta para designar a los que son admitidos dentro del orden internacional (Guénaire, 2002).

II.5. Gobernanza local: un marco interpretativo para la prestación de servicios públicos

II.5.1. Gestión pública local y gobiernos locales

En el actual contexto de globalización es muy común observar que las agendas de desarrollo propuestas por los organismos multilaterales y los programas de desarrollo -Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Banco Mundial (BM), entre otros-, otorgan un rol prioritario a los *gobiernos locales* como agentes de desarrollo e innovación, entendido esto como la activación y promoción de los factores económicos, sociales y culturales a fin de mejorar la calidad de vida y bienestar de las personas en la comunidad.

En su gestión, al *gobierno local* le corresponde promover la economía y el desarrollo de la comunidad; mediar conflictos y desacuerdos en torno a los procesos de desarrollo; alentar y convocar a alianzas; facilitar la infraestructura; proveer de *prestación de servicios públicos*; simplificar los procesos administrativos, entre otras cosas. Cabría preguntarse si esto se cumple en la región latinoamericana, específicamente en México, donde en el ámbito local se viven procesos políticos y sociales que ponen a flote el tradicionalismo y las debilidades institucionales con que operan las autoridades de este nivel (Vázquez, 2008).

Considerando los escenarios de alternancia electoral que en los *gobiernos locales* mexicanos se suscitan, los flujos de las *redes de políticas públicas* se redefinen constantemente, y el poder descentralizado va hacia distintos actores sociales que ostentan cierto poder factual, lo que exhibe el debilitamiento de la autoridad local ante su nuevo rol

debido al tradicionalismo administrativo y político que lo caracteriza (Cabrero y Peña, 2008; Vázquez, 2008).

II.5.2 Gobernanza local

Con todo lo anteriormente dicho sobre los cambios acontecidos en el ejercicio del poder político, todo ello explicitado en la transición del “gobierno” a la “gobernanza”, se rescata la importancia del gobierno central del Estado y la de los gobiernos subestatales, regionales o locales. Y puede afirmarse que al menos en los sistemas políticos locales de la Europa Occidental, los gobiernos locales han experimentado un cambio en la misma dirección forzados por retos como: la competencia política, la europeización de las políticas públicas, las reformas institucionales en la gestión pública y los desafíos que tienen ante sí las democracias representativas.

Aquí, de nuevo, los fenómenos que se observan y que constituyen el origen del cambio son (John, 2001):

1. La internacionalización de la economía. Gran parte de las organizaciones económicas (que dependían antes de los Estados nación en que se ubicaban para monopolizar los mercados) se han dissociado de las fronteras nacionales y el control político al que estaban sometidos. Ahora compiten en el mercado global. Las empresas eligen dónde implantarse en un cálculo de las ventajas que se les ofrecen. Se constata que en respuesta a la mayor libertad de las empresas para decidir dónde implantarse, los líderes locales llevan a cabo políticas para agradar al mercado.

2. Una mayor implicación del sector privado en las decisiones y políticas locales. Los líderes locales construyen alianzas con las empresas, comportándose ellos mismos como

empresarios. Se interesan cada vez más por relacionarse y articular sus estrategias con el mundo empresarial al constatar también que las políticas de desarrollo económico lanzadas unilateralmente no han funcionado en la mayoría de los casos y la incorporación activa de los líderes del sector privado en dichas políticas contribuye a desbrozar el camino para el desarrollo de las ciudades.

3. La europeización de las políticas públicas. Las autoridades locales tratan de influir en las decisiones de la UE a fin de recibir ventajas y apoyo de las políticas europeas. Ello lo hacen a través mecanismos variados, como la búsqueda de información, la participación en redes europeas de políticas y de información, el *lobby*, o incluso estableciendo oficinas en Bruselas y adaptando estratégicamente sus políticas locales.

4. Transformaciones en los propios contenidos de las políticas. En parte debido a la internacionalización de la economía y también a cambios de orden social (aumento de los niveles de emigración, degradación del medio ambiente, envejecimiento de la población, etc.), los responsables políticos locales se ven afectados en sus tareas como proveedores de servicios públicos. En tales contextos de cambio, los gobiernos locales se ven forzados a ser más flexibles, adaptables e innovadores. Los retos que les imponen estas circunstancias vienen también a incrementar la complejidad de los procesos de toma de decisiones que se articulan en redes dado que las soluciones “holísticas” que se necesitan requieren la incorporación de una gran variedad de agencias y organizaciones, tanto en el sentido horizontal (diversas funciones) como en lo referente a diferentes niveles de gobierno.

5. Nuevas formas de participación política. Se observa cada vez un mayor índice de desafección política y de descontento entre los ciudadanos con respecto a los productos del gobierno. Los niveles de participación electoral son (con excepciones muy contingentes) cada vez más bajos y los ciudadanos están también cada vez más dispuestos a participar en formas no convencionales de comportamiento político, resultando más activos en asociaciones y grupos de interés y menos interesados en la acción de los partidos políticos tradicionales. En

estas circunstancias los políticos locales empiezan a desarrollar modos alternativos de gobierno (construir vínculos con los grupos de interés e implicar a los ciudadanos en la actividad política más allá de los cauces de la democracia representativa) ante la eventualidad de un decaimiento en la efectividad y legitimidad de sus políticas.

6. El paso a un Estado post-burocrático. Los postulados de la “Nueva Gestión Pública” se han generalizado. Los rasgos característicos de esta corriente son: la descentralización de funciones en micro-agencias dentro de las organizaciones públicas, con objetivos claramente establecidos; el funcionamiento a través de instituciones de quasi-mercado que compiten por recursos, nuevos sistemas de presupuestación, defensa de los modos de contratación externa, nuevas técnicas de financiación de los servicios, etc. La creación de micro-agencias multiplica el número de redes interorganizativas con sus consiguientes consecuencias para el advenimiento de esquemas decisorios de gobernanza.

Los rasgos de gobernanza que se aprecian en el nivel de gobierno local son muy similares a los observados en el análisis general del concepto aunque adaptados al contexto local, y concretados en un cambio en el escenario decisorio por un lado y una transformación del papel de los gobiernos locales por otro lado. Por lo que se refiere al cambio en el escenario institucional, se aprecia en primer lugar una multiplicación y una reestructuración de las instituciones públicas en los procesos decisorios, producto de las reformas de la NGP y de la dependencia mutua de los distintos niveles de gobierno en la adopción de políticas públicas.

Asimismo encontramos nuevamente el fenómeno de la conformación de redes, signo distintivo de la gobernanza y presente con igual fuerza en el nivel local debido a la necesidad de articular los intereses colectivos a través de la interacción de la “administración” con la sociedad. Se exploran nuevas prácticas de coordinar actividades a través de redes y foros deliberativos. En estas prácticas se engloban una gran variedad de actores: sindicatos, asociaciones, empresarios, ONGs, representantes políticos locales, grupos de la comunidad,

etc. Esto representa un nuevo tipo de gobernanza y la base de nuevos experimentos de prácticas democráticas. Son distintos de las formas neocorporatistas y, en muchos casos, constituyen experimentos de implicación democrática de los grupos de base de una comunidad para dar legitimidad a las políticas (Font, 2001).

En lo que hace a la transformación del papel de los gobiernos locales, nos encontramos con un fenómeno que suele denominarse “nuevo localismo” que postula que, en un entorno cada vez más diversificado y más globalizado, el papel de los gobiernos locales no sólo no se ve debilitado sino que experimenta un fuerte impulso (Bruguè y Gomà, 1998). Las causas se observan al identificar el origen del cambio: los decisores municipales, a diferencia de los estatales, no pierden la capacidad para diseñar políticas encaminadas a incrementar el bienestar de sus ciudadanos en un mundo globalizado. La contradicción es sólo aparente. Se observa que al tiempo que se constata la desaparición de los esquemas decisorios institucionales tradicionales, se afirma que el liderazgo de los gobiernos locales se refuerza. Ambas afirmaciones son ciertas, el afianzamiento del liderazgo local debe ser visto no como la imposición de ideas, percepciones o políticas sino como el ejercicio de un *broker* político que dinamiza recursos, reclama información e impulsa la participación que le garantice el cumplimiento de los proyectos.

II.5.3 Gobernanza local, redes y participación pública

Las redes en el nivel local tienen una característica que las diferencia de las que se constituyen a nivel nacional y es que tienden a incorporar en su seno a los ciudadanos anónimos. Mientras que la noción de gobernanza en el nivel de gobierno central nos hace pensar en redes constituidas por actores públicos (correspondientes a los distintos niveles de gobierno -incluido el nivel supranacional- y demás agencias públicas) y por los representantes de grupos económicos y sociales (mundo empresarial, ONGs, asociaciones, etc.), en las

formas locales de articulación de las decisiones encontraríamos con relativa frecuencia a los ciudadanos como actores de la red, esto es, presentes en foros, grupos y otras fórmulas relacionales que aseguran su participación en los procesos decisorios⁵. La participación ciudadana en el ámbito local y no en otros es hasta cierto punto lógica si consideramos que éste es el nivel de gobierno más próximo al ciudadano y donde se puede articular de una manera más efectiva.

Si pensamos en ejemplos tan conocidos como las Agendas 21 Locales (ICLEI, 1996; Font y Subirats, 2000) o los Planes Estratégicos de Ciudad, constatamos cómo éstas políticas se asientan sobre el principio de la participación pública y, por ende, de la incorporación de los ciudadanos anónimos en los procesos de su diseño e implementación. ¿Pueden este tipo de fórmulas ser consideradas también como plasmación del cambio hacia modelos de gobernanza o son otra cosa diferente?

Desde luego, el tema entronca con el propio concepto de democracia y con las respuestas que el propio sistema democrático da ante las dificultades y límites a que se enfrenta⁶. En los últimos tiempos se ha introducido con fuerza en el debate político la demanda de articular nuevos mecanismos de participación que permitan la intervención del conjunto de los ciudadanos en los asuntos públicos y se han hecho ensayos para activar dichos mecanismos (Font, 2001).

Pero volviendo al tema que nos ocupa, en nuestra opinión, el concepto de gobernanza es hoy por hoy lo suficientemente versátil como para permitir que se considere como un rasgo de la misma la inclusión de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En esta visión, las redes que se conformaran no solamente cuentan con la presencia del mundo empresarial, de los intereses afectados (*stakeholders*) o de aquellos grupos o colectivos más organizados y acostumbrados a movilizarse, sino también con actores del conjunto de la población afectada directa o indirectamente por la decisión.

Ahora bien, no todas las formas de participación ciudadana podrían considerarse como plasmaciones de gobernanza. Recordemos que por gobernanza entendíamos la nueva forma de gobernar que suponía de algún modo una influencia de actores económicos y sociales en las decisiones. Por su parte, al analizar la participación, se suele establecer una escala que indica la intensidad de dicha participación: información, consulta, codecisión y cogestión. Pues bien, sólo consideraríamos que estamos ante un esquema de gobernanza si la participación de los ciudadanos se situara en alguno de los dos últimos grados.

Desde un punto de vista normativo la participación pública sería deseable pues la mayoría de las políticas locales se beneficiarían de formarse en esquemas de gobernanza debido tanto a los rasgos substantivos de las políticas locales (alta complejidad, necesidad de adoptar enfoques integradores y “sostenibles”, afectación a una gran variedad de intereses y de áreas de políticas) como a las ventajas que pueden derivarse de la participación de los intereses afectados (*stakeholders*) y de los ciudadanos en general, no sólo en términos de producir decisiones “mejores”²⁴ sino de hacer factible su implementación.

Recapitulando:

La gobernanza no es lo administrativo meramente, implica la parte política y social, que es la más compleja. La gobernanza es entonces la procuración de un contexto o un clima que propicie la efectiva implementación de estrategias. Es decir, que a través de las leyes, reglamentos e instituciones, se pueda acordar, negociar, etc. En suma, se trata de establecer o construir un puente entre lo institucional y lo político y lo social. Entre lo técnico y lo administrativo. El reto de la gobernanza es alcanzar esos acuerdos y esas negociaciones, tener

²⁴ Hay trabajos que hacen operativo el concepto de “decisiones mejores” explorando indicadores que permitan la verificación empírica de su consecución (Beierle, 1999). En concreto, argumentan que la participación pública puede conseguir 5 fines sociales (y por tanto conseguir mejores decisiones): 1) la incorporación de valores públicos a las decisiones; 2) la mejora de la calidad substantiva de las decisiones; 3) la resolución de los conflictos entre los intereses en juego; 4) la construcción de confianza en las instituciones; 5) una mejora de la educación e información en el público.

la creatividad para diseñar e implementar estrategias que hagan plausible la gobernanza empírica y que esta no se quede meramente en el discurso como sucede con muchas otras aproximaciones, modelo o tipos ideales. Es por ello que hablamos de la gobernanza estratégica. Esta gobernanza debe identificar problemas y manejarlos.

En aras de operativizar el término gobernanza, y pasar del discurso, resulta plausible enfocarlo hacia las políticas públicas (red de políticas públicas). Encontramos que es necesario regresar a lo normativo pues es esta alternativa legal la que propicia el contexto de participación esperada desde el discurso de la gobernanza y las redes. Si son los ciudadanos y sus organizaciones los que a partir de percepciones y valoraciones construyen los problemas entonces también serán ellos quienes participen del gobierno para ayudar a manejarlos.

En las líneas precedentes se ha intentado hacer una aproximación al concepto de gobernanza por un lado, y a la realidad de la vida política local por otro, a fin de comprobar si en este nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos están produciéndose las transformaciones que permitan afirmar aquí también la vigencia de unos patrones nuevos de toma de decisiones.

Al acercarnos al concepto de gobernanza, hemos comprobado la enorme producción de trabajos que reflexionan sobre los cambios en las formas de gobernar las sociedades actuales y lo hacen desde muy diversas áreas de la Ciencia Política (la teoría política, la política comparada, la integración europea, las políticas públicas, etc.). La existencia de todos estos esfuerzos académicos, no obstante, no ha redundado en una construcción unánime del concepto y sigue existiendo una cierta confusión en cuanto a cómo enfocarlo a fin de hacerlo analíticamente operativo.

En el ámbito local, se identifican unas circunstancias y unos modos de actuar de los gobiernos que nos permiten afirmar que en este nivel de actividad política la gobernanza tiene plena vigencia. Verificamos, además, la existencia de unos rasgos peculiares (nuevo localismo, participación ciudadana en las redes de gobernanza) que dan una dimensión

cuantitativamente distinta a la gobernanza local y colocan a este nivel de gobierno en una posición óptima para contrarrestar los efectos más negativos que suelen acompañar a la gobernanza (opacidad, déficit democrático, vaciamiento de los poderes del Estado, etc.)

CAPITULO III

Agua y gobernanza: un problema complejo en construcción y de manejo incierto

El agua es un asunto público complejo que cada día requiere mayor atención. Es fuente de polémicas y debates académicos y políticos. Se ha convertido en un problema público que no sólo requiere identificar los inconvenientes que implican su manejo, sino que requiere también de prontas e innovadoras estrategias que mejoren su gestión, para que el conflicto social, político y ambiental no siga rebasando tanto al Estado como a la sociedad en los próximos años, como las proyecciones ya lo indican. En este asunto, como en muchos otros, partimos del hecho de que hay problemas públicos que no se resuelven o solucionan del todo; se administran estratégicamente y de la mejor manera posible.

El objetivo de este capítulo es mostrar que el manejo del agua es un problema público, que si bien debe ser atendido por el gobierno como actor principal, requiere también de la (co)participación de los otros sectores implicados en la toma de decisiones para la administración del recurso. El capítulo está dividido de la siguiente manera: se expone el asunto del agua como un problema complejo que requiere del enfoque de gobernanza para manejarse; que exige la (co)participación de distintos sectores, específicamente de la relación entre gobierno y sociedad, es decir, entre políticos-administradores y usuarios. En ese sentido, en la primera parte del capítulo se hace un breve recorrido (estado del arte) del manejo y la gestión del agua desde distintos enfoques relacionados a la gobernanza. Tras haber definido el marco metodológico en los capítulos anteriores, en la segunda parte de este capítulo, se analiza la importancia del manejo de cuencas como unidades territoriales idóneas para la gestión efectiva del agua en gobernanza. Se muestran pues, algunas de las lecciones más recientes respecto a la necesidad de promover la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) con enfoque de gobernanza; el reconocimiento de la gestión estructural y social colectiva del agua; así como las políticas sostenibles en torno a una gestión comunitaria de

propiedad hídrica. Todo ello para explicar la participación social en los problemas públicos que se gestionan desde el gobierno.

III. El manejo del agua como problema público complejo

El manejo del agua supone un problema complejo por un sinnúmero de factores, a saber: es un recurso sensible que se identifica como un derecho humano por un lado, pero como una mercancía por el otro. Además, en su uso y manejo intervienen muchos actores, a saber: políticos, administradores, empresarios y usuarios.

La idea generalizada que se tiene sobre la problemática del agua es que si las autoridades públicas manejan los recursos hídricos, no existe certeza de que las personas en condiciones de pobreza, que vivan en lugares aislados, o aquellas sin posibilidad de movilización social mantendrán un acceso al agua proporcional al número de personas o a las necesidades de estas. Podrían plantearse una gran cantidad de preguntas acerca de cómo alcanzar un consenso sobre políticas públicas para gobernar la propiedad del Estado. Desafortunadamente, seguir este tipo de política en cualquier tipo de sociedad conduciría a obtener una configuración compuesta por *ganadores y perdedores*.” (Hall, 2002: 8).

III.1. La crisis del agua: un asunto de gestión pública

La agenda global del medio ambiente, enmarca la “crisis del agua” como un importante reto a enfrentar en el siglo XXI. Definida como una crisis de gestión pública -es decir de gobernabilidad-, y expresada en problemas de distribución, asignación y calidad, ésta crisis se refleja en los siguientes datos: más del 80% de los países del mundo tienen sistemas inadecuados de distribución de agua; el 40% de la población del mundo tiene dificultades para satisfacer sus necesidades diarias básicas de agua y los suministros por doquier están

amenazados por la contaminación, la falta de infraestructura hidráulica adecuada, así como la mala administración y manejo no sustentable del recurso (ONU, 2003a; 2003b).

En el mundo contemporáneo 1,2 billones de personas no tienen agua de calidad para beber y 2,4 billones no tienen acceso al saneamiento básico. Esa realidad, tiende a agravarse con el crecimiento de la población mundial. No se trata de un problema de escasez, sino de cuidado, administración y justicia social. En ese tenor, la importancia del agua para el desarrollo queda de manifiesto con argumentos como los siguientes: según la Organización Mundial de la Salud, el verdadero desarrollo de los pueblos no se mide por el número de camas en los hospitales, sino por el número de llaves de agua potable debidamente funcionando en las casas. El mundo se dirige hacia una economía del agua, pues a no dudarlo, uno de los sustentos de la planificación económica serán los recursos hídricos. (Neira, 2009: 5).

III.1.2. La gestión de los recursos hídricos como problema público

Hoy se afirma que el factor más importante que se relaciona con la falta del recurso es el factor político. Según el 2º Informe de la ONU sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, la crisis del agua es en buena medida un problema de gobernabilidad, ya que el mundo dispone de abundante agua dulce, pero ésta se encuentra desigualmente repartida y en casos contaminada. Esta crisis es causada por la utilización de métodos inadecuados, y la verdadera tragedia, es su efecto sobre la vida cotidiana de las poblaciones pobres que sufren el peso de las enfermedades relacionadas con el agua, viviendo en entornos degradados y a menudo peligrosos (UNESCO, 2003b: 30).

