



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México  
México

Mussetta, Paula  
Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México  
Espacios Públicos, vol. 12, núm. 25, 2009, pp. 66-84  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611350005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México

Fecha de recepción: 8 de diciembre de 2008

Fecha de aprobación: 27 de febrero de 2009

*Paula Mussetta\**

## **RESUMEN**

*Este trabajo estudia la gobernanza del agua en el ámbito del Estado mexicano y reconstruye las críticas y cuestionamientos que este modelo recibe de algunos expertos estudiosos del tema. El análisis resalta los aspectos no tan optimistas y más problemáticos que ponen bajo cuestionamiento las ventajas y potencialidades de este modelo de gobierno.*

**PALABRAS CLAVE:** Estado, política hídrica mexicana, gobernanza, participación social, agua.

## **ABSTRACT**

*This document studies the governance of water in Mexican state and depicts the critics and reviews of some scholars to this model. The analysis stands out the not so optimistic aspects that put under question the advantages and capacities of this model of government.*

**KEY WORDS:** State, mexican water policy, governance, social participation, water.

\* Dra. en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la FLACSO-México. Investigadora en Estancia Posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

## INTRODUCCIÓN

En la manera de organizar y operar la provisión de un servicio público y de manejar un recurso natural en el trabajo ejecutivo de las estructuras institucionales que se diseñan para tal fin, existe una concepción, definición e incluso una manera de “actuar” lo que llamamos Estado. Al mismo tiempo a través del análisis del modo de organizar un servicio público o un recurso natural como el agua se puede entender lo que para cada Estado significa el “buen gobierno”, cuáles son las opciones viables de modelos de organización, cuáles son los aspectos seleccionados como problemáticos, etc. Este documento aborda al Estado mexicano en el gobierno, administración y organización de un servicio público y recurso natural particular: el agua. A lo largo de los últimos años en el Estado mexicano respecto a la administración del agua hubo –de varias maneras y mediante diversas vías– una transición de un modelo de Estado a otro: se ha pasado del *leviatán hidráulico* a la *gobernanza del agua*. Independiente de los éxitos o fracasos de esta transición es claro que uno de los pilares sobre los que se asienta este nuevo modelo es la participación social. Ésta se convierte en el bastión del nuevo modelo del agua, pero no está libre de problemas y dificultades. En este trabajo reseñamos algunas de las dificultades de este modelo de la gobernanza, reconstruyendo las críticas y cuestionamientos que éste recibe de algunos expertos estudiosos del tema. Como veremos, más allá del aura optimista y democratizadora que la participación implica para algunos, aquí resaltaremos otros aspectos no tan optimistas y bastante más

problemáticos que ponen bajo cuestionamiento las ventajas y potencialidades de este modelo de gobierno.

Organizamos este texto en tres apartados. En el primero presentamos los dos modelos –el *leviatán hidráulico* y el de la *gobernanza del agua*– así como la transición de uno a otro. En el segundo, describimos los supuestos de la gobernanza como estilo de gobierno, dando especial importancia a las instancias de participación social y explicamos por qué todo esto se asume como parámetro de *buen gobierno*. En el tercer apartado mostramos las críticas más importantes al modelo de la gobernanza del agua en México y recogemos el punto de vista de algunos académicos expertos en el tema. También aquí intentamos explicar por qué creemos que es posible sospechar de las bondades de este modelo. Concluimos con unas reflexiones finales.

## LOS DOS MODELOS Y LA TRANSICIÓN

A lo largo de los últimos 30 años en el gobierno del agua han existido (al menos) dos modelos diferentes de Estado. Estos dos modelos o cosmovisiones de Estado, el *leviatán hidráulico* y la *gobernanza del agua* son dos modelos que se contraponen en algunos aspectos específicos. El primero corresponde a un Estado centralizado, fuerte en términos de “presencia estatal”. Se trata de un Estado que planifica y desarrolla, que construye grandes obras de infraestructura hidráulica (diques, represas, sistemas de riego) y en esto se mide el potencial de su fuerza. Es a su vez un Estado que organiza

a los demás actores de la economía y de la sociedad, y en este sentido nunca delega la gerencia de este puesto. Cronológicamente al leviatán hidráulico mexicano podemos ubicarlo a partir de la década del sesenta, en donde *agua* es sinónimo de desarrollo y no se concibe públicamente la posibilidad de que otro actor distinto del Estado interfiera en los asuntos, la “federación” es quien decide y tiene legítima autoridad sobre el recurso agua. El Estado ocupa un papel de transformador de la sociedad en nombre del bienestar público general.

Por su parte, el Estado de la gobernanza del agua aparece después en el tiempo y corresponde al Estado posterior a las reformas neoliberales de los noventa. Mucho se ha escrito sobre este asunto, pero sólo destacaremos algunos puntos. Los referidos a cómo cambia la mirada sobre el deber ser del Estado en cuanto a su papel como agente rector y organizador del orden en general. El Estado comienza a compartir, desde finales de los ochenta, cada vez más este papel con otros actores. El límite entre el Estado y su otro (el mercado y la sociedad) pierde cada vez más nitidez y ya no se mantiene intacto y claramente definido sino que va tomando diferentes formas. Estas formas, producto de las nuevas modalidades de la intervención estatal, no necesariamente nos hablan de un retiro del Estado y de su poder. Es decir, no se trata de un simple retraimiento sino de una transformación del Estado, que describiremos más adelante.

La hipótesis que sostenemos indica que en el trayecto y modificación del gobierno del agua (leyes, instituciones, organismos, obje-

tivos) se advierte un esfuerzo por pasar de un leviatán hidráulico a un Estado renovado de la gobernanza del agua. ¿Dónde y de qué manera se ven estos intentos de cambiar de un modelo a otro?, ¿cuáles son los rasgos fundamentales de este nuevo modelo de Estado?, ¿hacia dónde quiere transitar el mexicano con sus modificaciones en las estructuras de gobierno del agua?, ¿cuáles son las prácticas de gobierno que definen tal modificación? Como veremos, se trata de un modelo de Estado que incorpora los rasgos propios del enfoque de la gobernanza, así como una especial preocupación por el medio ambiente. En las estructuras de gobierno del agua, en la dimensión más institucional del sector hídrico, se aprecia esta transformación.<sup>1</sup> Para mostrar de manera más clara este proceso, presentamos los hechos ordenados cronológicamente.

### ***Fase uno: el leviatán hidráulico***

En México, durante la primera mitad del siglo xx, *agua* fue sinónimo de desarrollo –hidráulico y general–. La política hidráulica impulsada durante buena parte del siglo xx se centró en privilegiar la construcción de infraestructura y el aprovechamiento del agua, sin tomar en cuenta los efectos sobre el medio ambiente (De la Mora, 2009). El agua estaba asociada en este periodo al desarrollo nacional y a la imagen de un Estado *grande*. Una muestra de esta asociación de temas es que el nombre del ente que se encargaba del agua era Secretaría de Desarrollo Hidráulico. Estas ideas estaban sustentadas por marcos legales creados específicamente para tal fin. Cabe mencionar

que en 1926 se aprobó la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales y en 1929 la primera Ley de Aguas de Propiedad Nacional. En 1934 se expidió una segunda Ley de Aguas de Propiedad Nacional, que se reglamentó en 1936 y que estuvo vigente hasta 1972, cuando se expidió la Ley Federal de Aguas (Carabias y Landa, 2005: 41).

La administración del recurso hídrico se consolidó en 1946 con la creación de la Comisión Nacional de Irrigación (CNI) que luego se transformó en la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH). En este periodo, al igual que desde la época porfirista, la prioridad fue impulsar el desarrollo agrícola nacional, a través de la construcción de grandes obras de infraestructura hidroagrícolas, como presas y sistemas de riego (De la Mora, 2009). Asimismo, a lo largo de este periodo la política hidráulica tuvo una visión fragmentada de los recursos naturales (Carabias y Landa, 2005: 41).

#### ***Fase dos: afianzamiento del sector agropecuario***

Posteriormente, en las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX, *agua* fue sinónimo de alianza con el sector agropecuario, misma que se plasmó en el plano organizacional con la fusión de las Secretarías de Desarrollo Hidráulico y de Agricultura y Ganadería en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.<sup>2</sup> Esta modificación sólo vino a formalizar lo que ocurría en la práctica desde hacía años (Carabias y Landa, 2005:127). Durante este periodo,

*hidráulico* era un sinónimo de Estado planificador y desarrollista. Un ejemplo de esto es la elaboración del Plan Nacional Hidráulico.<sup>3</sup> Un rasgo que caracteriza toda esta época es la centralización del sector hídrico al punto que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene en 1989 que la administración del agua en México está completamente centralizada y la autoridad se concentra en una sola institución. Por esta época la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos era responsable de la totalidad del desarrollo y la conservación del recurso hídrico, era el organismo estatal más poderoso en toda su especie en los países de América Latina (Dávila, 2006: 53). De esta manera el leviatán hidráulico estaba consolidado y respaldado por una estructura organizativa.