Los errores en la gobernabilidad del agua, han obstaculizado con frecuencia el avance hacia un desarrollo sustentable y hacia el necesario equilibrio entre necesidades socioeconómicas y la salud ecológica duradera (UNESCO, 2003b: 30). Los principales

obstáculos para lograr una gestión adecuada y sustentable del agua son en gran parte: la fragmentación sectorial, la pobreza, la corrupción, los presupuestos congelados, la disminución de la asistencia para el desarrollo y de la inversión en el sector de los recursos hídricos, las instituciones inadecuadas y la participación accionarial limitada (UNESCO, 2006a).

Son las políticas de desarrollo que se imponen desde centros de poder y que no toman en cuenta manejos locales; el desperdicio y la contaminación a causa de la deficiente o inexistente infraestructura para tratar el agua; y la falta de inversión para lograr un abastecimiento equitativo, lo que hace que en la mayoría de las ocasiones, los problemas del agua estén más relacionados con la administración pública que con la falta misma del recurso, y que se trate entonces de problemas y retos político-ambientales. En pocas palabras la incapacidad estatal.

La tan pregonada “*crisis del agua*” tiene que ser desmitificada, ya que la falta de agua se debe más a las políticas de gestión vigentes que al mal uso que la gente hace del recurso. Tal es el caso de las localidades rurales que se quedan sin agua, porque su fuente de abastecimiento ha sido desviada por la construcción de alguna presa, o sobreexplotada por los permisos de perforación otorgados a “otro usuario” agrícola, a una industria, un campo de golf, o a un fraccionamiento de alguna ciudad aledaña. (Dávila, 2005).

Actualmente el mal manejo de los recursos hídricos se expresa principalmente en dos rubros: 1) en problemas de disponibilidad y calidad, es decir, que aunque hay suficiente agua dulce se observa desigualdad en la distribución, inequitativa asignación para sus usos, y una baja en la calidad del líquido por contaminación; y 2) en problemas ecológicos y de sustentabilidad, degradación de ríos y lagos, esteros y reservas ecológicas de agua, que afectan el hábitat natural de flora y fauna, y de la sociedad presente y futura en general. Esta investigación se enfoca en el primero.

Es así que la crisis de gestión pública y gobernabilidad, expresada en problemas de disponibilidad y ecológicos, deja entrever que el problema del agua es más de forma que de fondo. Es decir que el problema no está tanto en la naturaleza como en la mala administración del recurso. Y aunque factores como el crecimiento poblacional, el aumento en la demanda, la asignación para sus distintos usos, las características físicas de una región, etc. influyen, no son determinantes. En cambio, los errores en la gestión y la falta de voluntad política demuestran que los problemas del agua son más bien políticos que de escasez.

III.2. Modernos paradigmas para la gestión de los recursos hídricos: La gestión del agua desde distintos enfoques

La gestión pública de los recursos hídricos ha sido abordada principalmente por la ONU desde sus diversos programas: PNUMA, UNESCO, FAO, CEPAL; y el Banco Mundial. Asimismo se han creado diversos encuentros como el Foro Mundial del Agua. Las acciones orientadas a crear capacidades de gobernabilidad para la gestión de los recursos hídricos son parte ineludible de la agenda de los gobiernos. Hoy casi todos los países del mundo enfrentan desafíos constantes, lo que implica la necesidad de encontrar fórmulas de organización y legislación capaces de prevenir y solucionar los conflictos crecientes por el uso del agua y la ocurrencia de fenómenos naturales extremos.

Paradójicamente mientras los conflictos vinculados al agua se incrementan, parece que en algunos países se ha reducido la capacidad relativa que existía para solucionarlos en el pasado. Esto es lo que la CEPAL califica como “crisis” de gobernabilidad en la gestión del agua. (Dourojeanni y Jouravlev, 2001). En los debates recientes, producto de las numerosas reuniones que se han efectuado sobre el tema del agua, se observa que no existe un rumbo definido, tanto teórico como conceptual, para lograr consensos sobre opciones para mejorar la gestión del agua. Esto da como resultado que, con demasiada frecuencia, cada modificación

de autoridad genera a su vez cambios en las formas de gestión del agua. En ese sentido, la falta de continuidad en los proyectos ha dado lugar a políticas públicas contingenciales y poco eficientes.

En los últimos diez años se han planteado más modificaciones en las legislaciones de agua, que en todo el siglo pasado. Constantemente se modifican metas, se cambia de personal, o se reestructuran las instituciones encargadas de la gestión del agua. Lamentablemente, a pesar de todos estos esfuerzos, el deterioro de los recursos hídricos sigue en aumento.

Hoy se reconocen un sinnúmero de dilemas existentes que se deben resolver para alcanzar metas de gestión integrada del agua y de manejo por cuencas y de otras formas relacionadas de cómo los países los están enfrentando. Por lo tanto, es apremiante buscar soluciones vinculando la organización y el pensamiento individual y colectivo de una sociedad (el lado “*soft*” de las ciencias) con el conocimiento técnico–científico (el lado “*hard*” de las ciencias) para encontrar soluciones a los dilemas existentes. (Dourojeanni y Jouravlev, 2001).

Entre los factores que explican la dificultad para mejorar los sistemas de gestión del agua, se encuentra la falta de métodos para diseñar estrategias para transitar paso a paso de una situación existente a una situación deseada. El diseño de estrategias, materializadas en planes de ordenamiento de recursos hídricos, se ha vuelto una práctica poco común desde los años ochenta, comparado con la formulación de planes en la década de los setenta.

A pesar de no elaborarse planes coherentes y consistentes en muchos países, hay una búsqueda casi frenética por lograr metas cada vez más integrales u holísticas para la gestión del agua. Sin embargo, los deseos de alcanzar objetivos integrales u holísticos, participativos, interdisciplinarios y democráticos, sólo se logran con base en el diseño y la aplicación de estrategias consistentes de largo plazo. La aplicación de ciertos paradigmas preestablecidos – sobre todo económicos- en la gestión del agua, los cuales se relacionan poco con la preparación de las condiciones necesarias para aplicarlos, contribuyen a agravar el panorama.

Agua y saneamiento son actualmente componentes esenciales de los servicios públicos. En los últimos veinte años se han dado importantes transformaciones en estos servicios, debido a las innovaciones técnicas y a las exigencias derivadas de la protección ambiental, que obligan a la depuración de las aguas residuales. Todo lo cual ha exigido cuantiosas inversiones económicas.

A partir de los años 1980 las políticas neoliberales han conducido a la privatización de muchos servicios públicos, y la creciente intervención de empresas multinacionales. En el sector del agua y desagüe esa privatización y globalización se ha realizado especialmente a partir de 1990. En los países iberoamericanos el Banco Mundial estimula la transferencia de servicios al sector privado para reducir el gasto público, y la separación de la función de gestión y de regulación, como parte de una reforma del Estado.

III.3. La gobernanza del agua

Desde la Conferencia de Dublín en 1992, las metas internacionales más importantes se refieren a la gobernanza del agua. El concepto de gobernanza aplicado al agua se refiere a “la capacidad de un sistema social para movilizar energías, de manera coherente, para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos. La noción incluye la habilidad para diseñar (planear) políticas públicas (y movilizar recursos sociales a favor de) las cuales son socialmente aceptadas, las cuales llevan como objetivo el desarrollo sustentable y el uso de los recursos hídricos, y para hacer efectiva la implementación por diferentes actores/stakeholders envueltos en el proceso” (Rogers, 2002).

El término “*water governance*” necesita ser cuidadosamente definido. Es importante identificar los atributos que hacen “efectiva” la gobernanza del agua. The Global Partnership define la gobernanza del agua como: *water governance refers to the range of political, social, economic and administrative systems that are in place to develop and manage water*

resources, and the delivery of water services, at different levels of society. La gobernanza del agua se refiere en este caso al preámbulo y contexto para el diseño, formulación e implementación de políticas públicas destinadas a mejorar y eficientar los servicios públicos.

III.3.1. Aspectos jurídicos y de política pública relevantes para la gobernanza del agua

El agua desempeña un rol fundamental en todos los aspectos de la vida pública y privada y a todos los niveles, desde el internacional hasta el más local pasando por los diferentes niveles nacionales. Las cuestiones inherentes a la gobernanza del agua, desde el cómo y quién la utiliza son complejas y dan lugar a un vasto entramado de leyes locales, nacionales e internacionales. Pero no todo es lo normativo, dado su valor y su importancia para todos los aspectos de la vida, el agua es un recurso altamente político. El acceso al agua es, en definitiva, una cuestión de poder. La falta de acceso al agua es un indicador y una de las causantes de la pobreza. (UNDP, 2004) Los temas políticos relativos a los recursos hídricos de un país o región se expresan en una política de aguas. Dicha política, que puede estar escrita o no, puede diferir incluso de la política actual que un gobierno determinado ejerce sobre el recurso. La ley se revela como un complemento de dicha política, como una herramienta para su implementación y refleja en muchos de los casos, la política actual respecto al recurso.

Generalmente y dependiendo de la duración de los procesos legislativos, la ley se encuentra por detrás de la política, aunque en muchos casos una ley es aprobada o una modificación tiene lugar incluso sin tener en cuenta una clara política de gobierno. Resulta interesante observar todas las cuestiones que deben ser consideradas en una política de aguas y que luego deben ser reflejadas en la legislación. Algunas de las más importantes se enuncian a continuación:

- una enumeración clara de los principios básicos que rigen la política de aguas tales como el de igualdad de acceso;
- una especificación clara de los roles de las diferentes instancias del gobierno (central, provincial, departamental, municipal) en la provisión de agua;
- una determinación del rol que desempeñan las comunidades locales respecto de la administración y manejo de los recursos hídricos;
- la relación existente entre las cuestiones de sanidad e higiene y la provisión de agua potable;
- la educación en cuestiones de uso, aprovechamiento, higiene y salud;
- la fijación de estándares mínimos tales como consumo diario per cápita, efluentes;
- precios y tarifas;
- el rol de la mujer, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado;
- el marco institucional;
- intercambio de información y monitoreo;
- calidad del agua;
- la navegación;
- usos distintos de la navegación, incluso el uso ecológico o ambiental del agua;
- la conservación de los ecosistemas acuáticos;
- represas, diques y obras de infraestructura;
- seguridad pública y desastres naturales;
- investigación y desarrollo;
- manejo de recursos hídricos compartidos.

Las legislaciones de agua de los países de América Latina se hallan en un proceso de reforma destinada a actualizar y, en algunos casos, a promover cambios estructurales en materia de administración y gestión de los recursos hídricos. Los procesos de reforma distan

de seguir un denominador común, toda vez que se advierten, en primer lugar, diferencias entre los países de corte unitario y aquellos de tipo federal, aunque en el seno de estos últimos se registran importantes diferencias a nivel de los distintos estados federados o provincias, y deficiencias, en el sentido de no tomar en cuenta ciertas tendencias fundamentales en materia del derecho y la política de agua a nivel global, como son la provisión de flujos ambientales, la integración de los humedales al manejo de las cuencas hidrográficas, el establecimiento de áreas protegidas o la zonificación de acuíferos. Existe todavía una fragmentación legislativa e institucional, que no necesariamente promueve una sostenibilidad del recurso, al ignorar la escala de manejo cual es la cuenca hidrográfica o de drenaje.

Los principios generales existentes en las diferentes legislaciones distan todavía de tener una aplicación práctica efectiva y tienen que descender a la realidad de las diferentes cuencas hidrográficas o de drenaje. Independientemente de su extensión geográfica, el agua es un recurso esencialmente local y, por ende, su administración y manejo deben respetar las particularidades locales.

Las reformas que es necesario operar van de la mano de un cambio de paradigma que visualice el agua en forma transversal junto a la conservación de la diversidad biológica y favorezca la sostenibilidad del recurso; en última instancia, que en aquellos casos en que se planteen conflictos por el uso de las aguas, se aplique un principio de *in dubio pro ambiente*.

El concepto de caudal o flujo ambiental se ha ido abriendo paso lentamente en las políticas y legislaciones nacionales de agua. La legislación de aguas de Sudáfrica quizá ofrezca el ejemplo más acabado. De caudales mínimos se ha pasado a un régimen negociado a nivel de una cuenca hidrográfica y que se basa en una ponderación de factores no solo ambientales sino también económicos y sociales. Sin embargo, esto dista de ser una realidad en los países de América del Sur.

En derecho internacional el mantenimiento de caudales para facilitar la navegación, la producción de electricidad, la protección de las pesquerías o la preservación de la capacidad

de purificación de los cuerpos de agua tiene cierto asidero, aunque éste no es el caso de la provisión de flujos de agua para los ecosistemas, que puede ser considerada como una obligación de tipo emergente. El derecho internacional sólo ofrece contados ejemplos de regímenes que incorporan el citado concepto de manera clara e independiente de los principios y doctrinas vinculados con la distribución de las aguas.

El concepto de caudal o flujo ambiental, entendido como el régimen que comprende objetivos de cantidad y calidad, así como un juicio de valor de parte de la sociedad respecto de la salud de un cuerpo de agua, es una herramienta fundamental para darle aplicación práctica tanto al principio de utilización equitativa como al deber de no causar un daño sensible, en el contexto del deber de cooperar a nivel de una cuenca hidrográfica y que, como tal, debe servir de parámetro o guía en los procesos de reforma tanto a nivel nacional como de las cuencas compartidas, tendientes a lograr una gobernanza eficaz del agua que considere adecuadamente la dimensión ambiental.

III.3.2. La gobernanza del agua desde la gestión de cuencas

El principal problema que se plantea siempre que hablamos de gobernabilidad, gobernanza y redes de política pública, las cuáles implican participación social, nos enfrentamos al reto de dilucidar ¿cómo será esta participación desde la sociedad, es decir desde abajo? Las alternativas que se han utilizado al respecto son la gestión de cuencas, lo que en un sentido académico se ha denominado gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH). Debido a que la gobernanza implica la participación sectorial en la toma de decisiones cabe introducir el tema de la gestión de cuencas, la cual ha sido en los últimos años la perspectiva con la que se estudia el manejo del agua con la participación de distintos actores.

III.3.3. Gobernanza, gobernabilidad e institucionalidad para la gestión de cuencas

A partir de este momento, se trata de establecer un puente entre las visiones técnicas, económicas y normativas más recurrentes en los discursos y políticas de gestión de cuencas y las nuevas exigencias y demandas que surgen a partir de un análisis de investigación-acción en la gestión del agua por cuencas. Por un lado, se aborda una conceptualización de los términos más recurrentes e utilizados por los organismos internacionales y las organizaciones sociales relacionados con el agua. Por otro lado, se presentan tanto algunos aspectos rescatables de la investigación aplicada que reconoce la existencia de un pluralismo legal en todos los sistemas de organización social, como metodologías y estrategias de diferentes agencias de cooperación internacional que prestan servicio en el tema de gestión de recursos hídricos.

Con la interrelación de este doble enfoque se explica la importancia y contenido de la gestión integrada de recursos hídricos en el marco de políticas de gestión adaptativa (*adaptive watershed management*)²⁵ las cuales incrementen significativamente la participación social de manera eficiente y efectiva. Lo que se plantea aquí es que una gestión comunitaria de recursos hídricos, junto con una política nacional integrada, flexible y adaptable a los contextos culturales locales, ambientales y organizativos variables y agregados por diferentes procesos de gestión adaptativa, podrían verse como ventajas comparativas en el sentido de: 1) bajar los costos operativos del sistema hídrico y prevenir eventuales querellas legales y posibles indemnizaciones a usuarios; 2) canalizar mejor la gestión sostenible local de manejo de

²⁵ Este mecanismo surgió a fines de los años 1980 e introdujo un nuevo estilo y prácticas de gestión, en vez del viejo paradigma de comando y control. La gestión adaptativa busca insertar y promover diferentes procesos de “aprendizaje social” (*social learning*) y gestión por contenido (*content management*) que ponen en práctica las comunidades a partir de los procesos de construcción, habilitación y capacitación social. Los elementos del aprendizaje social a nivel de las cuencas pueden ser subsumidas de la siguiente manera (véase Pahl-Wostl et ál. 2005 y European Union 2000): 1) construir una percepción de uno o varios problemas compartidos en un grupo de actores y la capacidad de comunicarse sobre diferentes puntos de vista; 2) construir un nivel de confianza para la auto-reflexión y el reconocimiento de los marcos mentales individuales e imágenes distintos que subyacen a la toma de decisiones; 3) reconocer mutuamente las dependencias e interacciones de cada actor; 4) reflexionar sobre las presunciones y afirmaciones de las dinámicas y relaciones causa-efecto en una cuenca; 5) reflexionar sobre esquemas subjetivos de valoración y valorización; 6) involucrarse y comprometerse con un proceso de aprendizaje colectivo y toma de decisiones.

recursos naturales dentro de una gestión pública participativa y resolutive, y 3) incentivar la difusión y réplica de las buenas prácticas adquiridas entre los diferentes ámbitos regionales de los países latinoamericanos.

Primeramente se define el marco metodológico enfocado en el análisis socioeconómico de las instituciones, se analiza la importancia de las cuencas como unidades territoriales idóneas para la gestión del agua. Posteriormente se exponen algunas lecciones recientes respecto a la necesidad de promover la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH), el reconocimiento de la gestión estructural y social colectiva del agua, así como las políticas sostenibles en torno a una gestión comunitaria de propiedad hídrica. Finalmente, se exponen los tipos de plataformas o mesas de concertación que sirven como ejes facilitadores para la comunicación y, en cierto modo, para la interacción entre los diferentes sectores. Se concluye pues con algunos principios y desafíos para el desarrollo de políticas y programas públicos en el agua.

III.4. La metodología para el estudio de las cuencas en gobernanza

El punto de partida de un análisis socioeconómico y jurídico de un sistema dado consiste en un análisis empírico y teórico del contenido que se presenta. Sobre esta base se pueden desarrollar escenarios alternativos y encontrar las implicaciones a las posiciones jurídicas, sus intereses subyacentes y la estructura de motivación de los actores involucrados en la gestión de una macro o micro cuenca, por ejemplo.

La teoría económica concibe a las instituciones como “reglas de juego” que los grupos de actores se dan para lograr ciertos fines. Por ejemplo, disminuir los costos de transacción o aumentar la eficiencia de un sistema de distribución de agua. Siguiendo este esquema, las instituciones poseen reglas formales (leyes, doctrinas, decretos, ordenanzas) y no formales respecto a la o las organizaciones. Por ejemplo, los grupos de usuarios de agua, un equipo de

fútbol o un partido político, y acuerdos o convenciones cuyos códigos se asumen colectivamente. Lo que tienen en común todos estos esquemas es que, una vez creadas, las instituciones tienden a desarrollar su “vida interna propia” (*Eigenleben*); en otras palabras, tienden hacia intereses particulares y no necesariamente hacia el interés común para lo cual fueron creadas. Debido a esta particularidad, los objetivos y funciones de las instituciones deben ser evaluados continuamente. Nuevos objetivos o directrices implican, por lo general, una adaptación del marco institucional.

La sociología contemporánea utiliza el término “usos y costumbres” para referirse a prácticas sociales con un nivel de institucionalización menos formalizado que el de la norma legal. Los escritos de Max Weber estudiaron el proceso de institucionalización del derecho moderno y encontraron que antes de que una regla social se convirtiese en norma jurídica, por lo general era una norma que tenía respaldo social (Weber 2008). A tales reglas las llamó usos y convenciones sociales, pues su práctica no estaba garantizada por la coacción estatal sino por una sanción social difusa²⁶. El análisis de la funcionalidad de instituciones depende primordialmente del interés de cada uno de los actores. Las preguntas claves que deben formularse son: ¿Cuáles son los factores que determinan la motivación y cuáles son las reglas de decisión que determinan el actuar? Paralelo a este nivel se deben contemplar las metas u objetivos de las instituciones mismas: ¿Cómo se pueden lograr estos, manteniendo a la vez una motivación propia alta de todos los actores involucrados? Un análisis institucional de esta manera posibilita una mejor comprensión de la co-acción de los actores, pero también de los aportes de cada uno de las diferentes condiciones y marcos institucionales.