#### ***Fase tres: la transformación del leviatán al nuevo modelo***

La década de los noventa estuvo marcada por los procesos de reforma del Estado en todos sus ámbitos, y esto no constituyó un rasgo privativo de México sino que ocurrió en la mayoría de los países de América Latina. El sector hídrico mexicano fue muy sensible a estos cambios que marcaron el inicio del modelo que rige hoy y cuyos rasgos destacables son dos, primero, el retiro del Estado como único y exclusivo actor con poder de decisión sobre los *destinos* del agua,<sup>4</sup> segundo, la seria y supuestamente comprometida adopción de valores de cuidado y protección ambiental. Estos dos rasgos comienzan a dar forma a un nuevo concepto de Estado, diferente del de las

décadas pasadas. Estas reformas marcan un claro intento de ruptura con el anterior y viejo modelo del leviatán hidráulico.

Esta transformación inicia aproximadamente en los noventa cuando comienzan a reformarse algunos y desarrollarse otros de una serie de ordenamientos jurídicos e institucionales que dan sustento al nuevo enfoque del Estado.<sup>5</sup> Cuando se crea la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en 1994, se unen los temas de conservación del medioambiente con los de recursos renovables en una misma administración. Por otro lado, otro de los grandes sucesos de aquellos años es el surgimiento de un organismo desconcentrado especializado en la gestión del agua, la Comisión Nacional del Agua<sup>6</sup>. Ambas instancias fueron creadas con el propósito de consolidar una gestión ambiental integrada de los recursos naturales. Así se introducen a la agenda política del gobierno federal el tema ambiental y el del desarrollo sustentable (Carabias y Landa, 2005: 41).

El paso de una política hidráulica hacia una política hídrica es una consecuencia del deterioro de los recursos naturales que al mismo tiempo desarrolla una visión de relevancia medioambiental. Con esta transformación de lo hidráulico a lo hídrico, México ha buscado conservar el ciclo hidrológico, los ecosistemas naturales y los servicios ambientales que estos producen, a través del fomento del manejo integral de recursos hídricos –que implica su tratamiento conjunto con otros recursos naturales–. (Carabias y Landa, 2005; De la Mora, 2009; Dávila, 2006; Dourojeanni y Jouravlev, 2001). Estos

cambios se dieron en gran medida como parte de esta transformación de visión o de modelo de Estado que venimos señalando y que sugiere la adopción de valores asociados al cuidado del ambiente. Con este propósito y con el marco orientador del manejo integrado de los recursos naturales se va gestando una jerga que en distintas versiones –nueva política de gestión del agua o manejo sustentable– promueve una ideología de administración del agua simultánea al cuidado del ambiente impulsada por actores externos al gobierno mexicano.

La gestión integrada del agua no es un concepto acabado, pero pretende promover el manejo y el 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. La importancia del concepto es que maneja los aspectos ambiental, social y económico (Carabias y Landa, 2005: 120).

Este cambio que promueve la incorporación de otro tipo de valores diferentes en la administración del agua, es promovido y alentado principalmente por los organismos internacionales de gestión del agua (Consejo Mundial del Agua), quienes impulsan estas nuevas políticas en conjunto con el Banco Mundial. Estos conceptos surgidos en el marco de los principios de Dublín y de la Agenda XXI, aún está en construcción y cada gobierno los ha adaptado a sus condiciones nacionales y fueron refrendados por México. Básicamente señalan dos nociones fundamentales: que el agua es un recurso vulnerable y finito. Y que el desarrollo y manejo

del agua debe estar basado en un enfoque participativo (Dávila, 2006). Al mismo tiempo la Asociación Mundial para el Agua lo definió como el proceso que promueve el manejo y el 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 (Carabias y Landa, 2005: 120). Como parte de estas propuestas se introduce la idea de asociar un territorio demarcado por una cuenca hidrológica<sup>7</sup> a un modelo de gestión. Previamente el criterio de organización era la división político-administrativo de los países. Esta nueva forma es la que se denomina *gestión integral por cuencas*. Las reformas introducidas tuvieron una base doble: por un lado la consideración por primera vez de aspectos ambientales especialmente a través del uso eficiente del recurso para su conservación; y la promoción de una mayor participación de los usuarios del agua pero también la de inversionistas privados.

Esta tercera fase del desarrollo del gobierno del agua que señalamos intenta plasmarse en un modelo complejo cuya estructura incluye una diversidad de instancias, organismos y normativas que rigen el recurso agua en distintos tipos de actores organizados en diferentes niveles: federal, regional, estatal y municipal.

En el nivel federal existe la Comisión Nacional del Agua (CNA) creada en 1989, ésta depende actualmente de SEMARNAT,<sup>8</sup> pero la Comisión es el órgano máximo de gobierno del agua.<sup>9</sup> En un nivel más específico de

organización, en el plano regional, la Federación está organizada para la administración del recurso hídrico en *organismos de cuenca*. El territorio de una cuenca está formado por varios estados, o por diversas partes importantes de los estados. Estos organismos son unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo que les confiere la ley; están adscritas directamente al titular de la CNA; y tienen como facultades conocer, acordar y normar la política hídrica regional por cuenca hidrológica, en congruencia con la política hídrica nacional. (Dourojeanni y Jouravlev, 2001: 49). En este mismo nivel, existen los *consejos de cuenca* que son órganos de composición mixta integrados por los tres órdenes de gobierno, los usuarios y la sociedad organizada. Estos consejos se crearon con la idea de pactar un acuerdo de distribución, manejo y administración del recurso con el sector privado, de modo que se corresponsabilizara de los costos y mantenimiento de la infraestructura (Dávila, 2006: 211). Estas instancias fueron la base sobre las cuales se diseñaron las formas de participación social en el sector hídrico y ante todo el tamiz para restringir la participación de los consumidores frente a los usuarios legalmente reconocidos (Dávila, 2006: 99). La idea de la creación de los consejos era la de pactar un acuerdo de distribución, manejo y administración del recurso con el sector privado, de modo que se corresponsabilizara de los costos y mantenimiento de la infraestructura (Dávila, 2006: 211). Estos consejos de cuenca tienen a su vez tres tipos de órganos auxiliares: los cotas (comités técnicos de aguas subterráneas); Comités de Cuenca y las Comisiones

de Cuenca. Cada uno de estos órganos tiene funciones específicas, y esto es una muestra clara de la excesiva regulación pero al mismo tiempo descentralizada del recurso.

Existe un mosaico de instituciones e instancias administrativas que se encargan de la gestión del recurso hídrico.<sup>10</sup> Competencias que antes eran asumidas en un ente centralizado ahora son –en teoría– distribuidas entre las distintas secciones de los gobiernos federal, estatal y municipal. Con el diseño de esta estructura de gobierno, por un lado, se intenta modificar la visión centralizada, esto es, una manera de cambiar el perfil del leviatán. La reforma de 2004 transformó la estructura institucional de la CNA, al definir en términos administrativos varias regiones hidrológicas con el propósito de lograr la descentralización en la gestión del agua, pues aunque el artículo 115 constitucional establece que los municipios son los encargados de los servicios públicos relacionados con el agua, en los hechos no han ejercido esta capacidad. Con esta reforma se buscaba fortalecer las facultades y atribuciones de los gobiernos locales, a través de una distribución de competencias más equilibrada territorialmente (De la Mora, 2009). Pero la ambigüedad se manifiesta –mostrando que el abandono del leviatán no es tal– porque el modelo presenta al mismo tiempo una tendencia centralizadora –ya que es la CNA la que mantiene y concentra la autoridad–. Con lo cual se pone en cuestionamiento la claridad de la tendencia descentralizadora. Más allá de los varios niveles y organismos que algún tipo de injerencia tienen respecto al gobierno del agua, la impronta centralizadora no se ha eliminado. Los dos modelos

conviven, la autoridad del leviatán centralizado junto a la renovada descentralización. Esa dualidad marca de manera contundente el gobierno del agua y lo hace vulnerable de críticas.

#### **EL MODELO DEL BUEN GOBIERNO EXPRESADO EN LA PARTICIPACIÓN**

En páginas anteriores percibimos en el modelo de gobierno del agua un esfuerzo institucional por transitar de un leviatán hidráulico, que tenía exclusiva autoridad sobre el recurso y que se resiste a dejar de tenerla, hacia otro concepto de Estado que en lugar de concentrar para sí la administración del agua, incorporaba a otros actores de la vida institucional y social. Al mismo tiempo veíamos que lejos de haberse realizado tal transición de manera completa y exitosa, el nuevo modelo no vino a reemplazar al antiguo sino que hoy conviven los dos estilos y cada uno tiene una presencia marcada en el gobierno del agua. La convivencia de modelos de Estado consiste en que simultáneamente encontramos un Estado que se erige como el encargado y rector del área y al mismo tiempo incorpora una lista de variados actores sociales que deben asumir responsabilidades. Ahora bien, no es nuestra intención detenernos en el cuestionamiento de la transición incompleta, sino enfocarnos en el nuevo modelo, el de la gobernanza del agua.