El derecho estatal, o la legislación de por sí, reclama el monopolio sobre influir y dirigir - en el sentido de maximizar el bienestar social y cumplir con el interés general - el

²⁶ Weber no estaba estudiando una situación de pluralismo jurídico o coexistencia simultánea de sistemas jurídicos, sino el proceso de conformación de las normas del derecho estatal moderno. Sin embargo, algunos autores han utilizado este término para situaciones de coexistencia del derecho estatal con sistemas indígenas o populares, calificando a los segundos como meros usos y convenciones, al decir que no habían llegado a institucionalizarse como el derecho estatal. Esta es una perspectiva que no respeta el marco para el que fue creado el concepto.

comportamiento humano para lograr ciertas metas dirigidas (*Steuerungsziele*) de sociabilidad y socialización²⁷. La pregunta de en qué magnitud los impulsos entregados por las normas jurídicas (para una “buena” gestión del agua, en nuestro caso) sirve para estos fines y sólo se puede contestar mediante un análisis real de los parámetros que determinan la acción social. La teoría económica moderna, entendida como una teoría del comportamiento humano, busca identificar los parámetros determinantes para (la toma o no toma) de decisiones. Ambas aproximaciones - el análisis jurídico y económico - de las instituciones se complementan y buscan aportar a marcos institucionales racionales que tanto dirigen procesos como garantizan libertades individuales y colectivas esenciales.

III.4.1. La cuenca como unidad de análisis y de investigación-acción²⁸

Los resultados de las conferencias internacionales enfatizan que las cuencas hidrográficas son el marco de referencia indicado para la gestión²⁹ de los recursos hídricos, y reiteran que “*las cuencas hidrográficas, fluviales, los lagos y los acuíferos deben ser el marco de referencia primario para la gestión de los recursos hídricos*”. Por lo tanto, es “*preciso crear mecanismos institucionales y participativos a este nivel*”.

Pero ¿Por qué se toma a las cuencas como unidades territoriales para la gestión del agua? Según Dourojeanni et ál. (2002) existen tres razones principales: 1) las cuencas son las principales formas terrestres dentro del ciclo hidrológico, ya que captan y concentran el agua que proviene de las precipitaciones. Esta característica física genera una interrelación e interdependencia (externalidades o efectos externos) entre los usos y usuarios en una cuenca;

²⁷ La cultura misma es un campo de lucha jurídica en el que diferentes instituciones (sociales, políticas y económicas) se encuentran en pugna; de esta manera se puede llegar a entender no sólo los efectos de un sistema de derecho (de aguas, por ejemplo) sobre una cultura, sino también cómo las lógicas y modelos culturales estructuran los sistemas de derecho (Bourdieu 2000).

²⁸ Elaborado a partir de Gentes y Ruiz (2008)

²⁹ Antes de entrar en el debate a fondo es necesario diferenciar entre manejo y gestión de cuencas. El manejo de cuencas se refiere, en gran parte de la literatura, a las técnicas y organización asociada con el aprovechamiento del agua en relación con otros RRHH (suelo, agua, bosque). La gestión del agua requiere la integración de los diferentes niveles (administrativo e institucional), intereses divergentes, aspectos socio-ambientales y económicos para garantizar una legitimidad, sostenibilidad y gobernanza en el aprovechamiento del agua.

2) En el espacio de las cuencas interactúan e interdependen los recursos naturales no renovables y bióticos (flora y fauna) en un proceso permanente y dinámico; 3) En el territorio de las cuencas se interrelacionan también los sistemas socioeconómicos formados por los usuarios de la cuenca, ya sean habitantes o interventores externos de la misma; cada grupo con sus propios intereses.

El “éxito” en la gestión del agua dependería entonces, según los “hidrólogos funcionalistas”, de la capacidad y eficiencia de dirigir y coordinar los intereses relacionados con los recursos hidrológicos en cuencas. Estas actividades requieren información y un sistema de comunicación que permita: 1) conocer los límites de aguas subterráneas frente a los límites superficiales; 2) definir distintos niveles de gobernanza para facilitar el buen funcionamiento de los procesos de gestión de recursos hídricos y de prestación de servicios, por ejemplo, para agua potable; y 3) definir formas institucionales de coordinación e implementación de políticas hídricas, ya que a menudo los límites naturales³⁰ de las cuencas no coinciden con los ámbitos de acción de los organismos públicos. Como síntesis de las diferentes experiencias de las instancias de cuencas de gestión del agua a lo largo del continente³¹, Gentes (2008) indica que se pueden rescatar algunas lecciones:

1. Los sistemas de gestión de agua surgen a partir de una necesidad (o amenaza) básica de distribución y conservación del recurso hídrico entre los diferentes actores. La gestión integrada del agua requiere de un sistema político-institucional estable que articule los diferentes niveles jerárquicos de administración; en este, el nivel local es fundamental para el proceso de control y monitoreo. Si bien, la información técnica e hidrológica proviene principalmente de instancias nacionales (sobre uso de la tierra,

³⁰ En muchos países centroamericanos se ha avanzado muy poco en la gestión del agua con enfoque de cuencas. Si bien existen cuencas hidrográficas conocidas, su información y el conocimiento entre la población son muy escasos, los acuíferos son menos conocidos aún y sus balances de extracción y recarga se basan generalmente en estudios puntuales.

³¹ Véanse experiencias de entidades de gestión de cuencas descritas para México, Costa Rica, Brasil, Bolivia y Argentina en Dourojeanni et ál. (2002), Alpízar y Mercado (2005), Pochat (2005) y Solanes y Jouravlev (2005).

distribución efectiva de derechos de uso entre los actores, etc.), existen sistemas de comunicación y control social a nivel local, decisivos para una gestión integrada de los recursos hídricos.

2. La existencia de una unidad ejecutiva conformada por autoridades públicas que formulen y apliquen un marco institucional favorable para la instalación de sistemas locales de gestión de agua y faciliten una gestión administrativa flexible con participación de actores locales. Entre las prioridades de acción está el apoyo logístico y asesoramiento para el monitoreo ambiental (garantizar la calidad y manutención de caudales ecológicos). La unidad ejecutiva nombra el organismo responsable del manejo de los fondos de llevar a cabo la tarea de monitoreo y control (local, regional y/o nacional) en los diferentes niveles regionales y administrativos.
3. La existencia de un marco normativo detallado que norme por ejemplo la amplitud del derecho, el conjunto de recursos naturales sobre los cuales el/los propietario/s tiene/n control; las formas de exclusión o capacidad del propietario para impedir a otros usuarios disfrutar de los beneficios del agua; las formas y tipos de asignación de uso, que limitan el tipo de actividad que el propietario puede llevar a cabo bajo un determinado derecho; la duración del derecho que tiene impacto en las decisiones de inversión de los propietarios; el tipo de asignación (por volumen, tiempo u espacio de las cantidades en superficie o volumen; las transferencias permitidas; el pago de tributos; y el control de operaciones.
4. La existencia de una unidad financiera y administrativa de recaudación de fondos de los beneficiarios, que distribuye las provisiones basadas en sistemas de pago por los servicios entregados. Esta unidad debe aplicar también prácticas participativas de auditoría, por ejemplo, las cuentas públicas y entregar periódicamente informes financieros.

5. La legitimidad de gestión y manejo participativo comprobado por medio de una comisión rectora, capaz de manejar y solucionar los conflictos crecientes debido a la escasez de agua o carencia de sistemas efectivos de administración.

III.4.2. Algunas lecciones aprendidas: Hacia la legislación de gobernanza en la GIRH

No es sino recientemente que se ha creado consenso en el ámbito internacional en cuanto al término “gestión integrada de recursos hídricos” (GIRH). Este término se define como un “proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales” (GWP en Rogers y Hall 2003).

Esta perspectiva holística se enfrenta constantemente con problemas debido a la misma estructura y organización de las políticas públicas. Entre los retos que plantea la GIRH está la definición de intereses sobre el agua desde una perspectiva que incluya a todos los usuarios por igual, con o sin derechos formalizados. Esto es lo que se ha venido a llamar la gobernanza del agua.

Aspectos como este, así como la distribución y, por ende, la competitividad y conflictividad entre grupos de interés no admiten una solución única sino que requieren de soluciones diferenciales acordes con cada contexto socioeconómico. Al igual que otros paradigmas modernos, como el desarrollo sostenible por ejemplo, la GIRH demanda nuevos modelos de gestión pública, tales como la gobernanza³², entendida como ya vimos en capítulo anteriores, como el conjunto de procesos formales e informales en la toma de decisiones, que

³² La amplitud – y vaguedad - del concepto, la cual ya se discutió en capítulos anteriores, se ilustra en la siguiente cita de Tegegnetwork Gettu, Director Ejecutivo del PNUD (31 agosto 2006): “*La gobernanza es un concepto que comprende mecanismos complejos, procesos, relaciones e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulados por sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias. El buen gobierno dirige la gestión de la asignación de recursos para responder a los problemas colectivos; se caracteriza por los principios de participación, transparencia, responsabilidad, reglamentos de ley, efectividad, equidad y visión estratégica. Es un concepto universal importante y aún complejo*”.

involucra a los actores públicos, sociales y privados con intereses similares u opuestos (Gentes y Ruiz 2008).

Como ya se mencionó en los capítulos anteriores, la gobernanza resulta de la creación y gestión de redes o estructuras de relación³³ que involucran a diferentes tipos de actores, cuya interacción es crucial para enfrentar los desafíos más urgentes. Una buena gobernanza, entonces, no implica anular o subestimar las atribuciones del gobierno, sino que propone más bien un cambio en el ejercicio de la administración pública tendiente a la coordinación y organización de un espacio deliberativo, basado en la confianza, la participación y el control social. (Centelles, 2006; Prats 2006).

Entidades internacionales de asesoría a las políticas hídricas nacionales, como el Global Water Partnership (GWP), enfocan la gobernanza del agua o gobernabilidad como la habilidad del oficialismo en el diseño compartido de políticas públicas y estructuras institucionales socialmente aceptadas que movilizan recursos sociales en su aplicación (Rogers y Hall 2003). De aquí que la gobernanza no debe ser considerada como un concepto rígido: su implementación requiere bastante creatividad, flexibilidad, coordinación y capacidad de aprendizaje local y social. Algunas condiciones necesarias para establecer la gobernanza del agua son: fomentar la fragmentación - es decir, la descentralización y dispersión de poder entre un grupo grande de instancias gubernamentales y cuasi-gubernamentales (Andrew y Goldsmith 1998); incrementar la participación social sin exclusiones y hasta niveles decisivos y con acuerdos vinculantes; compartir la responsabilidad

³³ Esta conceptualización minimiza de alguna manera los aspectos de poder asimétrico en el discurso mismo y en el juego de intereses múltiples relacionados con el agua; no obstante, forman parte intrínseca de cada sistema de agua. Estos aspectos han sido abarcados por Gentes (2007) y Terán (2007). Bajo el término *gouvernementalité* (orig. *gouvernement=gobierno, mentalité=la forma de pensar o mentalidad*) se entiende el “arte de gobernar de manera dirigida y consensuada”, que Michel Foucault (2004) introdujo a fines de los años 70, a la forma contemporánea de ejercer el poder de acuerdo con y en consenso con los gobernados. Para Foucault, la *gouvernementalité* abarca tres apariencias que son características para la gobernanza de las sociedades capitalistas: 1) la racionalidad política de considerar los procedimientos formales, las leyes y las costumbres de manera adecuada (*polity*); 2) los tipos de poder, especialmente la expresión de poder en el “gobierno” tal como se efectúa en las sociedades modernas. Estos gobiernos se caracterizan por la interacción de influencias externas, la disciplina y seguimiento interno, y la auto-disciplina, auto-seguimiento y auto-gestión de los individuos mismos; 3) el proceso de desarrollo histórico de las sociedades modernas. Según Foucault, la transición del Estado medieval (de derecho) al Estado moderno (de institucionalidad) se manifiesta en la perspectiva de la *gouvernementalité*.

de conservación del recurso; multiplicar el valor de la transparencia y comunicación en la red de actores, y establecer un régimen regulatorio que incluya equitativamente las diversas necesidades e intereses sociales (véase Solanes y Jouravlev 2005, Braunmühl 2005, Terán 2007, Buttwerworth 2008).

III.4.3. Reconocimiento del derecho en torno a la cuenca social

La cuenca en muchas zonas de riego, como los Andes Centrales, es vista también como un espacio de organización social delimitado por el nacimiento de los cursos de agua y las zonas altas que los protegen y nutren, y que se extiende hasta donde llegan las aguas de forma natural o hasta donde se conduce el agua por los lazos construidos por las sociedades (Yáñez y Poats 2007). Dicho concepto se complementa con el de cuenca hidrográfica, en donde el punto de análisis es el medio biofísico e hidrogeográfico.

La “cuenca social” parte de los derechos (*rights-approach*) que reconocen la existencia de un pluralismo legal en la gestión del agua a partir de las múltiples y complejas relaciones de la acción colectiva en el agua (Boelens et ál. 2007). Según Yáñez y Prats (2007), la cuenca social determina la cuenca geográfica y las actividades y organizaciones en sus zonas de influencia; ambas definidas por los usuarios del agua. Una cuenca social, por ende, suele implicar un traslape de varias cuencas geográficas entrelazadas por el tejido social que construyen los múltiples usuarios y, por tanto, constituye una unidad de análisis apropiada para entender las relaciones sociales conflictivas en torno al agua.

Esta situación se presenta en muchas zonas medias y bajas de las cuencas andinas, donde grupos humanos desde tiempos ancestrales se han organizado para conducir el agua desde sus fuentes hasta sus tierras secas, que en muchos casos se encuentran lejos de la cuenca geográfica donde el agua fluye. Los grandes proyectos de transvases modernos siguen esta tradición cuando dirigen el agua de una cuenca a otra, para suplir las necesidades de

poblaciones urbanas o de proyectos de desarrollo agrícola o industrial en zonas carentes de agua.

Tomando en consideración estas variables, es aconsejable que las políticas públicas ambientales y de descentralización incidan en la territorialidad del agua, para unir los conceptos de cuenca con los de las unidades político-administrativas. Esto implica avanzar en definiciones y entendimientos acerca de la “cuenca social”, incorporar variables históricas, culturales, sociales, económicas y ambientales, e incluir variables organizativas, productivas y jurídicas. El desafío es indagar en un sistema de principios, valores, instrumentos y acciones que, a partir de las particularidades culturales y la gestión de las comunidades locales, estructuren el derecho del agua sobre la base de las formas tradicionales de uso y conservación del recurso.

El objetivo de gobernanza local hídrica para los países latinoamericanos, entonces, se puede alcanzar de diferentes maneras. El análisis de Gentes (2008) propone dos ámbitos paralelos de acción: 1) desde las políticas públicas del Estado, respetando y haciendo respetar la autonomía de derecho consagrada a favor de los actores locales en el interior de las cuencas sociales y 2) desde las propias comunidades y municipios, acompañando y apoyando la autonomía y poder de decisión otorgado, por ejemplo, en el manejo de redes de riego, el suministro del agua y la conservación de los recursos naturales.

III.5. Políticas sostenibles de agua y gestión comunitaria de propiedad hídrica

Distintos son los autores que muestran que las relaciones de poder en un mundo globalizado usurpan y vulneran los derechos al agua de las sociedades locales, ya sea sutilmente o de manera directa (Boelens et ál. 2007). En Chile, por ejemplo, el poder de los propietarios individuales y corporativos casi no permite un debate sobre si estos derechos constituidos o las normas elaboradas constituyen normas buenas y correctas, según la ética y moral

legislativa. Hay autores que sostienen que "... las leyes no son necesariamente correctas o moralmente neutras, sino que pueden ser malas o buenas, justas o injustas" (Lyons 1998). Una ley de agua no es neutral respecto a los pensamientos e ideologías antes expuestos y en sus consecuencias puede causar impactos tanto negativos como positivos.

Las políticas nacionales de recursos naturales de los países de la región andina, por ejemplo, tratan desde hace un par de años de enfocar el problema del deterioro ambiental, la escasez o mala calidad hídrica y mal manejo, tanto en el ámbito rural como urbano, mediante políticas y estrategias ambientales en que se procura establecer una gestión hídrica integrada y consolidada entre los diferentes actores. Habrá que preguntar e investigar sobre quiénes integran a quiénes y por qué (Boelens et ál. 2007). El actual planteamiento predominante de la "integralidad" de los recursos naturales en un ambiente significa también que los aportes prácticos y pragmáticos de los múltiples organismos preocupados por el tema, tanto estatales como no gubernamentales, deberían concentrarse en la asesoría gubernamental y en promover e implementar una buena gestión de recursos naturales a nivel de los gobiernos y comunidades locales.

Sin embargo, en la actualidad se observa, por ejemplo, la difícil complementariedad entre muchas acciones públicas en el sector del agua, en las que se debiera tener en cuenta un aumento de la demanda efectiva, el logro de una mayor productividad de forma sostenible y la protección garantizada del medio ambiente relacionado. En muchos países centroamericanos escasea el conocimiento empírico-analítico (y el acceso al mismo) sobre la calidad y cantidad de recursos naturales, por ejemplo, el tipo y el grado de contaminación del agua o degradación de suelos, y sobre la calidad y la cantidad de la participación de los usuarios y de las organizaciones sociales en la gestión de los recursos naturales.

Este hecho se traduce en que muchas veces se elaboran lineamientos estratégicos ajenos a las necesidades locales, como muestran las últimas políticas nacionales del sector de riego en Chile y Perú. Ambas carecen de criterios y procedimientos para determinar las

dotaciones básicas, mínimas y máximas, de un sistema de cuenca o de unidad; tampoco tienen mecanismos de cómo debe funcionar la administración por medio del mercado de derechos de aguas (superficial y subterránea), ni tampoco definen claramente los niveles y grados de participación de las comunidades en la planificación, ejecución y control de la gestión público-privada (mayor detalle en Gentes 2007).

La debilidad de los actuales mecanismos de control sobre usos sostenibles, concertación equitativa de actores y medidas de preservación y conservación ambiental es aún más evidente bajo los diferentes escenarios de desequilibrios sistémicos. 1) Cuando se favorece a mediano y largo plazo el acceso legal prioritario y el abastecimiento para determinados sectores, sea de agua superficial o subterránea, sin tomar en consideración la conservación ambiental e hídrica, las posibilidades de re-uso o la eficiencia y readaptación de usos del agua de riego tradicionales. 2) Cuando las estrategias y programas públicos sean de uno o varios de los aspectos anteriores no coinciden con los marcos legales dados. 3) Cuando a los marcos legales nacionales se superponen acuerdos binacionales o internacionales, lo que nuevamente condiciona la acción pública hídrica, especialmente en cuanto a la facultad de resolución de conflictos, formas de participación real y gestión ambiental por unidades territoriales; tal es el caso de la gestión transfronteriza de cuencas. 4) Cuando los niveles de agua bajan y la demanda aumenta y, en consecuencia, aumenta también el grado de contaminación y falta de organización local y resolución de conflictos efectiva.

III.6. Concertación en defensa de intereses comunes, resguardo y desarrollo de ambientes y territorios

La exclusión de procedimientos efectivos de resguardo ecológico e inclusión social en el proceso de formulación de políticas se evidencia como una constante sistémica en muchas políticas públicas ambientales e hídricas emergentes en la región. En concreto, se hace

necesario analizar los conceptos, metodologías y estrategias públicas en marcha, que pretenden contribuir de manera estructural a la gestión ambientalmente sostenible de los recursos naturales y al manejo alternativo de conflictos, especialmente con respecto a aguas y tierras.