Uno de los mecanismos que consolidan y en donde se desarrollan los supuestos del modelo de la gobernanza es la participación social. En los siguientes párrafos presenta-



mos cómo es el modelo de participación que se propone y en el que toma forma la gobernanza del agua. El argumento muestra cómo este mecanismo de incorporación de la sociedad forma parte de un proceso de cambio del concepto de Estado, íntimamente asociado a una idea de buen gobierno; y cómo se modifican los vínculos entre el Estado y la sociedad. Se trata de un proceso de gobernanza mediante el cual los gobiernos se abren a la incorporación de agentes no estatales para la participación y democratización de la toma de decisiones. Al mismo tiempo, el análisis describe las dificultades de la participación y de las ideas de la gobernanza. Queremos mostrar cómo la gobernanza del agua es interpretada como problemática por algunos expertos y allegados al sector hídrico, de manera que quedan muchas dudas respecto de las potencialidades del modelo.

### ***El agua y la participación***

La participación está contemplada en la Ley de Aguas Nacionales, de hecho es uno de sus aspectos novedosos fundamentales. De esta manera, en un nivel normativo se diseña un nuevo sistema de negociación con actores: económicos, privados y de la sociedad civil que son convocados a formar parte de este modelo de gestión del agua. La participación es promovida desde el mismo Estado.

Los gobiernos no deben, ni pueden, monopolizar en todo momento la gestión de los bienes colectivos. El concurso de la sociedad civil organizada es necesario para garantizar que se cumplan las reglas de convivencia y que se alcance un desarrollo sustentable en

el ámbito económico, social y medioambiental del país. En ese sentido, la participación social es indispensable para hacer frente a los retos del entorno: procesos de cambio social, restricciones presupuestarias, nuevas demandas, expectativas crecientes, etc. (CNA, 25 de noviembre de 2008).

Se plantea de esta manera que la misión de la Comisión Nacional del Agua consiste en administrar y preservar las aguas nacionales, con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del recurso. En particular, no se trata de una asociación de la sociedad civil que se organiza para algún fin concreto, sino que la participación es promovida desde el Estado mismo, la sociedad es *reinventada*, como diría De Marinis, convocada “desde arriba” y llamada a la participación y al activismo, a la asunción de cada vez mayores responsabilidades (2005: 22). Esta diferencia entre ambas formas de participación –la promoción de la participación desde la misma sociedad o desde el Estado– es fundamental, ya que en este modo de *convocar* la participación es donde se evidencian algunas discontinuidades que ponen en duda las potencialidades del modelo.

La participación de actores de la sociedad civil no es una cuestión menor, sino que es postulada por los promotores y estudiosos de este tema como una de sus ventajas más destacables. Así, la CNA considera que la participación de la sociedad es indispensable para alcanzar las metas que se han trazado en cada cuenca del país, ya que, entre otros aspectos, los habitantes pueden dar la continuidad que se requiere a las acciones planteadas. Se busca con esto

fomentar en el nivel social la visión de que la gestión de los recursos hídricos no sólo es una responsabilidad del gobierno, sino que también requiere de la participación de los usuarios, las comunidades locales y la sociedad en general, de ahí que se esté fomentando la descentralización en la gestión y en la toma de decisiones (De la Mora, 2009). La participación ciudadana incluida en la Ley de Aguas Nacionales hace que ésta sea un arreglo institucional de vanguardia.<sup>11</sup> Desde el Estado se argumenta que la participación es importante porque los problemas vinculados con el agua requieren para su solución la participación ciudadana. También porque es una forma de hacer valer los derechos sociales, la transparencia y rendición de cuentas. De esta manera la participación no es un fin en sí mismo sino un medio para lograr equilibrios y consensos entre los diversos intereses de desarrollo y medioambiente y acercar las visiones del gobierno a las de la gente (Carabias y Landa, 2005: 131).

Una invitación a la participación presupone una sociedad civil activa, o al menos predispuesta al activismo. La del agua es una forma más de las coordinadas por el Estado de activación de la ciudadanía. El agua como modelo participativo en este sentido puede ser pensado como parte de un proceso de gobernanza. De manera simple puede decirse que la gobernanza se refiere a la capacidad para gobernar en sentido amplio –capacidad de acción estatal en la implementación de las políticas y en la consecución de las metas colectivas–, pero específicamente se refiere al conjunto de mecanismos y procedimientos para lidiar con la dimensión participativa y plural de la sociedad (Vieira, 1998: 247).

Antes de introducirnos con mayor profundidad en esta nueva manera de entender al Estado, queremos reflexionar acerca de cómo y por qué se introducen estos cambios que en definitiva implican que el centro de la preocupación para la administración del agua se traslade de un “sujeto directivo de gobierno” (de un *leviatán hidráulico*) a un “proceso de gobierno” (*Estado renovado de la gobernanza*). En otras palabras, la participación social genera el lugar para crear una idea de gobierno del recurso natural como “proceso” del que toman parte distintos actores, y no como decisión “aislada en la cúspide del Estado”. Esta reflexión ayuda a entender las dudas hacia las bondades del modelo que planteamos al final del documento.