En los últimos años, las plataformas o mesas de concertación se han convertido en un mecanismo privilegiado por las cooperaciones técnicas internacionales y los programas públicos sectoriales. Sin lugar a dudas, estas nuevas entidades pueden facilitar la comunicación, y en cierto modo la interacción entre los diferentes actores, cuando generan beneficios para los participantes, inciden en las tomas de decisiones, son planteadas a largo plazo y forman agendas propias con recursos independientes.

En el apoyo a grupos vulnerables, las plataformas requieren ser bien informadas; incorporar aspectos de interdisciplinariedad; funcionar como cuerpos proactivos, es decir, analizar y elaborar contrapropuestas frente a la oferta oficial; generar dinámicas equitativas de poder local compartido sobre la decisión, control y tipo de sanción de los derechos (Boelens et ál. 2007) y promover acuerdos de inversión y comercio. De esta manera, las mesas de concertación pueden convertirse en un factor importante para acercar a grupos vulnerables, por ejemplo, comunidades indígenas que, en alianza con otros grupos o instancias, por ejemplo, grupos ambientalistas o agroexportadores, pueden formular compromisos pragmáticos y concesiones especiales sobre derechos prioritarios o exclusivos y recursos adicionales, especiales o ambos.

El desafío para los formuladores de legislaciones hídricas radica, en suma, en ‘modernizar’ las legislaciones, en el sentido de que se logre un balance en el derecho de aguas –partiendo de la sostenibilidad ambiental– entre la seguridad del dominio que legitima inversiones con visión comercial y los requerimientos legítimos de comunidades y centros urbanos. La implementación de tales avances, por cierto, dependerá de incentivos económicos y voluntad política (Burchi 2005).

Recapitulando:

El enfoque de la GIRH sobre la base de los principios de gobernanza local plantea nuevos desafíos en el desarrollo de nuevos acuerdos institucionales, mayor educación y capacitación de los usuarios y actores locales; pero, principalmente, demanda cambios de concepción en la relación entre Estado y sociedad. Es decir, los derechos y obligaciones respecto de la conservación ambiental no sólo corresponden a los políticos y actores públicos, sino también a otros actores que conviven en la comunidad política que conforma el Estado: empresas públicas y privadas, población urbana y rural, instancias de cooperación técnica, comunidades campesinas y pueblos indígenas. Esto implica un empoderamiento local en aspectos de manejo, control e interacción entre actores y organismos públicos, pero también capacitación consensuada y apta con miras al ejercicio de una nueva cultura sustentable del agua. El empoderamiento local no se aplica por ley, sino por un gran “pacto” o “acuerdo” social que, utilizando técnicas de gestión de redes, promueve una amplia participación de los actores locales como instrumento clave para superar las visiones de corto alcance que el ciclo electoral induce en los gobernantes.

CAPÍTULO IV

La gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: el caso de la ciudad de México

Como ya vimos en el capítulo anterior, hoy en día el problema del agua es una de las principales preocupaciones a nivel internacional y local, como lo demuestran los foros internacionales que se realizan con cada vez mayor frecuencia para abordar desde diferentes perspectivas el problema de la escasez de agua y su contaminación. En México desde hace una década se ha situado como un tema prioritario e incluso “de seguridad nacional” para el país, iniciando una reforma estructural de la gestión del agua que aún está por probar sus resultados. Los cambios institucionales no han concluido y en algunos casos apenas han iniciado, como la reforma legal o la constitución de los comités de cuenca.

No obstante, las autoridades encargadas de gestionar las zonas urbanas están cada vez más preocupadas por los asuntos locales que les atañen directamente y que preocupan a los ciudadanos (usuarios). Uno de ellos es la creciente visibilidad de la crisis del agua y el impacto tanto sobre el medio físico como el social. Pero aún con los datos que arrojan los informes sobre el agua en México, no se ha formado una conciencia social sobre la forma de reducirlo o mitigarlo. El cambio implicaría la actuación proactiva de todos los actores y no sólo de las autoridades. El cambio implicaría lo que ya hemos venido tratando: la gobernanza del agua.

La situación de presión sobre los recursos hídricos no es la misma en las diversas regiones y localidades del país. En este capítulo se presenta el “estudio de caso” de la zona metropolitana del Distrito Federal (ZMVM) como ejemplo del fuerte estrés hídrico ejercido sobre la cuenca, superior al “soportable”, pero también por ser una de las regiones donde mayores acciones de gobernanza se han emprendido. No obstante la situación continúa

empeorando. Los cambios climáticos que se prevén para el futuro forzarán la migración a zonas urbanas además de la que ya se origina por la concentración de actividades económicas.

El Segundo Informe sobre la situación de los recursos hídricos en el mundo de la UNESCO, publicado en el 2006, revela que el problema del agua radica en la mala gestión y aborda diversas acciones orientadas a superar la ineficacia con que se gestiona, a la que aplica el concepto de ingobernabilidad de los recursos hídricos. En este capítulo se presentarán los retos en el corto y largo plazo para los gobiernos sobretodo locales, tomando como análisis de estudio la ZMVM con la intención de aportar directrices basadas en la gestión integrada de los recursos hídricos que sea incluyente de las políticas urbanas locales.

IV. La gobernanza del agua: la construcción del problema público

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, cada día es más común el uso del concepto de gobernanza por los diversos actores sociales, no existe aún un uso generalizado del concepto para aplicarlo a la problemática ambiental (*environmental governance*). En la Unión Europea se ha difundido cada vez más a partir del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, para referirse a la democracia, la participación en la toma de decisiones y el buen gobierno. En materia ambiental estos tres requisitos son fundamentales para afrontar la crisis que ya presentan ciertos sectores ambientales como el agua, con la inclusión de todos los actores sociales en la conformación de las decisiones, de tal forma que permita la aceptación y la eficacia de las medidas que se adopten, pues es aquí donde radica uno de los mayores problemas de gestión del medio ambiente.

El concepto de gobernanza ambiental o más concretamente de gobernanza del agua no ha sido bien definido en el ámbito nacional y se usa para referirse a muchas cosas como la conflictividad y la movilidad en torno al agua, a aspectos físicos, o a la gestión, entre algunos. No obstante, cada vez gana mayores espacios en los documentos de los organismos

internacionales que directa o indirectamente influirán en las políticas ambientales internas refiriéndose a la superación de la crisis en la gestión.

Ante esta imprecisión conceptual se realiza una reflexión en este artículo para incorporar el debate en el tema de la gestión del agua y en los desafíos a que nos enfrentaremos para repartir el agua en cantidad y calidad suficiente de forma equitativa; y equidad aquí significa atender a las particularidades regionales y locales, económicas, sociales y ambientales en este reparto y gestión.

Este es uno de los primeros cambios en el enfoque con que debe abordarse la gestión de los recursos hídricos. En primer lugar, como ya es ampliamente reconocido, la gestión debe ser integrada, aquí hacemos una distinción entre el manejo integrado y la gestión integrada, el primero es lo deseable desde un punto de vista más ecológico mientras que el segundo reconoce las limitaciones legales, competenciales y territoriales y nos muestra lo posible dentro del marco jurídico vigente. En segundo lugar, implica el reconocimiento de que no es responsabilidad del gobierno exclusivamente, sino que implica la participación de los diversos actores en la toma de decisiones, según el rol que cumplen en la sociedad (inclusividad) desde su planificación (planificación participativa) hasta su implementación y sobretodo, evaluación.

En tercer lugar, implica abordar los problemas ambientales y concretamente el del agua con creatividad. De tal manera, que gobernanza de los recursos hídricos o gobernabilidad como se usa en el ámbito latinoamericano³⁴, se refiere a la buena gestión del agua y a la participación de todos los actores sociales en la conformación de las decisiones. Finalmente, uno de los aspectos fundamentales que deben ser incorporados en la gestión del

³⁴ El Informe sobre la situación de los recursos hídricos en el mundo utiliza el término *governance* en su versión en español como gobernabilidad, y así se utilizará en este texto. Para la Real Academia Española son términos indistintos, que se refieren al 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. No obstante, algunos distinguen estos dos términos refiriéndose a la gobernabilidad como un problema que está presente más en los países del Tercer Mundo oponiéndolo a la ingobernabilidad existente.

agua, sea como recurso o como servicio público es el de la vulnerabilidad y en consecuencia la adaptación,

En el ámbito internacional se ha conformado el concepto de gobernanza en torno a la gestión de los recursos hídricos para denotar que el problema del agua, o la crisis en torno al agua no es un problema de gestión exclusivamente, sino que lleva implícitos otros factores que son fundamentales para poder funcionar. Así se utiliza en los Foros internacionales, con una visión más amplia e integradora de diversos mecanismos que permitirían una mejora en el manejo del agua, de la conservación del bien y en su distribución para la satisfacción de necesidades humanas, con el fin último de garantizar una seguridad hídrica a nivel mundial.

La gobernanza del agua³⁵ como se entiende aquí incluye las mejoras en la capacidad institucional, los marcos legales y la distribución de los recursos pero el concepto comprende elementos mucho más importantes en la conformación de las decisiones en torno al agua, como son los procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio del poder y que no es otra cosa que la inclusión en la toma de decisiones de todos los agentes implicados (actores sociales) en asuntos que les conciernen. Por lo tanto, el concepto de gobernanza implica la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia (como se entiende en la Unión Europea).

El Segundo Informe sobre la Situación de los Recursos Hídricos en el Mundo (el Informe, de aquí en adelante), de la UNESCO, se centra precisamente en el tema de la gobernabilidad de los recursos hídricos, reconociendo que es aquí donde radica la crisis del agua, y no tanto en la escasez o en la abundancia de este bien ambiental³⁶. Se reconoce la

³⁵ Se han identificado cuatro dimensiones para referirse a la distribución y uso equitativo del recurso; al uso eficiente del agua para el crecimiento económico, a garantizar a los ciudadanos y tomadores de decisiones oportunidades democráticas para influir y supervisar los procesos políticos y sus resultados, tanto en los niveles nacional e internacional y al fortalecimiento en el uso sustentable de los recursos hídricos y la integridad del ecosistema.

³⁶ En el IV Foro Mundial del Agua se reconoció que existe “una crisis de gobernanza, tipificada por instituciones pobremente organizadas, marcos legales débiles, recursos financieros y humanos limitados, corrupción y falta de transparencia, y un limitado involucramiento de los principales sectores interesados en el proceso de toma de decisiones políticas”.

variedad de sistemas de gobernanza que pueden existir en el mundo pues no hay un modelo a seguir; es una cuestión que depende de costumbres, políticas y condiciones de cada país, por lo que las reformas para mejorar la gestión del agua vienen dadas más bien por presiones internas, por las amenazas ambientales, el crecimiento de la población y una cuestión muy importante en estos días, por la mirada internacional.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la gobernanza es la condición previa más importante para la gestión equitativa y eficaz de los recursos hídricos con el objetivo de reducir la pobreza. En el ámbito de la CEPAL, sin embargo, se entiende en forma más limitada y con una visión más economicista se refiere a “la capacidad de insertar el agua en forma productiva en la economía y en la capacidad de ésta de afrontar y pagar por servicios que presta el agua”. Esta visión pragmática es restringida y excesivamente antropocéntrica dejando de lado valores y costumbres que influyen en el manejo del agua y se limita a ver el agua como un recurso natural más que un elemento ambiental. Es verdad que el manejo del agua implica un análisis de la política económica general pero el problema de gobernanza debe tener como premisa la no alteración del ciclo del agua más allá de gobernar el agua de forma productiva.

El problema del agua en América Latina no es tanto de disponibilidad del agua, sino propiamente de gobernabilidad, de la priorización que se da dentro de las políticas públicas, del abastecimiento con equidad y de la conservación de una calidad aceptable para los diversos usos. Por lo que las reformas o creación de nuevas instituciones que incorporen este concepto de gobernanza tal como se ha expuesto, implica la (re) creación de sistemas políticos, sociales económicos y administrativos para administrar los recursos hídricos y para garantizar la prestación equitativa de los servicios relacionados con el agua. En este sentido, México ha emprendido una gran reforma con la modificación de la Ley de Aguas Nacionales en 2004 (LAN), si bien, aún incompleta.

Uno de los mayores déficits en el ámbito latinoamericano es el de la participación. Si la gobernanza del agua requiere la interacción dinámica de tres niveles: del gobierno, la sociedad civil y el sector privado y está construida sobre los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que afectan directa o indirectamente el uso, desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la entrega de servicios relacionados con el agua a diferentes niveles, debe buscarse la manera más adecuada de esta participación. La incorporación de la iniciativa privada es una constante en las recomendaciones de los organismos internacionales, pues hay funciones y tareas, que pueden desempeñar de forma más eficaz que la administración pública, como se ha visto en países como Chile; el problema es cómo internalizar criterios (de mercado, generalmente) en un sistema jurídico e institucional basado en la noción de bien público (res pública) sin alterar la esencia de la concepción constitucional sobre estos (artículo 27 párrafo quinto de la Constitución Mexicana) y que quizá explicaría la oposición que encuentran estos instrumentos de mercado sin el razonamiento exhaustivo sobre qué es lo que se privatiza³⁷.

Además está presente el problema de cómo promover una toma de decisiones más coordinada y cómo mejorar la comunicación entre los distintos niveles, de tal manera que no se trate de una gestión de arriba hacia abajo exclusivamente, sino integradora. El problema práctico de la gobernanza del agua no sólo es de incorporación de los actores, privados o la sociedad civil, ni de modificaciones legislativas, depende de una serie de circunstancias sociales, culturales, ambientales y económicas, por lo que es un problema de consenso, de cómo alcanzar el acuerdo, las transacciones y decisiones entre los diversos actores y en la toma de decisiones, y de cómo otorgar el poder a una entidad pública o a otros actores.

³⁷ La privatización tiene el riesgo de que si no se diseña adecuadamente, se concedan más derechos de los que se deberían como sucedió en Bolivia dando lugar a concesiones extremadamente desiguales, o a “pactos” leoninos para la sociedad. Este es un hecho recurrente en Latinoamérica en varios sectores. De ahí que cuando se hable de la mejora en la gestión se centre el debate más bien, en la que puede realizar el estado principalmente, en colaboración con la sociedad; dejando poco espacio a los instrumentos de mercado. Sin embargo, la política gubernamental apuesta cada vez más por el uso de estos en sus diversas modalidades.

En cuanto a la forma de entender la gestión, ésta no se refiere ya a un asunto o tarea que corresponde únicamente a instituciones públicas sino que conlleva la incorporación de todos los sectores implicados, desde la formación de la política hasta su implementación y seguimiento. Por lo tanto, se reconocen como principios operativos de la gobernanza del agua la responsabilidad, la transparencia, la participación, la equidad, el estado de derecho, la ética y la sensibilidad a la problemática del agua, todos ellos principios democráticos.

La gobernanza del agua implica también la gestión integrada de los recursos hídricos o gestión por cuencas como formas de gestión eficaces; y por otro lado, el reconocimiento de formas de gestión tradicionales para ámbitos locales como el que realizan las comunidades indígenas, basadas en la experiencia y la convivencia armónica con la naturaleza.

El problema de gobernabilidad del agua radica en la brecha que existe en el uso del agua y del suelo, en el diseño de las políticas y su implementación, en la descoordinación entre las autoridades urbanas y ambientales; es decir, no existe la visión de conjunto del agua dentro del medio ambiente (integralidad), ni la continuidad cuando se intenta solucionarlas. No es un problema sólo técnico, sino de equidad. El acceso al agua, de calidad aceptable, a la toma de decisiones de los sectores más vulnerables, e Implica justicia distributiva del recurso y de las decisiones.

Hasta ahora, el principal uso del agua es el destinado a la satisfacción de las necesidades humanas aunque existen intentos de ir más allá como sucede en el ámbito europeo con la Directiva Marco de Aguas que se orienta a “mantener una buena calidad de las aguas que permita la conservación de los ecosistemas acuáticos” (incorporación de criterios ecocéntricos), e incluso ya en la legislación mexicana se recoge el uso ambiental que hacen los ecosistemas del recurso, aun cuando no se haya concretizado.

IV.2. La política del agua en México

Siguiendo este planteamiento sobre la gobernanza local del agua, aquí se analiza brevemente el proceso de reforma en torno a la gestión del agua que ha tenido lugar en México y sus implicaciones en zonas urbanas. La integración de los recursos hídricos en las estrategias nacionales de desarrollo, es decir, el reconocimiento del problema público al más alto nivel, se llevó a cabo con la inclusión del agua como un factor estratégico para el desarrollo del país en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 como un asunto de seguridad nacional, junto con los bosques. En base a esta consideración se realizó el Programa Nacional Hidráulico y los Programas regionales de cuencas. La reforma del Estado que se emprendió en México a partir del año 2000, en materia ambiental se tradujo en una reforma legal, estructural y de descentralización hacia las entidades federativas. Esta reforma ya había sido iniciada anteriormente, pero es en este periodo que se dan cambios importantes en materia de gestión de aguas.

Estos cambios se reflejan en la nueva Ley de Aguas Nacionales de 2004 y en la asignación presupuestaria del 2005 del 76% del presupuesto total de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado creado en 1985, y encargado de la gestión y administración del agua en el país. (Domínguez, 2009). En primer lugar, es una ley moderna que incorpora avanzados principios derivados del ámbito internacional. En segundo lugar, la adopción de instrumentos novedosos para el manejo del agua tuvo lugar con la incorporación del enfoque por cuencas en la gestión, en la creación de diversos órganos consultivos que buscan la toma de decisiones más consensuada y en la orientación de la política hídrica hacia Sistemas de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (SGIRH).

La LAN incorpora el concepto de Gestión por cuencas pero no puede decirse que se ha implementado de forma adecuada (desarrollo institucional) pues la creación de innumerables

categorías y divisiones de gestión (cuencas hidrológicas, regiones hidrológicas, regiones hidrológico-administrativas, consejos de cuenca, comités de cuenca. etc.) provoca confusión en la delimitación de responsabilidades y el ejercicio claro de funciones en detrimento de una gestión integral del medio ambiente. La adaptación que se hizo de la experiencia de otros países, principalmente España y Francia no parece ser la más adecuada, por ejemplo, no se otorga autonomía financiera a los Organismos de cuenca y esta es una gran limitante para el efectivo desempeño de sus funciones. Es decir, dependen orgánica y financieramente de la Comisión Nacional de Aguas. (Domínguez, 2006).

Para que un sistema de protección sea eficaz debe ser completo, es decir, no sólo basta la reforma legal, hay que crear todas las instituciones e instrumentos, que permitan que la Ley sea implementada efectivamente. En México, si bien la LAN incorpora estos criterios la ausencia de reglamentación de la Ley en aspectos cruciales como el funcionamiento de los organismos de cuenca no conduce a este fin. Aún estamos en presencia de un esquema inacabado, la falta de desarrollo de la Ley es una gran limitante porque se deja a los Reglamentos aspectos fundamentales del funcionamiento de la gestión por cuencas como la estructura, organización, funcionamiento y ámbito de competencia así como de otros organismos creados por la ley³⁸. (Domínguez, 2006).

No obstante estos pendientes, México representa en Latinoamérica uno de los países más avanzados en materia de gestión del agua por las reformas legales e institucionales emprendidas para orientarse hacia la “gestión por cuencas”, y junto con Brasil, quienes cuentan con mayor experiencia en la gestión de cuencas y de participación constituyen los dos sistemas más modernos.