#### ***De decisión aislada a proceso directivo: apertura del contexto de la toma de decisión***

La reconfiguración de la noción de Estado lleva a pensar que las cuestiones del gobierno del agua no son una gran decisión instantánea tomada de manera aislada y jerárquica en la cúspide del Estado, sino que es una serie compleja de decisiones en la que se entremezclan iniciativas de naturaleza diferente (Aguilar, 2003b). ¿Pero por qué cambia de una manera vertical a una más horizontal? ¿De dónde viene ahora esta necesidad de incorporar a la sociedad civil?<sup>12</sup> Un doble proceso va creando las condiciones para este cambio de mirada. Por un lado, un impulso proveniente desde el sistema político: la democratización de los Estados puso en tela de discusión la idea de un gobierno inter-

ventor ilimitado en su poder y sus recursos; que interpretaba las crisis en la misma estructura autoritaria del sistema político y administrativo. El nuevo orden insiste en la libertad de representación y especificidad de las políticas (Aguilar, 2003a: 31). Por otro lado, el impulso desde la misma sociedad: en un contexto social marcado por la pluralidad, heterogeneidad y diferenciación, ¿cómo se puede planear políticamente una diversidad de públicos tan grande? Reconociendo que lo público no se agota en lo gubernamental, la búsqueda de nuevos sujetos de la acción política, que reclaman su inclusión, no sólo en las decisiones públicas sino también en todo el ciclo de las políticas lleva a una idea de ciudadanía que no se conciba sólo en su función de “elegir” sino también de “participar” (Canto, 2000: 587).

Por lo general los modelos de Estado no son exclusivamente autónomos ni originales de cada país, sino que existen macrotendencias que marcan en cada momento histórico pautas generales acerca del “deber ser” del Estado. Por ejemplo, según como lo explica Hood para el enfoque de la administración pública, los grandes modos generales de organización de los gobiernos suponen que las sociedades en todo el mundo se mueven en una *única dirección* hacia una administración modernizada en la gestión de los servicios públicos. Y esta modernidad implica *convergencia* a través de la lógica de una economía globalizada y de la inexorable fuerza de la tecnología en el rediseño de las burocracias de la era industrial. La convergencia y la modernidad son la razón de ser de una cantidad de reformadores profesionales cuya misión es animar a los

países retrasados o a las instituciones a ponerse al día con las prácticas más actualizadas de vanguardia (Hood, 2000: 4). Así funciona el quehacer político. Por eso, los dos modelos de Estado del agua probablemente se inscriben en esta lógica. Pero que existan estas tendencias globales hacia los modelos de buen gobierno, no quiere decir que el éxito esté asegurado. Justamente la formación de cada Estado es en gran medida un producto de su historia y de procesos que le son propios a cada país.

### ***Qué es la gobernanza y cómo se constituye el “buen gobierno”***

El modelo de la gobernanza daría cuenta (y sería la guía orientadora) de las políticas de este nuevo Estado redimensionado y deseoso de incorporar a la sociedad civil organizada y “responsable” en el desarrollo de un “buen gobierno”. Y en este sentido puede ser entendido el modelo de participación propuesto en la LAN.

Sobre la definición del concepto gobernanza existen muchas ambigüedades y diferencias de perspectivas. Algo que puede aclarar esta confusión es que este concepto refiere a fenómenos distintos en Estados Unidos y en Europa. Mientras que en Europa el término refiere a las ideas de *nueva gobernanza* asociadas al involucramiento de la sociedad en los procesos de gobierno (Cohen y Rogers 1995, Fung y Wright, 2003), en Estados Unidos el término mantiene mucho de la vieja idea de *gobernanza* más asociado a las formas de coordinación (Pierre y Peters, 2000: 7). Otras interpretaciones son más

generales, y toman a la gobernanza como cualquier forma de coordinación social distinta no sólo de la jerarquía sino también del mercado, por ejemplo la que se da en las asociaciones y redes (Mayntz, 1997).

La versión del concepto que se instala en México corresponde más a la primera de estas dos visiones, es decir, a la europea. El enfoque de la gobernanza es “trasplantado” y llega para presentarse como una forma no jerárquica de gobierno, caracterizada por la cooperación con actores no estatales al interior de redes de decisión mixtas entre lo público y lo privado.

Estos procesos gubernamentales aluden a una concepción de buen gobierno en el que se destaca a los actores no gubernamentales y se les incluye en los procesos de toma de decisión para la producción de políticas públicas y programas de gobierno. Se supone que un Estado que promueve la participación en este sentido es más flexible y capaz de descentralizar funciones, transferir responsabilidades y ampliar el universo de actores participantes –claro que sin que ello implique el abandono de instrumentos de control y supervisión–. Al mismo tiempo estas nuevas modalidades de gestión de gobierno –se supone– potenciarían los derechos de los ciudadanos. La gobernanza se asocia al buen gobierno, porque además de las preocupaciones sistémicas más fuertes del modelo de la gobernabilidad (eficacia y eficiencia en la resolución de problemas), incorpora una dimensión normativa: el gobierno debe ser a la vez promotor de la profundización de la democracia a través de

mejores sistemas de representación de intereses (Herrera, 2006).

El modelo se apoya básicamente en el compromiso y capacidades de los ciudadanos comunes para mejorar la toma de decisiones a través de la deliberación razonada, y en la “devolución” de poder a actores no gubernamentales, para vincular la discusión con la acción concreta. La exploración de esta vía, como una estrategia progresiva de reforma institucional, confronta los valores de la participación, la delegación de poder y la deliberación, con los límites concretos de la prudencia y la viabilidad, lo cual profundiza la concepción teórica y empírica de la práctica democrática (Fung y Wright, 2003). Aquí, un rediseño institucional con participación de la sociedad civil surge como respuesta a determinadas fallas en ciertas agencias administrativas y regulatorias específicas. El paradigma supone que las comunidades afectadas por un problema específico tienen un saber sobre éste que el gobierno no posee y también los medios de resolverlo de manera deliberativa, pero al mismo tiempo proponen este modelo como medio para lograr esa capacidad o cultura política, para empoderar y equilibrar desbalances de poder entre actores civiles, y llaman a esta función “escuela de democracia”. Esta paradoja revela que en el fondo se trata de un enfoque no sólo normativo sino además “romántico” de las relaciones entre Estado y sociedad. Los propios autores lo caracterizan como “utopía realizable” (Fung y Wright, 2003). Lo expresado hasta aquí nos muestra cómo es posible leer desde el marco del gobierno del agua una transformación en la idea de Estado. Cómo el

viejo Estado centralizado que controlaba y regía el agua, se modifica, introduciendo nociones de gobernanza. Ahora bien, si atendemos la forma en que se desarrolla la participación efectiva en el caso del agua en México vemos que la gobernanza pone de manifiesto serios cuestionamientos.

### **LAS CRÍTICAS A LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LOS ORGANISMOS DEL AGUA**

Este mismo modelo que convoca a la participación es duramente cuestionado en muchos estudios sobre el tema.<sup>13</sup> Los cuestionamientos al desarrollo e implementación de la participación social en el sector hídrico se organizan en dos tipos de críticas. Por un lado, las críticas a los aspectos operativos y de puesta en práctica de la participación. Llamaremos a estos comentarios la crítica operacional. Por otra parte, la crítica de los “intereses encubiertos”, o como la llamamos aquí, la que plantea que la participación es una ficción.

#### ***La crítica operacional***

El problema es la operatividad del modelo. La crítica de estos actores estudiosos del sector hídrico se dirige principalmente al Estado y esto porque suponen que ni los mecanismos ni las organizaciones son lo suficientemente maduros como para ofrecer alternativas integrales en respuesta a la complejidad de los problemas. La participación de la sociedad no tiene estructuras representativas plurales, e incluyentes de los diferentes sectores (Carabias y Landa, 2005:

141). Esta posición sostiene que para que la participación se convierta realmente en un medio que promueva la gestión integral del recurso, existan reglas claras de participación y responsabilidades de la sociedad, que requiere estar bien informada. La sociedad civil, las organizaciones sociales, las entidades académicas, las ONG, los usuarios legalmente reconocidos, y otros grupos, no tienen participación en las estructuras organizativas de los consejos de cuenca y mucho menos en los organismos. En definitiva no ofrece la estructura del modelo de gobierno del agua una oportunidad efectiva para la participación a nivel local en la toma de decisión.

Otro de los problemas que vuelve insuficiente a la participación es que no define explícitamente cuáles son las funciones de la sociedad, aspecto que permitiría aclarar los alcances de la corresponsabilidad y diferenciarla de las responsabilidades de los actos de gobierno (Carabias y Landa, 2005: 144).