La gestión del agua por cuencas es la forma más adecuada para incorporar el ciclo hidrológico y gestionar con criterios ambientales, y los organismos de cuenca creados por la

³⁸ Aún cuando se considera vigente el anterior reglamento, obedece a la ratio de una ley anterior, por lo que difícilmente puede ser aplicable. Existe ya la propuesta del nuevo reglamento que aparece en la página de la CNA.

LAN y sus órganos auxiliares permiten la incorporación de los diversos actores sociales, pero debe clarificarse en el desarrollo de la ley esta efectiva incorporación y la responsabilidad de cada órgano para evitar duplicación de funciones y la tan ocurrida difuminación de responsabilidades. Con este nuevo marco legal las cuestiones problemáticas de gobernanza del agua en México radican en la efectiva participación de todos los niveles de gobierno y de los actores sociales, para evitar la concentración en la CNA o en los organismos de cuenca de todas las decisiones privando a los gobiernos estatal y municipal de su participación en estas.

Constitucionalmente los municipios tienen a su cargo el abastecimiento a poblaciones y el saneamiento (art. 115 Constitución Mexicana) y las Entidades Federativas de acuerdo con la LAN participan en los diversos órganos creados. La efectiva participación de estos, así como de un mayor segmento de la sociedad y no solo de los usuarios (el usuario doméstico no es la población, por ejemplo), permitirá implementar este enfoque con mayor eficacia, tarea que corresponde desarrollar al reglamento.

Es precisamente el ámbito de gobierno local que ve debilitada su participación en estos órganos de cuenca al asistir solo como invitados con voz pero sin voto; por un lado son los encargados de prestar el servicio público de saneamiento y alcantarillado y ostentan competencias urbanas como la del uso del suelo o transporte y en general de gestión local que hacen importante su participación en la política del agua, y por otro, son los ámbitos donde deben buscarse las formas de adaptación concretas a la cambiante situación provocada por el cambio global, lo que los legitima para no sólo desarrollar la política urbana sino participar activamente en la política del agua y en las estrategias nacionales de adaptación.

IV.3. Vulnerabilidad y adaptación de zonas urbanas: ¿operativizando el concepto de gobernanza del agua?

Si bien México no es un país que presente en términos generales problemas de escasez de agua, sí se encuentra mal distribuida por razones geográficas (norte con escasez y sur con abundancia, el norte con mayores presiones pues ahí se concentra gran parte de la actividad económica del país y el sur con problemas de pobreza); esta desigual distribución responde cada vez más a razones humanas, es decir, son resultado de la actividad humana depredadora, sea a través de decisiones no adecuadas sobre la administración o gestión, la concentración de población que responde sólo a políticas económicas o de localización industrial que conlleva la movilidad de unas zonas a otras muchas veces no planificada, con una visión meramente instrumentalista. Todos estos hechos, provocan estrés hídrico, que una vez producido debe ser gestionado para ser superado, corregido o al menos, minimizado.

Y este es una de las situaciones en que se encuentran muchas de las zonas urbanas del país. La gestión del agua, además de ser integral como supone la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), debe buscar formas de adaptación a los futuros escenarios que la situación hídrica presentará. Más adelante se expondrá, el caso de la gestión del agua en la Ciudad de México y las implicaciones derivadas del enfoque por cuencas, así como las diversas formas de adaptación a las que deben enfrentarse lugares altamente urbanizados donde la planificación tiene otros matices ya que el entorno ambiental está altamente modificado y lo urgente son medidas correctoras. Por supuesto que se requieren enfoques previsores pero en el corto plazo es necesario mitigar los efectos que se están produciendo actualmente, para proponer la adaptación a los futuros cambios de escenario.

El Estudio de país elaborado por el INE (1994-1996) ya mostraba que por efecto de los cambios globales se podría producir la modificación del régimen y distribución espacial y temporal de las precipitaciones pluviales, cambios en la humedad de suelos y aire producidos

por la contaminación atmosférica de las ciudades, alteraciones de los procesos de evapotranspiración y la recarga de acuíferos, la alteración de cuencas hidrológicas, el régimen y distribución de escurrimientos superficiales e inundaciones, los cambios en el régimen de vientos y de insolación, por sólo mencionar los referidos al sector hídrico.

La vulnerabilidad³⁹ a la que está expuesta la población en México (vulnerabilidad social) debido a las variaciones climáticas que están ocurriendo en los últimos años exige la búsqueda de soluciones de adaptación o mitigación hacia estos fenómenos y es un tema que no debe estar descoordinado de la Política del Agua ya que la disponibilidad del agua condiciona la gestión que sobre ésta se hace, un hecho claro en el norte del país. Pero también existe la vulnerabilidad ambiental, es decir, la que tiene impacto sobre el ambiente directamente; el estrés producido en este caso sobre los recursos hídricos, que no es uniforme y que las actividades humanas pueden agravar.

Por ahora nos referiremos únicamente a la vulnerabilidad de zonas urbanas, pues comúnmente se identifica la vulnerabilidad con la ocurrencia de grandes fenómenos naturales y no sólo es así; existe otras que son menos visibles y a veces “imperceptibles” a la mirada humana pero que van sucediendo sin aparentemente darnos cuenta y este es el caso de zonas urbanas, donde existe una vulnerabilidad latente y manifiesta respecto al agua, sobre la calidad y la cantidad con que llega, el impacto de las temporadas de lluvias tan prolongadas para los cuales la ciudad no está preparada, ni siquiera aquellas zonas que sí fueron planificadas, pero sobre todo aquellas donde creció la ciudad irregularmente, que presentan una alta vulnerabilidad relacionada con el agua, desde la aparición de enfermedades que tienen como vector el agua o la producida por los deslaves, inundaciones o hundimientos.

³⁹ La vulnerabilidad es entendida como la probabilidad de que, debido a la intensidad de un evento y a la fragilidad de los elementos expuestos, ocurran daños en la economía, la vida humana y el medio ambiente. El IPCC define la vulnerabilidad como “la medida en que un sistema es capaz o incapaz de afrontar los efectos negativos del cambio climático, incluso la variabilidad climática y los fenómenos extremos” señalando que “la vulnerabilidad está en función del carácter, la magnitud y el índice de variación climática a que está expuesto un sistema, su sensibilidad y su capacidad de adaptación (IPCC 2001).

Tratándose de zonas urbanas también hay que diferenciar entre aquellas que se encuentran en zonas costeras y las que se encuentran dentro del territorio como la mayoría de las grandes metrópolis mexicanas y las ciudades medias, y que por ende, requieren de medidas diferentes. En México, más del 70% de la población vive en zonas urbanas, por lo que se requiere de una estrategia destinada a este tipo de asentamientos; en la zona norte y centro del país se concentra gran parte de los asentamientos humanos y las actividades económicas, además muchas de estas áreas urbanas se encuentran sobre zonas de recarga de acuíferos con una potencialidad contaminadora de éstos. Según los datos del INEGI una quinta parte de la población vive en zonas de alto riesgo a inundaciones.

En el Estudio de país realizado por el INE, se afirma que todas las cuencas hidrológicas son vulnerables y se verán afectadas por las variaciones climáticas, la ausencia de éstas no permitirían por ejemplo, la recarga de los acuíferos, la principal fuente de abastecimiento de la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM). En la Ciudad de México la temperatura ha aumentado en más de cuatro grados centígrados y experimenta más tormentas severas que hace cincuenta años⁴⁰; ésta zona también es propensa a fenómenos de alta temperatura (olas de calor) provocadas por la urbanización y los cambios en el paisaje. Es aquí donde entra nuestra reflexión, ya que la administración de los recursos hídricos y su gestión, que se ven afectados o incluso alterados por el cambio climático, es un elemento crucial para el desarrollo humano y económico del país y debe incluir la dimensión de vulnerabilidad y de adaptación dentro de la política del agua y no de forma separada, por ejemplo a través de una política sectorial de prevención y manejo de desastres naturales descoordinada de la política urbana de servicios públicos, concretamente del agua, o la de fomento a determinadas actividades económicas en ciertas regiones sin prever el futuro impacto que tendrá sobre el entorno inmediato y a largo plazo.

⁴⁰ A nivel global se espera un aumento de temperatura de 1.4 grados a 5.8 grados centígrados en el periodo 1990-2100 según los estudios realizados por el IPCC, un hecho sin precedentes en la historia.

Paradójicamente México se encuentra entre los países con baja disponibilidad de agua a nivel mundial (IPCC), aunque en los informes nacionales no son alarmantes las cifras sobre la disponibilidad se muestra la disparidad entre el norte y el sur por razones físicas pero también existen las relacionadas con el impacto del “desarrollo”. (Domínguez, 2006).

En México, la disponibilidad de agua por habitante ha disminuido, de 11500 m³ (1950) a 4,900 (1999) con un escenario a futuro nada prometedor (CNA). El informe del año 2001 sobre el cambio climático de México revela que el promedio anual de disponibilidad de agua potable per cápita fue de 4,841 m³ por habitante en el 2000 y disminuyó a 4,685 m³ por habitante en el 2001 (CNA, 2001).

Si ésta es también el agua que se tiene que gestionar, hay que incorporar el concepto de vulnerabilidad también en la gestión del agua, por dos razones a saber, porque está disminuyendo y porque la que cae no se aprovecha, el agua de lluvia podría resolver -como ya se ha dicho- problemas de abastecimiento en zonas como la Ciudad de México, pero para esto hace falta fortalecer las capacidades locales y su infraestructura y sobretodo crear conciencia ambiental en la población, que en este caso no les limita su desarrollo sino todo lo contrario, ayuda a satisfacer necesidades humanas.

Estos temas no son sólo un asunto local, sino de Planificación hidrológica (y esta es la otra cara de la gestión del agua), que no puede quedarse en el nivel macro, sin incorporar la problemática local o al revés. La LAN fue elaborada pensando en la escala nacional y regional para incluir en los planes hidrológico-administrativos las circunstancias regionales de disponibilidad, calidad y cantidad, pero también deben entrar en consideración la mejora en el abastecimiento y el saneamiento de competencia local. Esta es una visión integral y de conjunto. Y por tanto, la capacidad decisoria en la conformación de la política del agua de los niveles locales es importante.

Por otro lado, la gobernanza del agua también implica la gestión de los riesgos a que están sometidas las zonas urbanas, como las inundaciones y esto se ve claramente en la ciudad

de México donde ya están identificadas las zonas inundables, pero aún quedan pendientes las estrategias de adaptación a estos fenómenos recurrentes⁴¹.

IV.4. La gobernanza del agua como factor clave de la sostenibilidad urbana

Por lo expuesto, un buen gobierno del agua, inclusivo de los actores sociales y que funcione con un efectivo enfoque integrador representa un factor clave para lograr una sostenibilidad urbana. La problemática del agua en zonas urbanas radica en la inequitativa distribución que subsiste en la prestación del servicio público, en la ausencia de una planificación previsor, en la sobreexplotación y contaminación de los acuíferos sin dejar que se recarguen para permitir su continuidad, en la extrema dependencia de agua de zonas muy alejadas, la obsoleta canalización y tecnología utilizada (en la Ciudad de México se pierde alrededor del 40% del agua en su transporte debido a la deficiente infraestructura) y en gran parte por la inadecuada gestión que se realiza, descoordinada o mínima. No existen criterios uniformes y la disparidad con que se realizan estas tareas no obedece a la diversidad regional, sino más bien a falta de criterios claros.

La falta de coordinación intergubernamental a que nos referimos la podemos ver en los informes elaborados por los diversos niveles gubernamentales; así, según los informes de la CNA la Cuenca de México será una zona vulnerable en temas de agua y los Planes hidrológicos la catalogan como de vulnerabilidad baja (Región Hidrológica XIII Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala), mientras que en los elaborados por el Gobierno del

⁴¹ En el ámbito de la Unión Europea existe una Propuesta de Directiva sobre zonas inundables, que identifica las ciudades y regiones propensas a estos riesgos ocasionados por las alteraciones climatológicas, y propone formas de gestión para abordarlas. Esta propuesta no está al margen de la Directiva marco de aguas. En México el Distrito Federal ha elaborado la Estrategia Local de Acción climática constituyendo un gran avance al reconocerse la dimensión local y urbana del cambio climático, aunque con escasa referencia al tema de la vulnerabilidad de los recursos hídricos. Canadá también ha elaborado una Estrategia para adaptarse al cambio climático dirigido a las municipalidades con amplia referencia a las diversas facetas del agua. Italia, por su parte ha elaborado una estrategia concretamente para la vulnerabilidad en el sector del agua.

Distrito Federal se reconoce ya la alta vulnerabilidad de la Cuenca del Valle de México por la relación entre elevación de temperatura, aumento de la evapotranspiración, reducción de cuerpos de agua y disminución de la infiltración a mantos acuíferos en combinación con los asentamientos humanos irregulares con vivienda precaria en zonas de riesgo (Hacia la Agenda XXI del Distrito Federal y Estrategia Local de Acción Climática del Distrito Federal).

La coordinación entre los organismos de cuenca y los municipios es fundamental tratándose de estos problemas, pero también de los Estados cuando tienen a su cargo la prestación de estos servicios o en la medida que realizan funciones de planificación dentro de sus límites político-administrativos. Por un lado, el organismo de cuenca concentra las funciones más importantes de política, administración y gestión hidrológica, por otro, los municipios son los constitucionalmente obligados para ocuparse de estas tareas en torno al agua que inciden más directamente en el ciudadano. ¿Cómo lograr esa integralidad de gestión del agua? Esta es la función que cumplirían los organismos de cuenca en función de las regiones hidrológico-administrativas, que tienen como fundamento de su creación la superación de los límites político-administrativos, creando un órgano con autoridad más allá de las Comisiones metropolitanas sin facultades decisorias vinculantes o de la visión fragmentada, diferente y a veces opuesta de las entidades federativas o los municipios, que por su parte se ven representados en los organismos de cuenca.

El problema concreto es la efectiva participación decisoria. La gestión por cuencas se reduce sin embargo, a la de los recursos hídricos, si bien la LAN se refiere a la consideración de los demás recursos y a la participación de las Secretarías y Dependencias que tienen que ver indirectamente con el uso del agua, por lo tanto se trata de una gestión hidrológica. Pero no por esto, aún cuando la CNA se perfiló en los últimos años como un “suprapoder”, como juez y parte, el concepto de gestión integrada no debe ser concentrador de todas las facultades y potestades, mucho menos cuando las entidades federativas y los municipios han desempeñado por mucho tiempo funciones que en su nivel son más eficaces. Por lo tanto, la

gestión integrada no sólo se refiere a los recursos hídricos sino a la manera en cómo se realiza, es decir, atendiendo a su dimensión institucional, integradora de los otros niveles de gobierno a través del establecimiento claro de relaciones intergubernamentales o interadministrativas.

Por cuanto hace al aspecto más local, implica la coordinación y cooperación entre las diversas autoridades dentro de una misma Cuenca hidrológica para alcanzar objetivos de calidad del agua y de equilibrio ecosistémico por un lado, y de abastecimiento a poblaciones en forma equitativa y con una gestión integrada.

Por otro lado, desde la perspectiva urbana, un problema concreto de gobernanza del agua es el relativo al desarrollo de las capacidades locales para la gestión de los recursos hídricos, ya que la ineficacia en el cobro, la prestación del servicio, la medición, etc., que realizan los municipios, o los organismos operadores es ineficiente (INE: 2006). Desde la Conferencia de Río se planteó la necesidad de fortalecer y dar mayor protagonismo a los gobiernos locales, y posteriormente de la necesidad de interacción de estos con los niveles nacional y local; la problemática del agua requiere de este diálogo. En el IV Foro Mundial del Agua los alcaldes pusieron de manifiesto todas estas preocupaciones, que ya son conocidas y que sin embargo no terminan de abordarse.

Los estudios urbanos generalmente se quedan en el análisis de los sistemas de abastecimiento y saneamiento (SCHTEINGART: 2001), es decir, del sistema hidráulico de las ciudades sin incorporar la visión del ciclo del agua de la región en donde se encuentran. Por otro lado, las actividades económicas desarrolladas en la ciudad, así como aquellas asociadas a éstas como el transporte o la generación de residuos, ejercen una fuerte presión en los sistemas hídricos (emisiones atmosféricas, vertidos contaminantes, vertederos) y contribuyendo al cambio climático con el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Hace falta esa visión integradora que considere -aún cuando estemos hablando de la problemática local del agua concretamente- las interacciones entre los diversos sectores

ambientales y las repercusiones sobre los recursos hídricos de los diferentes tipos de contaminación producidos y la inclusión de la vulnerabilidad socio-ambiental (LEZAMA-DOMINGUEZ, 2006: p. 164-172).

Para hacer más visible donde radica los problemas y soluciones para lograr una sustentabilidad urbana en entornos altamente urbanizados nos referiremos a la gestión que se realiza en la Ciudad de México, dentro de la Cuenca del Valle de México.

IV.5. La gestión del agua en la ciudad de México: ¿existen o no las redes de gobernanza?

El estudio de la problemática del agua en la Ciudad de México o en la ZMVM no es nada nuevo. Debido a que representa uno de los principales problemas se ha abordado desde diversas perspectivas, sea calidad, cantidad o desde el punto de vista ingenieril y son innumerables los que tratan el problema de la gestión. Sin embargo, el tema de la vulnerabilidad y falta de adaptabilidad en cuanto al agua son recientes, sobre todo para proponer estrategias de adaptación en el contexto de cambio global incorporando además el enfoque por cuencas.

La ZMVM concentra el mayor volumen de población del país y de actividades económicas por lo que sus requerimientos de agua, alimentos, y energía aumentan cada vez más. Se espera un incremento de población del 20.5 % para el año 2010 y un incremento de la demanda de agua de 80 m³. (Domínguez, 2006).

Atendiendo a los datos presentados en el documento Hacia la Agenda XXI para la Ciudad de México el futuro escenario es un tanto catastrófico, la situación del agua sea superficial o subterránea es preocupante, las pérdidas y la demanda de agua aumentan y las soluciones se orientan hacia la explotación futura de los ríos Amacuzac, Tecolutla y Atoyac con un alto costo social, ambiental y económico.

IV.6. Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México

Los requerimientos de agua en ésta zona se incrementan cada vez más y las autoridades gubernamentales en los distintos niveles sabedoras de ésta situación buscan soluciones a este problema. Se ha puesto de relieve que industrias que requieren el agua como insumo se podrían ver amenazadas, y se prevé un escenario muy competitivo entre los diversos usos del agua (generación de energía eléctrica, industrial, doméstico, agrícola), además, los cambios de uso del suelo que tienen lugar de forma desordenada agravarían la erosión (BISWAS: 2003). Es una zona con alta vulnerabilidad socio-ambiental por el volumen de población y de actividades económicas donde se hace necesario conocer si las cuencas pueden satisfacer este requerimiento sin alterar más de lo que está el ciclo hidrológico.

Por una mala gestión y la ausencia de una visión de largo plazo fomentando la concentración de la actividad industrial es una de las cuencas que presenta un alto grado de sobreexplotación de los acuíferos y en donde la reserva de aguas subterráneas ha disminuido a un ritmo de 8 km³ por año (Informe 2002 sobre cambio climático).

Diversos factores inciden en la presión que producen los sistemas humanos sobre los sistemas naturales y que la convierten en una zona potencialmente conflictiva por los usos del agua. La distribución del agua en las zonas urbanas o rurales de la cuenca de México es muy desigual y siendo una de las zonas más desarrolladas y con mayor actividad económica del país, aún existen zonas que no cuentan con la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado teniendo que abastecerse por otros medios como la compra de pipas (que presenta problemas de equidad en el acceso al recurso) o el almacenamiento del agua, sin las debidas medidas que eviten futuras enfermedades asociadas al agua y al calor. Retomando los datos de la propuesta

Hacia la Agenda XXI para la Ciudad de México en unas colonias el consumo promedio por usuario es de 26 m³ mientras que en otras excede los 100 m³. Además, las

tarifas no reflejan el costo real de llevar agua hasta los usuarios, el usuario industrial con pozos concesionados paga un promedio de 28 centavos por m³ y al gobierno del DF le cuesta un promedio de 4 pesos el canalizar el agua del Cutzamala (Informe 2002 sobre cambio climático). No existe una concienciación en los usuarios sobre el papel que el agua representa en sus actividades derivando en un malgasto del recurso y tampoco la percepción del riesgo por el agua corresponde con el riesgo real. Según este informe el 80% del agua que se pierde es en tomas domiciliarias.

Cabe preguntarse, ¿se abordan estos problemas en la política del agua en los diversos niveles?; ¿en efecto hay redes de gobernanza en donde participen varios sectores, incluidos los usuarios? Es decir, participan los ámbitos nacional, regional y local de forma coordinada. El que gobiernen diversas fuerzas políticas en estos niveles puede verse como una ventaja, ya que obliga a la cooperación y la coordinación, el reto es verlo de esta manera y no como una competición por la prevalencia de competencias. Según la agenda adoptada en México dentro del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo sustentable, el año 2007 fue el año del consumo sustentable, y los gobiernos hasta hoy no están sabiendo dar contenido a este. Tan solo están promoviendo campañas de concienciación ambiental en el tema del agua.

Para ejemplificar el desequilibrio que provoca el desconocimiento o un enfoque equivocado en la gestión se muestra lo siguiente: en el 2001 en el Valle de México la precipitación era de 767 mm y la extracción fue de 4,784 m³ desproporcional a todas luces de la capacidad de recarga del acuífero, el grado de presión fue de 126% (CNA-SEMARNAT, 2003).

Actualmente, la precipitación medial anual en la región es de 650 mm, inferior a la media anual, la recarga anual es de 700 millones de m³ y la extracción es de 1300 millones m³ (Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México) y el estrés producido ha aumentado al

128%⁴² (Estadísticas del Agua: 2010) Algunas de las funciones en este ejemplo corresponden a la CNA y otras a las autoridades locales, de ahí la insistencia en la coordinación para superar la conflictividad entre los diversos niveles de gobierno y de la sociedad.

Para el caso de la ciudad de México, es importante tener en cuenta que la oferta-demanda del líquido se encuentra determinada por factores naturales (disponibilidad de acuíferos y presión sobre estos), tecnológicos (mecanismos de extracción, potabilización, distribución, desalojo y saneamiento), espaciales (distribución territorial de la población, exigencias del mercado inmobiliario, ubicación de la infraestructura urbana, etc.), demográficos (incremento y concentración de la población), socioculturales (patrones de consumo, capacidad de acceso al servicio, etc.) financieros (capacidad económica de los organismos operadores de agua) y jurídico-administrativos (conjunto de marcos legales y administrativos en torno a la gestión de los recursos hídricos).

Lo anterior nos obliga a observar la complejidad de las dinámicas del problema público, es decir, las dinámicas de consumo, administración y manejo del agua que la ciudad usa y desecha, a fin de construir modelos de gestión sostenibles, sustentables y participativos. Así, la idea de contemplar el cobro diferenciado del agua, resulta sumamente relevante para el planteamiento de sistemas tarifarios justos, que contemplen tanto la capacidad de pago de los usuarios, como el empleo que se le da al agua. En este mismo sentido, debe atenderse a los costos del agua para empleo industrial, como es el caso de la industria refresquera y embotelladora, que se ha opuesto férreamente al incremento de las cuotas que se aplican por el consumo de agua de primer uso.

⁴² En la Ciudad de México, donde las zonas ricas presentan un consumo promedio de 308.95 l/hab/día (Delegación Miguel Hidalgo) en otras el consumo es de 135.04 l/hab/día (Delegación Venustiano Carranza) según los datos de Estadísticas del agua 2005, que está por debajo del promedio diario mínimo requerido para satisfacer las necesidades básicas. Otro de los graves problemas que aumentan la vulnerabilidad en la ZMVM y en la Ciudad de México es el de los hundimientos por la sobreexplotación de acuíferos. De 1983 a 1996 los hundimientos en el Zócalo fueron de 1.2 m, en Xochimilco de 2m y en la subcuenca Chalco llegó a los 7 m. Se muestra el aumento en las lluvias y los problemas ocasionados por estas en las Delegaciones que presentaron mayores problemas en el periodo 1998-2002, (el 65% debido a la insuficiencia de drenaje, el 30% por encharcamiento de vialidades y el 5% por daños a casas habitación).

En cuanto a de la política hídrica prevaleciente ha influido de manera decisiva en la eficiencia que los consumidores hacen del recurso, sobre todo en los sectores empresariales. Hasta el día de hoy, la estrategia de abasto de agua se ha basado en el incremento de la oferta (a expensas del equilibrio hidrológico de la cuenca del Valle de México) y se ha prestado poca atención a la gestión por demanda, por medio de la cual es posible impulsar el uso eficiente y sustentable del líquido en los sectores domésticos, urbano, industrial y agrícola; de forma tal que se pueda ampliar la cobertura, la cantidad y la calidad del agua, a la vez de disminuir la extracción de agua de los acuíferos.

Recapitulando:

El problema en zonas metropolitanas o en megaciudades como la Ciudad de México es la complejidad de las mismas, con un alto grado de transformación del entorno y una creciente presión sobre los recursos por el aumento poblacional. En el caso del Distrito Federal como hemos visto, la vulnerabilidad deviene por diversas causas: el hundimiento por la disminución de los niveles de los acuíferos y su sobreexplotación, el crecimiento de la mancha urbana sobre el suelo de conservación, las inundaciones en las zonas más pobres, el incremento en los escenarios de sequía.

Además la subida de temperatura puede afectar los periodos de cosecha por el aumento o disminución de la disponibilidad de agua y la calidad del aire, con los consecuentes efectos sobre la salud de los urbanitas. Todos estos problemas ya no sólo son del gobierno local, pero tampoco es aceptable que se atraiga el asunto por el nivel federal a través de cualquiera de sus órganos creados para administrar y cuidar del agua. Como en toda la materia ambiental, están inmersas competencias de varios niveles y dependencias, de ahí la importancia de la efectiva coordinación para evitar acciones separadas y conflictos administrativos. Como en otros países ha sucedido, la materia ambiental propicia la

formulación de reglas claras sobre las funciones y responsabilidades sobre todo de los gobiernos. Este es un paso previo a la participación en un esquema de racionalidad.

Conclusiones

Los problemas públicos son considerados construcciones sociales en las que el gobierno, la iniciativa privada, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los académicos y los líderes políticos y sociales en su conjunto, definen e intentan resolver. Esta complejidad de actores y la intervención de múltiples intereses y cotas de poder, a veces incompatibles e irreconciliables, son los factores que tornan conflictivo el panorama para la discusión y el manejo del problema público. La gobernanza y las redes de política pública, desde la teoría de la ciencia política, la administración pública y las políticas públicas, dan cuenta de esta (co)participación.

Los problemas públicos no son sencillos de identificar, ni fácilmente de resolver; más bien se manejan. En los Estados contemporáneos, aún en el nivel de los gobiernos locales, los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, volubles, y conflictivos. Su alto grado de complejidad se debe, en gran parte, a que los privados y sus organizaciones suelen convertir justamente en públicos los problemas que ocasionan y que son incapaces de resolver con sus intercambios competitivos y cooperativos. En ese sentido, la construcción del problema tiene múltiples vías de acción.

Lo que aquí se pudo constatar es que la gobernanza es muy ambiciosa y el asunto normativo en realidad la limita conceptualmente. Lo que en este estudio se muestra, es que la gobernanza sigue siendo en buena medida un discurso, al menos al quererla adaptar en contextos con realidades como las latinoamericanas. Las redes que ésta plantea no son tan operativas como parecen pues se quedan en un nivel muy superficial. La gobernanza como concepto busca en realidad herramientas que vuelven a lo normativo, a lo jurídico e institucional, y por ello la participación social real sigue siendo un reto. Las redes de gobernanza se observan solo en los primeros niveles de negociación, pero no se propicia un seguimiento a esa participación de otros sectores por lo que las decisiones públicas y

colectivas se limitan a invitaciones foros para dar puntos de vista, pero esa “participación” no se ve reflejada ni se concreta en la toma de decisiones en el nivel de planeación e implementación de política pública.

Lo que aquí se ha expuesto es que el concepto de gobernanza es cuestionado en cuanto a ser novedad o transformación, discurso o acción. Cabe decir que observando desde la historia del pensamiento político o la historia de las ideas políticas, como estudiosos del lenguaje político y valiéndonos del pasado y de las ideas pasadas para entender el presente y vislumbrar el futuro, entenderemos como es que se ha estado recurriendo a una incesante repetición de ideas, discursos y estructuras para seguir teorizando y adaptando ideas y realidades.

En razón de ello, se refirió en el estado del arte de la gobernanza que resulta interesante indagar metodológicamente acerca de cómo surgen las ideas políticas y qué han ido significando en determinados contextos, en el tiempo y el espacio. Cuando se estudian los significados se vuelve indiscutiblemente necesario el identificar qué se ha querido decir; cómo se ha querido decir; quién lo ha dicho y porqué lo ha dicho así, y no de otra forma. Y no sólo eso, sino avanzar hacia la observación acerca de qué significados le estamos dando a los discursos, las acciones y las estructuras, y a partir de ello, cómo estamos aprehendiendo la realidad aquí y ahora.

Tras la revisión de la noción de gobernanza y el cruce de variables que acompañan a este concepto se observó que éste no es un término novedoso sino una transformación o mutación de otros; que por el contrario es una variación de las caracterizaciones que se le fueron dando al gobierno y sus acciones compartidas desde la década de los 60 y más marcadamente en los 70 y 80 tras las reformas y estrategias reconocidas al gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y que se trasladan hasta el día de hoy en distintas regiones del mundo, y con sus propias particularidades. Se observó además, que la gobernanza surge por la incapacidad del gobierno que se traduce en ingobernabilidad, lo que da paso también, al

cruce de otras prácticas (o variables políticas que significan conceptos) como lo pueden ser por ejemplo, la rendición de cuentas y la transparencia. En ese sentido, la gobernanza surge por el déficit de otras nociones políticas como lo podría ser la democracia, la gobernabilidad, o la participación social y ciudadana.

Asimismo se observó que la gobernanza es más un discurso político que una realidad política expresada como acción del gobierno, por la complejidad en las cuestiones democráticas, y a veces utópicas que plantean sus elementos y sus estructuras discursivas. Al menos, en lo que al término gobernanza se refiere, sus usos se han quedado más en el discurso que en la práctica, es decir, que la operativización del concepto no se ha llegado a consolidar, más bien se continua construyendo.

La gobernanza es un término de moda, pero no es novedoso en sí mismo, ya que si rastreamos los elementos que definen este concepto, podemos observar que ya se encontraba presente en otras formas y acepciones. Lo que se ha modificado, es la forma en que se dice y se intenta llevar a la práctica sobre todo desde las políticas públicas y desde las redes no desde las jerarquías.

La gobernanza aporta aspectos importantes para la configuración del pensamiento político, pero aún no logra operativizarse como se está planteando en la literatura más moderna sobre el tema. Y en atención a que la teoría política a través de la historia del pensamiento estudia los problemas políticos, cabe destacarse que la gobernanza surge o viene dada por un problema político que expone que el gobierno no está actuando como se espera y que se requieren mejores prácticas y estrategias. Es decir, se requiere del mismo un desempeño como “buen gobierno” y a través de “buenas prácticas”. Este es el horizonte de expectativa de la gobernanza.

En cuanto a lo que al Estado en gobernanza se refiere, queda claro que este no tiene más el monopolio exclusivo de lo público. Que ha dejado de tener el uso exclusivo sobre los conocimientos y sobre los recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar.

Por el contrario se observa una clara tendencia a hablar y a observar la influencia creciente de los actores no gubernamentales en tanto que es este un cambio significativo que la gobernanza plantea con respecto al pasado reciente. En dichas transformaciones han confluído factores muy diversos.

Como se dijo, la gobernanza resulta de la creación y gestión de redes o estructuras de relación que involucran a diferentes tipos de actores, cuya interacción es crucial para enfrentar los desafíos más urgentes. Una buena gobernanza, entonces, no implica anular o subestimar las atribuciones del gobierno, sino que propone más bien un cambio en el ejercicio de la administración pública tendiente a la coordinación y organización de un espacio deliberativo, basado en la confianza, la participación y el control social. Desde lo local, estas características se observan a detalle.

Como se pudo observar los estudios sobre gobernanza del agua están enfocados hacia el medio ambiente, la ecología y todo aquello que rodea la participación de la sociedad en el cuidado del mismo, como si la sociedad no pudiera hacer más que participar de asuntos considerados de “menor importancia” o al menos de “menor jerarquía” para las autoridades gubernamentales. Las realidades latinoamericanas y en parte la mexicana no son visiblemente operativas para el concepto de gobernanza, y esto no resultaría una casualidad dado que este concepto surge para explicar realidades como las europeas en donde las figuras jurídicas e institucionales plantean otras formas de gobierno que aún nos quedan muy lejos. En ese tenor: ¿es el concepto el que no se puede adaptar operativizar, o es la realidad la que no cabe en el concepto? En el caso de América Latina, de México para ser precisos, la gobernanza aún es un proceso y no un resultado, es decir, que la realidad no es adaptable al concepto.

En cuanto al enfoque de la GIRH sobre la base de los principios de gobernanza local, se plantean nuevos desafíos en el desarrollo de nuevos acuerdos institucionales, mayor educación y capacitación de los usuarios y actores locales; pero, principalmente, demanda cambios de concepción en la relación entre Estado y sociedad. Es decir, los derechos y

obligaciones respecto de la conservación ambiental no sólo corresponden a los políticos y actores públicos, sino también a otros actores que conviven en la comunidad política que conforma el Estado: empresas públicas y privadas, población urbana y rural, instancias de cooperación técnica, comunidades campesinas y pueblos indígenas.

Esto implica un empoderamiento local en aspectos de manejo, control e interacción entre actores y organismos públicos, pero también capacitación consensuada y apta con miras al ejercicio de una nueva cultura sustentable del agua. El empoderamiento local no se aplica por ley, sino por un gran “pacto” o “acuerdo” social que, utilizando técnicas de gestión de redes, promueve una amplia participación de los actores locales como instrumento clave para superar las visiones de corto alcance que el ciclo electoral induce en los gobernantes.

La conformación de pactos ambientales en los países de la región se enfrenta con el problema de que la gobernanza local todavía es un proceso en construcción. En concreto, todavía no existen interrelaciones coherentes entre actores públicos, sociales y privados orientadas a la conservación del agua o a garantizar la cantidad y calidad del suministro del recurso. De allí que en muchos municipios, los problemas del sector hídrico no pasan necesariamente por la disponibilidad de recursos financieros; por ejemplo, algunos gobiernos locales con altos presupuestos públicos debido a la presencia de yacimientos de hidrocarburos o hidrotérmicos enfrentan serios problemas de degradación ambiental, sin que sus programaciones financieras en temas ambientales sean coherentes con la alta necesidad de conservación de sus recursos. El principal problema es la ausencia de una coordinación institucional que articule la gran variedad de intereses sectoriales y el poder de convocatoria de instancias públicas locales con mandatos ambientales.

La creación de ministerios o secretarías del ambiente no ha contribuido a la gobernanza local hídrica en los países de la región. Las políticas impartidas por ellos están lejos de poder articularse con procesos institucionales instaurados, como la descentralización y participación popular. De allí que la política nacional hídrica todavía no sea capaz de

ofrecer alternativas a las “incapacidades” técnicas y financieras de las instancias locales y revertir la larga historia centralista de muchos países en la región. Para las autoridades del agua, el desafío radica en orientar la política pública hacia el diseño de normas y programas con enfoques participativos que no se decidan y modelen en función del contenido de la oferta, sino sobre la base de las demandas específicas y potenciales de colaboración entre los grupos emergentes y vulnerables y los gobiernos locales. Pero la superposición territorial y de atribuciones que plantea la creación de las nuevas autonomías regionales e indígenas sobre los actuales niveles jerárquicos, ya establecidos pero no consolidados, crea otro problema irresuelto a nivel de los departamentos, municipios o cantones según sea el caso del gobierno local que se trate.

Aspectos como dar solución a la actual problemática hídrica en Centroamérica y su proyección hacia el logro de una buena gobernanza requieren, a nuestro entender, un reinicio del debate técnico y no político, cuyos resultados se plasmen en una nueva Ley de Aguas. Es importante clarificar, por ejemplo, ¿quiénes son los encargados de integrar y quiénes están dispuestos o son capaces de hacerlo?; ¿cuáles son los intereses que deben ser representados en un proceso de integración?; ¿cómo debe gestionarse el proceso de integración para asegurar que todos los actores y sus intereses se vean representados equitativamente?; ¿cómo y quiénes deberían resolver las disputas en un sistema integrado?; ¿cuáles temas deben ser coordinados a través de un enfoque sistémico e integral local, regional o nacional?

Es posible concluir que el logro de la gobernanza local del agua comprende un paquete de medidas que van más allá de la aprobación de leyes o la creación de instancias nacionales. Una buena gobernanza hídrica está también condicionada por el ejercicio equitativo de los derechos y deberes sobre los recursos por parte de todos los actores sociales y la consideración de los diferentes intereses y poderes sectoriales de los usuarios del agua.

El argumento empírico central de este trabajo ha sido que la Política del Agua elaborada en la CNA debe incluir efectivamente la visión de los otros niveles de gobierno y

concretamente para referirme a la gestión, articular sus competencias con las de los otros niveles, sobretodo el municipal para evitar la excesiva centralización de todas las funciones.

La vulnerabilidad socioambiental que presentan las zonas urbanas debe incorporarse en la Política Nacional del Agua y en las agendas locales, y concretamente coordinarse las acciones entre los futuros organismos de cuenca con los gobiernos municipales, que no sólo deben participar como invitados o sin voto en las órganos de gestión o deliberación, porque representan un actor importante en el tema que afecta directamente a los ciudadanos como es el abastecimiento a centros de población, que no debe afectar por otro lado, el equilibrio ecosistémico.

La política del agua debe partir del reconocimiento del funcionamiento ecosistémico e interdependiente con los demás elementos naturales y la introducción de los conceptos de vulnerabilidad y adaptación de tal manera que permita orientar la gestión y administración de los recursos hídricos hacia estrategias de adaptación al cambio global como consecuencia de las variaciones climáticas.

El reconocimiento que recientemente se hizo expreso y público en el Informe del IPCC presentado en el mes de febrero en París, de que el cambio climático actual está ligado directamente a las actividades humanas debe conducir en el ámbito nacional a la modificación de las pautas de conducta de todos los agentes implicados y a la elaboración de estrategias locales según las regiones y los impactos.

La Ciudad de México tiene grandes problemas ambientales y graves casi todos, durante muchos años ha sido un modelo de la ausencia de planificación en muchos sectores, pero los retos no son insuperables como lo han demostrado otras ciudades altamente contaminadas como Seúl, y las diversas Estrategias que están realizando los gobiernos locales en nuestro ámbito nacional. Es necesario también el cambio de paradigma de desarrollo económico puesto en la producción industrial y en la atracción de la industria a esta zona con la consecuente presión en el entorno natural y la demanda de recursos hídricos hacia uno que

promueva otro tipo de producción de bienes y servicios más sustentables. Ya se ha demostrado en otras ciudades que la orientación hacia la sustentabilidad puede ser rentable, el reto está en la creatividad.

El reconocimiento de la situación ambiental es un paso muy importante y ya se está dando en los niveles federal y local. En el tema del agua, se corre el riesgo de acaparar de facto todas las funciones argumentando un enfoque por cuencas en el nivel federal y dando solo participación consultiva; en la articulación de las instituciones creadas por la LAN que realice el reglamento se verá el éxito de su implementación pero sobretodo del reconocimiento del consenso en la toma de decisiones en torno al agua.

En ese tenor, el manejo que se plantea a modo de solución a los problemas ambientales, en este caso de manejo del agua, viene dada hoy en día por la creatividad que surge del gobierno y de los usuarios, que son quienes sufren las consecuencias. En el tema específico del agua, la política hídrica que se prevea para los próximos años debe ser inclusiva de todos los actores sociales, porque es un asunto que afecta a toda la sociedad directamente, sea en forma de agua azul o verde (la utilizada para la producción de alimentos), por los efectos no deseados que produce su contaminación o los riesgos naturales hidrometeorológicos; pero no sólo por esto, sino para legitimar las acciones públicas, que es el principal objetivo de la gobernanza.

Bibliografía:

Aguilar Astorga y Lima Facio (2009) ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Septiembre 2009 [En Línea] Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>

Aguilar Villanueva, Luis F. (2000), "Democracia y Transición", en N. González y A. Labra, *La Gobernabilidad Democrática en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Gobernación.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007 [2006]) *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México.

Bardach, Eugene 2001 *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa, México.

Delgado Manuel (2008) *Lo común y lo colectivo*, Universitat de Barcelona, Barcelona.

Hardin, Russell (1971) "Collective Action as an Agreeable N-Prisoner's Dilemma", *Behavioral Science*, 16 (5), pp. 472-481.

Hardin, Russell (1982) *Collective Action*, Baltimore, The John Hopkins University Press.

Olson Mancur (1971). *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Simon, Herbert (1973 [1945]) *El comportamiento administrativo. Estudios de los Procesos Decisorios en la organización administrativa*, Aguilar Buenos Aires.

Simon Herbert (1983) *Reason in Human Affairs*, Oxford, Basil Blackwell.

Arendt Hannah (2005) *The Promise of Politics*. Edited with an Introduction by Jerome Kohn (New York: Schocken, 2005).

Rabotnikof Nora (2005) *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, México.

Zabaleta (2009) en Pardo, María del Carmen (coord.) (2009) *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*. El Colegio de México (COLMEX). México.

Dunn, William N. (1994) *Public Policy Analysis: an Introduction*, 2a. ed., Prentice Hall, U.S.A.

Mejía Lira, José (2003) *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Lorenc, Federico (2005) *La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política en Nómadas*. Revista Crítica de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

- Muller, P. e I. Surel (1998): *L'analyse des politiques publiques*, París, Editorial Montchretien.
- Ackoff , Russell L. (1974) *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*.
- Araujo Kathya, Virginia Guzmán, y Amalia Mauro (2000) “El surgimiento de la *violencia doméstica como problema público y objeto de políticas*”, en Revista CEPAL 70, Abril 2000 [En Línea] Disponible en: http://www.cem.cl/pdf/domestic_araujo.pdf
- Caldera Ortega, Alex Ricardo (2005) “Los problemas públicos: naturaleza y estructuración”, Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Toro José Bernardo (2001) La construcción de lo público desde la sociedad civil. Artículo publicado en el libro *Lo Público, una pregunta desde la sociedad civil, memorias del V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector*, Colombia 2000, Bogotá, marzo de 2001.
- MARX Karl, ENGELS Friedrich (1845), *La ideología alemana. Critica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, Bauer y Stirner, y del socialismo alemán en las de sus diferentes profetas*, Buenos Aires, Ediciones Pueblos Unidos, 1985
- PARSONS Talcott (1963), “On the concept of political power”, *Proceedings of the American Philosophical Society*, Volumen 107, Numero 3, junio 1963.
- EASTON David (1992 [1964]), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.
- HAYWARD Jack, WATSON Michael, comps. (1975), *Planning, politics and public policies: the British, French and Italian experience*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Miklos Tomás (coord.) (2000) *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*. Instituto Federal Electoral/Siglo XXI Editores. México.
- Santos Zavala, José (2009), “De la administración a la acción pública como objeto de estudios de la acción estatal”, *Análisis Organizacional*, Vol. 1, Núm. 2, REMINEO, págs. 1-23. Disponible en <http://www.remineo.com.mx>
- Parsons (2007)
- Segura Mojica Francisco Javier (2009) ¿Puede gestionarse la complejidad de los problemas sociales? Aportaciones de la teoría de la complejidad a la formulación de políticas públicas. Instituto Tecnológico de San Luis – Potosí, México. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* | 23 (2009.3) Publicación Electrónica de la Universidad Complutense | ISSN 1578-6730
- Rivas, Luis Arturo (2008) “Los 10 conceptos básicos para entender la teoría de la complejidad y sus implicaciones en la gestión de las organizaciones”. Memoria del XII Congreso Internacional en Ciencias Administrativas-ACACIA. Tijuana, México.
- Blatter Joachim (2003) Beyond Hierarchies and networks: institutional logics and change in transboundary spaces; *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 16, No. 4, October 2002: pp 503 – 526.

Cabrero Mendoza Enrique y Carrera Hernández, Ady (2008) *Innovación Local en América Latina*; CIDE, México.

Cabrero Mendoza Enrique y Peña Ahumada José A. (2008) *Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México. LA GERENCIA EN AMÉRICA DEL NORTE*, 2008, El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México.

Eberlein, B. and D. Kerwer (2004) 'New Governance in the EU: A Theoretical Perspective' , *Journal of Common Market Studies*, 42, 1, 121-142.

Hirst, P. (2000) 'Democracy and Governance' in J. Pierre (ed.) (2000) *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Jordan, A., Wurzel, R. K. W., y Zito, A. (2005) "The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: has Governance Eclipsed Government?" *Political Studies*, 53: 477-496.

Klijn, E. H. (1998) "Redes de políticas públicas una visión general", en revistaredes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf (02-12-07).

Kooiman, J. (1993) "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity", en Jan Kooiman (coord.) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres: Sage.

Kooiman, J. (2000) "Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction", en Jon Pierre (coord.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Kooiman, J. (2003), "Governing as Governance", en <www.iigov.org>. Conferencia internacional "Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales. Barcelona, 27-29 de noviembre.

Marsh, D. (1998), "The Development of the Policy Network Approach", en D. Marsh, ed., *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.

Marsh, D. y Smith, M. (2000) "Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach", *Political Studies*, 48: 4-21.

Mayntz, R. (1993) "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm", en Jon Pierre (coord.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Mayntz, R. and F. Scharpf (eds) (1995) *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt, Campus.

Mayntz, R. (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, 21.

Porras, F. (2007) "Rethinking Local Governance: Hierarchies and Networks in Mexican Cities", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 83: 43-59.

- Pierre, J y B.G. Peters (2000) *Governance, Politics and the State*, Basingstoke: Macmillan.
- Real Academia Española [En Línea] Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>
- Rhodes, R. A. W. (1996) "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (2000) "Governance and Public Administration", en Pierre, J. (coord.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*; Oxford University Press.
- Richards, D. y M. Smith (2002) *Governance and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Stoker, G. (1998) 'Governance as Theory: Five Propositions', *Internacional Social Science Journal*, 155: 17-28.
- Van Kersbergen, K. and F. van Waarden (2004) 'Governance' As A Bridge Between Disciplines', *European Journal of Political Research*, 43, 143-171.
- Vázquez Ceballos Cristo Avimael (2008) EL GOBIERNO LOCAL EN EL CONTEXTO DE LAS NUEVAS TENDENCIAS DE DESARROLLO. Cacicazgos y redes de políticas, en *Revista de Antropología Experimental*, Universidad de Jaén (España), nº 8, 2008. Texto 4: 53-65. <http://revista.ujaen.es/rae>
- Prats, J. 2006. La evolución de los modelos de gobernación: la gobernanza. Pero ¿qué es la gobernanza? En Prats, J. (Ed.).
- Centelles, Josep (2006) *El buen gobierno de la ciudad*. La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Domínguez, Judith (2006) "La gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: el caso de la Ciudad de México". En *Anuario de Estudios Urbanos. Historia, cultura, diseño*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México.
- MARIN, B. y MAYNTZ, R. (1991), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt, Campus.
- RHODES, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.
- VANACLOCHA, F.J. (2001), "Políticas y estrategias. Dos mundos convergentes en la gestión pública directiva", *Documentos FIAAP*, Córdoba, mimeo.
- PRATS, J. (2004), "Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo", *Colección de Documentos*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- LOWI, T.J. (1972), "Four systems of policy, politics, and choice", *American Administration Review*, 32.
- JESSOP, B. (1995), "The Regulation Approach and Governance Theory: Alternative Perspectives on Economic and Political Change", *Economy and Society*, vol. 24, núm. 3.

- SARTORI, G. (1984), *La política: Lógica y método en las ciencias sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- SOLÁ, A. (2000), "La Traducción de 'Governance'". *PuntoyComa* (Servicio de Traducción de UE).
- Vallespín, F. (2000) *El futuro de la política*. Madrid, Taurus.
- Cabiedes Miragaya Laura (2003) "Aplicación de la nueva gestión pública a las reformas sanitarias del Reino Unido, Suecia, Nueva Zelanda y España" [En Línea] Disponible en: <http://www19.uniovi.es/econo/DocumentosTrabajo/2003/260-03.pdf>
- Navarro Gómez, Carmen (2002) Gobernanza en el ámbito local en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Autónoma de Madrid.
- Beierle, T.C., (1999) Using social goal to evaluate public participation in environmental decisions. *Policy Studies Review*, 16 (3/4), pp. 75-103)
- Börzel, T. A. (1998) "Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks", en *Public Administration*, Vol. 76, Summer 1998. pp. 253-273
- Bruguè, Q. & Gomà, R. (coords.) (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Font, J. (ccord.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.
- Font, N. & Subirats, J. (2000) *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Barcelona, Icaria.
- Hirst, P. (2000) "Democracy and Governance" en Pierre, J. (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 13-35.
- Jordana, J. (1995) "El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 3, mayo/agosto 1995. pp. 77-90
- Kettl D. F. (1993) *Sharing Power. Public Governance and Private Markets*. Washington, Brookings Institution.
- ICLEI (1996) *The Local Agenda 21 Planning Guide*. Toronto, ICLEI
(1995) *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales*. Friburgo, ICLEI & Bilbao, Bakeaz.
- Pierre, J. (ed.) (2000) *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
(2000) *Governance, Politics and the State*. New York, MacMillan
- Putnam, R. D. & Leonardi, R. & Nanetti. V. (1993) *Making Democracy Work*. Princetown, Princetown University Press.

Stewart, J. (2001) “De la innovación democrática a la democracia deliberativa” en Font, J. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel, pp. 77-94

Stoker, G. (2000) “Urban Political Science nad the Challenge of Urban Governance” en Pierre, J. (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, pp, 91-109

Subirats (2001) “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”, en Font, J. (ccord.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel. Pp. 33-42

Arellano Gault David (2004) *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México.

Burrell, Gibson y Gareth Morgan (1979), *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, Heinemann, New Hampshire, págs. 1-37. (Cap 1,2,3)

Cabrero, Enrique (1997), *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, México.

Clegg, Stewart (2003), *Managing Organization Futures in Changing World of Power/Knowledge*, en Haridimos Tsoukas y Christian Knudsen (Coords.), *The Oxford Handbook of Organization Theory: Meta-theoretical Perspectives*, Oxford University Press. EE. UU., págs. 536-567.

Cohen, M. D., J. G. March y J.P. Olsen (1972) “A garbage can model of organizational choice”, en *Administrative Science Quartelym* núm 1, Vol. 17, págs. 1-25.

Crozier, Michael y Erhard Friedberg (1990 [1963]), *El actor y el sistema*, Alianza, México.

Cyert, Richard y James March (1963), *A behavioral Theory of the firm*, Prentice Hall Inc., New Jersey, págs. 26-43 (“Organizational Goals”)

De la Rosa, Ayuzabet y Julio Contreras (2007) “El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales”, en *Polis*, Vol.3, num.2, págs.17-67.

Gunther McGrath, Rita (2006), “Beyond Contingency: From Structure to Structuring in the Design of the Contemporary Organization”, en Stewart Clegg [Et. Al.], *Handbook of Organization Studies*, Segunda Edición, Londres, Sage, págs. 577-597.

Hall, Richard (1996) *Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados*, México, Prentice Hall.

March, James G. (1994) “Ambiguity and Interpretation” en James March, *A primer on Decision Making*, The Free Press, New York, págs. 175-219.

Merton, Robert K. (2002 [1949]), *Teoría y Estructuras sociales*, Fondo de Cultura Económica. México, págs. 275-286.

Montaño Hirose, Luis (2000) “La investigación en Administración: reflexiones para el caso de México”, *Administración y Organizaciones*, UAM-Xochimilco, págs.7-20.

Montaño Hirose, Luis (2001) “La razón, el efecto y la palabra: reflexiones en torno al sujeto en la organización.” *Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa*, págs. 191-212.

Mouzelis, Nicos P. (1975). *Organización y Burocracia*. Ediciones Península. (1967).

Perrow, Charles (1984 [1980]) “La historia del Zoológico” o “La vida en el arenal organizativo”, en Alaman, Graeme y Kenneth Thompson, *Control e ideología en las organizaciones*. Fondo de Cultura Económica, México, págs., 293-314.

Scott, Richard (1992), *Organizations. Rational, natural and open systems*, Prentice Hall, New Jersey, págs.3-26.

Taylor, Frederick (1997 [1970]) “¿Qué es administración científica” y “Principios de administración científica”, en Merril, Harwood, *Clásicos en administración*, Limusa, México, págs. 77-107.

Weber, Max (1992 [1922]), *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, págs. 695-752.

Weick, Karl E. (1976) “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”, en *Administrative Science Quarterly* núm 1, Vol. 21, págs. 1-19.

- Agranoff, R. y Linsay, V. (1983), "Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level", *Public Administration Review*, mayo/junio.
- Alli, J.C. (2003), "La gobernanza local", *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Borzel, T. (1997), *Qué tienen de especial las 'policy networks'?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*.
<http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>
- Bovaird, T., et al. (2002), eds., *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden, Nomos Publishers.
- Brown, J. (2001), "De la gobernanza o la constitución política del neoliberalismo", <http://77attac.org/7fra/list7doc7brownes.htm>
- BULMER, S. (1994), "The Governance of the European Union: a New Institutional Approach", *Journal of Public Policy*, 13.
- Caciagli, M. (1989), "Il clientelismo nel terzo mondo", *Rivista Italiana di Scienze Politiche*, 19, 2
- Caciagli, M. (1996), *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Campbell, J.C.L., HOLLINGSTWORTH, J.R. y LINDBERG, L.N. (1990), *The Governance of the American Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- COMISION EUROPEA (2001), *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, Servicio de Publicaciones de la Comisión.
- Dente, B. (1991), "Local Government Reform and Legitimacy" en B. Dente y F. Kjellberg, eds., *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. Londres, Sage.
- Eisenstadt, S.N. y RONIGER, L. (1984), *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Font, N. (1998), "New Instruments of citizen participation". Barcelona, ICPS, Working Paper 152/98.
- Gore, A. (1995), *Gobernar con criterio empresarial*. Madrid, INAP (documento núm. 16).
- Hirschman, A. (1991), *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge, Harvard University Press.
- Hollingsworth, R., lindberg, L.N. y campbell, J.C.L. (1991), *The Governance of the American Economy*, Cambridge University Press.
- Hood, C. (1990), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69.

- Jickert, J.M. (1997), *Managing Complex Networks*. Londres, Sage.
- Judge, d., Stoker, g. Y Wolman, h. (1995), *Local Commons and Global Interdependence*. Londres, Sage.
- Klijn, E. (1996), "Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems", *Administration and Society*, 28, 1.
- Kooiman, J., ed. (1993), *Modern Governance: New Government-Society Relations*. Londres, Sage.
- Kooiman, J. Y Van Vliet, m. (1993), "Governance and Public Management", en K. Eliassen y J. Kooiman, eds., *Managing Public Organisations*. Londres, Sage.
- Kotter, J.P. y Lawrence, P.R. (1974), *Mayors in Action. Five Approaches to Urban Governance*, Nueva York: Wiley and Sons.
- Lindt, M. (1992), "The Catalitic State", *National Interest*, 27.
- LOWNDES, V., PRATCHETT y STOKER, G. (2001), "Trends in Public Participation: Local Government Perspectives", *Public Administration*, 79, 1.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1995), *Democratic governance*. New York, The Free Press.
- MARSH, D. y RHODES, R. (1992), *Policy Networks in British Government*. Oxford, Clarendon Press.
- MAYNTZ, R. (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'", *Instituciones y Desarrollo*, 7.
- METCALFE, L. (1995), "La Comisión Europea como una organización-red", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4.
- MORATA, F. (1998). *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Barcelona, Ariel.
- NATERA, A. (2001), *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- NUGENT, N. (1999). *The Government and Politics of the European Union*. Durham, Duke University Press.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994), *La reinención del gobierno*. Barcelona, Paidós.
- PIERRE, J. y PETERS, B.G. (2000), *Governance, Politics and the State*. Londres, MacMillan Press LTD.
- PETERS, B.G. (1998), "Globalization, Institutions and Governance", Papers del European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC, núm 98/51.

PUTNAM, R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton N.J., Princeton University Press.

POWELL, W.W. (1990), "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, 295-336.

ROSENAU, J.N. y CZEMPIEL, E.O. (1992), *Governance Without Government*. Cambridge, Cambridge University Press.

RUANO, J.M., comp. (2004), *Política europea y gestión multinivel*. Oviedo, Setem ediciones.

RUBIO, M.J. (2002), "Estados soberanos y gobernación: las mutaciones de las formas de organización política", *Sistema*, 171.

SCHMITTER, P.C. (2001). "What is there to legitimize in the European Union...and how might this be accomplished?". Florencia, Instituto Universitario Europeo, mimeo.

SCOTT, J. (1991), *Social Network Analysis*. Londres, Sage.

STEWART, J. (1999), "Innovació en la pràctica democràtica". Papers de Formació Municipal 54, Diputació de Barcelona.

WASSERMAN, S. y FAUST, K. (1994), *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Nueva York, Cambridge University Press.

WELLMAN, B. y BERKOWITZ, S.D. (1988), *Social Structures: A Network Approach*. Nueva York, Cambridge University Press.

WILLIAMSON, O.E. (1979), "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual relations", *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, 1.

WILLIAMSON, O.E. (1996), *The Mechanisms of Governance*. Oxford y Nueva York, Oxford University Press.

ZURBRIGGEN, C. (2004), "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", *Colección de Documentos*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Disponible en: <www.iigov.org/documentos>

ANDRADE PEREZ, A. *Lineamientos para la aplicación del enfoque ecosistémico a la gestión integral del recurso hídrico*, Red de Formación ambiental, PNUMA-CEPAL, México, 2004

Adapting to Climate Change. An introduction for Canadian Municipalities, Canadá, 2006
Agua para las Américas en el siglo XXI, El Colegio de México-Comisión Nacional del Agua, México, 2003

Agua: las consecuencias potenciales de la variabilidad y el cambio climático en los recursos hidráulicos de los Estados Unidos. Informe del Equipo de Evaluación del Sector Hidráulico del National Assessment sobre las consecuencias potenciales de la variabilidad y el cambio climático, USA, 2000

- BARKIN, D. (Coord.) *La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar*, Universidad de Guadalajara, México, 2006
- BISWAS, A. *Water resources of North America*, Springer, Berlin, 2003
- CARABIAS, J. y LANDA, R. *Agua, medio ambiente y sociedad. Hacia la gestión integral de los recursos hídricos en México*, UNAM-El colegio de México-Fundación Ramón Areces, México, 2005
- Cambio climático 2001: Informe de síntesis, Resumen para responsables de políticas públicas, UK, 2001.
- Climate change: The physical science basis, Summary for policymakers*, París, February, 2007
- COTLER, H. *El manejo integral de cuencas en México: estudios y reflexiones para orientar la política ambiental*, SEMARNAT-INE, México, 2004
- DOUROJEANNI, A. *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*, CEPAL, El Colegio de México, México, 2002
- El agua y la Ciudad de México*, Consejo Nacional de Investigación & National Academy of Sciences, , México, 1995
- El recurso hídrico en México, Análisis de la situación actual y perspectivas futuras*, Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A.C., The Nipón Foundation, México, 2003
- El suministro de agua de la Ciudad de México, Mejorando la sustentabilidad*, Nacional Academy Press, Washington, 1995 *Estadísticas del Agua en México, 2005*, CNA-SEMARNAT. 2005.
- Estrategia Nacional de Acción Climática*, INE, México, 2000
- El recurso hídrico en México, Análisis de la situación actual y perspectivas futuras*, Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A.C., The Nipón Foundation, México, 2003
- El suministro de agua de la Ciudad de México, Mejorando la sustentabilidad*, Nacional Academy Press, Washington, 1995
- Environmental vulnerability, monitoring, and governance of risk prevention systems in the water sector. Italian local actions for global challenges*, Italian Ministry of Foreign Affairs, Italy, 2006
- GONZALEZ REYNOSO, A. *¿Guerra por el agua en el valle de México? : Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*, UNAM, PUEC, México
- Improving water management: recent OECD experience*, París, OECD, 2003
- La gestión del agua en México. Avances y Retos*, CNA, México, 2006
- La investigación ambiental para la toma de decisiones*, INE-SEMARNAT, Octubre 2006

LEZAMA, J. L. y DOMINGUEZ, J. “Medio ambiente y sustentabilidad urbana”, *Papeles de población*, No. 49, jul-sep, México, 2006, pp. 153-176

Libro blanco sobre la gobernanza europea. Comunidades Europeas, Bélgica, 2001

KUMATE J. y MAZARI, M. (Coord.) Problemas de la cuenca de México, el Colegio Nacional, México, 1990

MAGAÑA, V. y GARCIA, G. *Vulnerabilidad y adaptación regional ante el cambio climático y sus impactos ambiental, social y económicos*, INE-UNAM, s/f, www.ine.gob.mx

MARTINEZ, J. y FERNÁNDEZ, A. (Comps.) *Cambio climático: una visión desde México*, SEMARNAT-INE, México, 2004 LEZAMA, J. L. y DOMINGUEZ, J. “Medio ambiente y sustentabilidad urbana”, *Papeles de población*, No. 49, jul-sep, México, 2006, pp. 153-176

MARTINEZ OMAÑA, M. et al. *Gestión del agua en el Distrito Federal, Retos y propuestas*. UNAM, Asamblea legislativa del Distrito Federal, México, 2004

MENÉNDEZ REXACH, “*La cooperación, ¿un concepto jurídico?*”, *Documentación Administrativa*, no. 240, Oct-Dic, 1994

MENDOZA, V., VILLANUEVA E., MADEREY, L., JIMÉNEZ, A. *Estudio de País: México: Vulnerabilidad de los Recursos Hidrológicos ante el Cambio Climático*, México, 1995

OSWALD, U. *El valor del agua: Una visión socioeconómica de un conflicto ambiental*, el Colegio de Tlaxcala, México, 2005

PERLO COHEN, M. y GONZALEZ REYNOSO, A. *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*, UNAM-Friedrich Ebert Stiftung, México, 2005
Programa Nacional Hidráulico 2001-2006, CNA, México, 2001.

Programa Regional Hidráulico. 2002-2006, Aguas del Valle del México y sistema Cutzamala, Región XIII, CNA, México

REVESZ, R. L. “Environmental Regulation in Federal Systems”, en SOMSEN, H. (Edit.) *Yearbook of European Environmental Law*, Vol. I, Oxford University Press, New York, 2000.

SANTAMARÍA PASTOR, A. *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. II, Colección CEURA, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 1999.

SCHTEINGART, M. y ANDREA, L. *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, El colegio de México, CERFE, México, 2001

Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático. SEMARNAT-INE, México, 2001.

TORTAJADA, C. *Water policies in Latin-American*, Oxford University Press, Delhi, 2003
Unesco in action: The international freshwater year, UNESCO

TORTAJADA, C. GUERRERO, V, SANDOVAL, R. (Comps.) *Hacia una gestión integral del agua en México: reto y alternativas*, Centro del Tercer mundo para el manejo del agua, Cámara de diputados, Porrúa, México, 2004

Water and sanitation in the world's cities: local action for global goals, United Nations Human Settlements Programme, Earthscan, London, 2003.

United Nations Development Programme (2004) *Water governance for poverty reduction. Key Issues and the UNDP Response to Millenium Development Goals*. New York.

Iza Alejandro O. y Marta B. Rovere (Editores) (2006) *Gobernanza del Agua en América del Sur: dimensión ambiental*. UICN Serie de Política y Derecho Ambiental N°53, Centro de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN)/Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.

Dávila Poblete Sonia (2005) “Desmitificar ‘la crisis del agua’ para visualizar la participación de la mujer” en *AGUA.org.mx Centro Virtual de información del Agua* [En Línea] IMAC, disponible en: http://www.imacmexico.org/ev_es.php?ID=30731_208&ID2=DO_TOPIC

García Sánchez Isabel-María (2007) “La nueva gestión pública: evolución y tendencias” en *Revista Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 37-64. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Salamanca, España. [En Línea] Disponible en: http://www.ief.es/Publicaciones/Revistas/PGP/47_GarciaSanchez.pdf

J. Sodaro Michael “La Ciencia Política Empírica (I): Métodos y técnicas de investigación” Capítulo 3 en J. Sodaro Michael (2006) *Política y Ciencia Política: Una Introducción*. Mc Graw Hill, Madrid.

Merino Mauricio (2006) “Una nueva forma de gobernar” en *Revista NEXOS* Octubre 2006. Material del Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo de San Luis Potosí FCA de la UASLP.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2003a) “Año internacional del agua dulce. El Informe del Milenio” [En Línea] Por Kofi Annan, Secretario General de la ONU, disponible en: <http://www.un.org/spanish/events/water/agua.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2003b) “Año Internacional del Agua Dulce 2003. Documento de antecedentes” [En Línea] Publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Febrero de 2003, disponible en: <http://www.un.org/spanish/events/water/sinfronteras.htm>

Osborne, D. y Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley.

Programa de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2003b) “Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos: Agua para todos, agua para la vida”. *Resumen Ejecutivo*. [En Línea] disponible en: http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/ex_summary/ex_summary_es.pdf

Programa de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2006a) “2° Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo (WWDR2, por sus siglas en inglés)”. Segunda evaluación de los recursos hídricos mundiales realizada por el

conjunto del sistema de las Naciones Unidas [En Línea] Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, disponible en: http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/index_es.shtml

Alpizar, F; Mercado, L. 2005. Identificación de aspectos prácticos ligados al desarrollo de mercados para servicios ambientales: lecciones aprendidas de experiencias en la región latinoamericana. Santiago, CL, PNUD.

Andrew, C; Goldsmith, M. 1998. From local government to local governance – and beyond? *International Political Science Review* 19(2): 101-117.

Arrojo, P. 2005. Los retos éticos de la nueva cultura para el agua: Ponencia inaugural. Encuentro por una Nueva Cultura de Agua en América Latina [Fortaleza, BR, 5-9 diciembre, 2005]. 6 p.

Boelens, R; Guevara Gil, A; Hendriks, J; Hoogesteger, J. (comp.). 2007. Pluralismo legal, reforma hídrica y políticas de reconocimiento. Wageningen, NL, Universidad de Wageningen / CEPAL / Concertación / IPROGA/CBC. WALIR studies volume 13.

Bourdieu, P. 2000. Poder, derecho y clases sociales. Bilbao, ES, Desclée de Brouwer.

Burchi, S. 2005. The interface between customary and statutory water rights – a statutory perspective. *International Workshop on African Water Laws: Plural legislative Frameworks for Rural Water Management in Africa* [26-28 Jan. 2005, Johannesburg, ZA]. <http://www.nri.org/waterlaw/AWLworkshop/papers.htm#MUMMA>

Braunmühl, C. von 2005. Water governance – participation in der Wasserversorgung. Berlin, DE, Deutsches Institut für Urbanistik. *Networks Papers*, Heft Nr. 18.

Butterworth, J. 2008. Can integrated water resources management prevent corruption? In *Transparency International* (Ed.). *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector*. Cambridge, UK, Cambridge University Press. p. 31-33.

Dourojeanni, A; Jouravlev, A; Chavez, G. 2002. Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica. Santiago, CL, CEPAL. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* No. 47.

European Union. 2000. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework of Community action in the field of water policies. Brussels, DK, *Official Journal of the European Communities* L 327/1.

Foucault, M. 2004. *Geschichte der Gouvernementalität Bde.1/2: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Die Geburt der Biopolitik: 2 Bände*. Frankfurt, DE, Suhrkamp.

Gentes, I. 2005. Derecho, poder y territorio en la gestión local de agua en los Andes: hacia la concertación de políticas sustentables. Wageningen, NL, Wageningen University/ CEPAL/ Naciones Unidas. *Research, Training and Seminar Results*, No. 7. <http://www.mtnforum.org/oldocs/611.pdf>

Gentes, I. 2007. Las aguas transadas: estado de arte de las propiedades hidráulicas y del impacto del mercado de derechos de agua en Chile. Santiago, CL, OXFAM.

Gentes, I; Ruiz, S. 2008. Retos y perspectivas de la gobernanza del agua y gestión integral de recursos hídricos en Bolivia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* No. 85. (en imprenta). p. 41-59.

Pahl-Wostl, C; Möltgen, J; Sendzimir, J; Kabat, P. 2005. New methods for adaptive water management under uncertainty: The NeWater project. 6th International Conference of EWRA "Sharing a common vision for our Water Resources", European Water Resources Association (EWRA) (7-10 Sept. 2005, Menton, FR] Resumen disponible: http://www.ewra.net/pages/6t_ewra_proc.pdf

A los príncipes republicanos. La Paz, BO, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. p. 200-203.

Pochat, V. 2005. Entidades de gestión de agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina. Buenos Aires, AR, CEPAL. Serie de Recursos Naturales e Infraestructura No. 96.

Rogers, P; Hall, A. 2003. Effective water governance. Sweden, Global Water Partnership. TEC Background Papers No. 7. 36

Seminario Internacional "*Cogestión de cuencas hidrográficas experiencias y desafíos*" <http://www.gwpforum.org/gwp/library/TEC%207.pdf>

Solanes, M; Jouravlev, A. 2005. Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América latina. Santiago, CL, CEPAL. Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 101.

Terán, JF. 2007. Las quimeras y sus caminos: la gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos. Buenos Aires, AR, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Weber, M. 2008. Economía y sociedad. México, Fondo de Cultura Económica.

Yáñez, N; Poats, S. (Ed.). 2007. Derechos de agua y gestión ciudadana. La Paz, BO, Agua Sustentable / IDRC. Proyecto visión social del agua en los Andes. www.aguasustentable.org

Gentes Ingo (2008) Gobernanza, gobernabilidad e institucionalidad para la gestión de cuencas. Estado de arte.

Blatter Joachim (2003) Beyond Hierarchies and networks: institutional logics and change in transboundary spaces; *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 16, No. 4, October 2002: pp 503 – 526.

Boelens, Rutgerd; Armando Guevara Gil, Jan Hendriks, Jaime Hoogesteger (comp.) (2007) *Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento*. Universidad de Wageningen / CEPAL / Concertación / IPROGA / CBC, WALIR Studies Vol. 13.

Bozeman Barry (coord.) (1998) *La Gestión Pública. Su situación Actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, México.

Cabiedes Miragaya Laura (2003) "Aplicación de la nueva gestión pública a las reformas sanitarias del Reino Unido, Suecia, Nueva Zelanda y España" [En Línea] Disponible en:

<http://www19.uniovi.es/econo/DocumentosTrabajo/2003/260-03.pdf>

Cabrero Mendoza Enrique y Carrera Hernández, Ady (2008) *Innovación Local en América Latina*; CIDE, México.

Cabrero Mendoza Enrique y Peña Ahumada José A. (2008) *Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México. LA GERENCIA EN AMÉRICA DEL NORTE, 2008*, El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México.

Coller Xavier (2005) *Estudios de casos*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Dahl, Robert A. (1961) *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.

Dourojeanni Axel y Jouravlev Andrei (2001) *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21)*. División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile, diciembre 2001.

García Sánchez Isabel-María (2007) “La nueva gestión pública: evolución y tendencias” en *Revista Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 37-64. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Salamanca, España. [En Línea] Disponible en:
http://www.ief.es/Publicaciones/Revistas/PGP/47_GarciaSanchez.pdf

Gerring John (2004) “What is a Case Study and What is it Good For?” *American Political Science Review* 98:2 (May 2004) 341-54.

J. Sodaro Michael “La Ciencia Política Empírica (I): Métodos y técnicas de investigación” Capítulo 3 en J. Sodaro Michael (2006) *Política y Ciencia Política: Una Introducción*. Mc Graw Hill, Madrid.

Johnson, Chalmers (1983) *MIT and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Kaufman, Herbert (1960) *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lazarsfeld, Paul E, Bernard Berelson, and Hazel Gaudet (1948) *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. New York, Columbia Univ. Press.

Lieberson, Stanley [1991] (1992) "Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases." In *What Is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, ed. Charles S. Ragin and Howard S. Becker. Cambridge: Cambridge University Press.

Lieberson, Stanley (1994) "More on the Uneasy Case for Using Mill- Type Methods in Small-N Comparative Studies." *Social Forces* 72 (June): 1225-37.

Lijphart, Arend (1968) *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.

Merino Mauricio (2006) "Una nueva forma de gobernar" en *Revista NEXOS* Octubre 2006. Material del Diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo de San Luis Potosí FCA de la UASLP.

Mertens, D.M. (2005) *Research and Evaluation in Education and Psychology: Integrating diversity with Quantitative, Qualitative and mixed methods*. 2nd Edition. Thousand Oaks: Sage Publications.

Mintzberg Henry, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel (1998) *Strategy Safari. A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*, The Free Press, Nueva York.

Neiman Guillermo y Quaranta Germán (2006) "Los estudios de caso en la investigación sociológica" en *Estrategias de Investigación cualitativa*. GEDISA, Barcelona. p. 213-237.

Njolstad, Olav (1990) "Learning From History? Case Studies and Limits to Theory-Building." In Olav Njolstad, (ed.), *Arms Races: Technological and Political Dynamics* (Thousand Oaks, CA: Sage) 220-46.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley.

Pardo María del Carmen (comp.) (2004) *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, A.C., México.

Pressman, Jeffrey L., and Aron Wildavsky (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Rodrik, Dani, ed. (2003) *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Stake, RE. (1994) Case Studies. In NK Denzin & YS Lincoln (Eds.) *Handbook of Qualitative Research* (pp. 236-247). Thousand Oaks, Sage Publications.

Stake, RE. (1995) *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Stake, R. (2000) Case studies. In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 435-454). London: Sage.

United States General Accounting Office (GAO) (1990) *Program Evaluation and Methodology*. Division. November 1990. *Case Study*. Evaluations. GAO/PEMD-91-10.1.9 [En Línea] Disponible en: <http://www.gao.gov/special.pubs/pe1019.pdf>

Vázquez Ceballos Cristo Avimael (2008) *EL GOBIERNO LOCAL EN EL CONTEXTO DE LAS NUEVAS TENDENCIAS DE DESARROLLO*. Cacicazgos y redes de políticas, en

Revista de Antropología Experimental, Universidad de Jaén (España), nº 8, 2008. Texto 4: 53-65. <http://revista.ujaen.es/rae>

Wiersma, W. & Jurs, S. (2005) *Research Methods in Education*. Boston: Pearson Allyn & Bacon.

Williams, Margaret, Unrau, Yvonne A., and Grinnell, Richard M. Jr. (2005) *Research methods for social workers: A generalist approach for BSW students*. Peosta, IA: Eddie Bowers Publishing.

Yin, R. (1994) *Case study research: Design and methods* (2nd ed.). Beverly Hills, CA: Sage Publishing.

Yin, R. K. (2003) *Case study research, design and methods*, 3rd ed. Newbury Park: Sage Publications.

Gentes, Ingo (2006) *El status jurídico y el debate entre derechos individuales y colectivos de aguas. Análisis de legislación, política hídricas y jurisprudencia sobre derechos de aguas y gestión ciudadana en Chile*. Santiago de Chile, Comisión para la Gestión Integral de Agua en Bolivia, GIAB / Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC, Canadá, Proyecto Visión Social del Agua.

Gutiérrez, Zulema (2006) *Riego campesino y diseño compartido. Gestión local e intervención en sistemas de riego en Bolivia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) / Water Law and Indigenous Rights (WALIR), Universidad de Wageningen / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hall, Alan; Laura Piriz, y Nighisty Ghezze (2002) Una gobernabilidad eficaz para el agua. Documento base para el Diálogo Abril 2002. Global Water Partnership (GWP). Disponible en <http://www.bvsde.paho.org/bvsarg/e/fulltext/goberna/goberna.pdf>.

Hendriks, Jan (2006) 'Legislación de aguas y gestión de sistemas hídricos en países de la región andina. En: Rutgerd Boelens y Patricia Urteaga (2006) *Derechos colectivos y políticas hídricas en la región andina*. Lima: WALIR / IEP, pp. 47-112.

Jouravlev, Andrei (2003) *Los Municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 66.

Mattos R., Roger; Alberto Crespo (2000) Informe nacional sobre la gestión del agua en Bolivia. Documento. Inédito. La Paz, 19 de enero.

Mayorga, Fernando (2006) 'El Gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo', *Nueva Sociedad*, No. 206, noviembre-diciembre. Disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/3390_1.pdf.

Orellana, René (2007) 'Derechos de agua, regulación e inversión en el marco de la Ley de Riego, Bolivia'. En: R. Boelens, et al (comp.) *Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento*. Universidad de Wageningen / CEPAL / Concertación / IPROGA / CBC, WALIR Studies Vol. 13, pp. 91-97.

Prats, Joan (2006) 'La evolución de los modelos de gobernación: la gobernanza. Pero ¿qué es la gobernanza?' En: J. Prats, *A los príncipes republicanos*. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. 1a. ed. La Paz, Bolivia: Plural editores, pp. 200-203.

Rogers, Peter; and Allen W. Hall (2003) 'Effective Water Governance. Global Water Partnership', TEC Background Papers No. 7. Sweden. Disponible en: <http://www.gwpforum.org/gwp/library/TEC%207.pdf>.

Ruíz, Sergio Antonio (2005) *Institutional Change and Social Conflicts over the Forest Use in the Northern Bolivian Amazon*. PhD. Serie del Instituto de Política Forestal y Ambiental de la Universidad de Remagen, Alemania. pp. 243.

Solanes, Miguel; y Andrei Jouravlev (2005) *Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 101.

Yáñez, Nancy; y Susan Poats (Ed.) (2007) *Derechos de Agua y Gestión Ciudadana. Proyecto Visión Social del Agua en Los Andes. Agua Sustentable*. La Paz, Bolivia: IDRC. Disponible en: www.aguasustentable.org.