Este tipo de críticas no apunta a los supuestos del modelo de la gobernanza, más bien se dirige a la participación. No se insertan con la bondad ni con las intenciones del proyecto de gobernanza. Sostienen que sus fallas se deben a que el Estado no lo está haciendo bien; o que en la sociedad no existen las condiciones que el modelo requiere para ser efectivo, es un problema de falta de habilidades y capacidades sociales y también políticas. Visto desde aquí, el problema no reside en las potencialidades del modelo del buen gobierno sino en los supuestos sobre la sociedad a la que se convoca a participar para así intentar comprender por qué es que podría estar fallando este modelo de

gobernanza y buen gobierno, aspectos que poco tienen que ver con el Estado en sí. En general, los modelos suponen un tipo de sujetos ciudadanos que puestos a discutir sus problemas cotidianos lo harán primando algo parecido al “bien común” o “voluntad general”. Consideramos que muchas veces no se tiene en cuenta que en los grupos rige el faccionalismo, la desigualdad y las relaciones de poder. Existe una mirada un tanto romántica sobre la participación social. No se puede obviar la posibilidad de que aún con participación social los resultados de las políticas sean producto de la dominación de un grupo, de ajustes mutuos entre grupos de interés, de la hegemonía de una elite, del peso de las metrópolis sobre las periferias. Es decir, el mecanismo de la participación no garantiza por sí mismo ni la democratización ni el éxito de una política pública. Resulta fundamental en este punto considerar cómo es el tipo de sociedad a la que se convoca a participar. En este sentido no es lo mismo un tipo de sociedad organizada en asociaciones que una que no cuente con estos medios o recursos. Esto, además hace pensar en cómo se genera el vínculo entre el gobierno y la sociedad, ¿se trata de demandas que inician en la sociedad y llegan al Estado o son desde arriba convocadas a participar? Si el caso es este último será más difícil lograr con éxito el fin de la política pública en la participación social. En cambio, si es el primer caso, hay que preguntarse si existen los canales institucionales para generar la participación, y en caso de que no existan éstos si la participación es igualmente probable.<sup>14</sup>

Los ciudadanos se dirigen al Estado para cuestionar un modelo de gobernanza

incompleto. No cuestionan el abandono de la centralidad y la autoridad del leviatán sino justamente lo contrario: que la renovación no es total, cuando ellos sí ven como necesario que suceda este cambio. Desde este punto de vista, los cuestionamientos al Estado se dirigen a él construyéndolo como un actor incompetente e incapaz, que podría corregir el modo en que hace las cosas y así podría funcionar el modelo propuesto.

### ***La ficción de la participación y la gobernanza***

Este otro conjunto de críticas, sí se dirigen más a la gobernanza y a los supuestos que subyacen a esta perspectiva. Básicamente cuestionan que la participación es deficiente en calidad y cantidad. La participación no es para cualquiera ni está abierta a “todo público”. Más bien es restringida –por reglamentación– sólo a aquellos que gozan de la categoría de *usuarios legalmente reconocidos* del agua. Obviamente esto deja fuera y sin posibilidad de participar a la mayoría de los consumidores del recurso (Dávila, 2006; Barkin y Klooster, 2006; Barreda, 2006). Lo que existe es un vacío en la participación de los actores ya que no se genera una participación real que convoque a los diversos usuarios y considere a los consumidores, dejando que ellos seleccionen a sus representantes y se involucren en la toma de decisiones para que junto con las autoridades gubernamentales asuman la corresponsabilidad de la conservación y preservación del recurso (Dávila, 2006: 241).

La queja también se refiere al tipo o calidad de los asuntos a los que son convocados los

usuarios a participar. No son las decisiones fundamentales y sustanciales del sector las que son *participadas* sino que, por el contrario, los actores de la sociedad civil son convocados para darles y que aporten información o para asuntos de menor importancia. La participación se limita a la creación de instancias consultivas conformadas por actores individuales e institucionales de relevancia social, pero sin que se creen los canales institucionales estables, confiables y eficientes que permitan a la población hacer un ejercicio sustantivo de los derechos ciudadanos en el control democrático de la gestión del recurso y sus servicios. Cuando estos canales existen, con frecuencia su existencia se limita a las coyunturas político-electorales de duración efímera, que no se cristalizan en instituciones de protección a los derechos ciudadanos y que pronto dejan lugar al retorno de las viejas formas clientelistas (Castro, E. *et al.*, 2004). La participación en las organizaciones del agua sólo tienen cabida, simbólicamente y para maquillar, algunos campesinos, pero ninguna forma de participación masiva real de los millones de campesinos empobrecidos, de indígenas obreros, colonos, consumidores urbanos y rurales, sin que importe un camino que sea la mayor parte de la población del país (Barreda, 2006: 25).

Por un lado cuestionan que el Estado no ha logrado alejarse completamente del modelo centralizado y que los intentos en este sentido no están siendo productivos. Pero más aún, cuestionan que esta falta de efectividad en el cambio no es producto de un descuido sino que es intencional, y la intencionalidad de este cambio superficial son las implica-

ciones de actores diferentes al Estado, pero de actores económicos privados, no de la sociedad civil. La crítica orientada en esta segunda línea nos lleva a reflexionar en torno a algunos panoramas no tan románticos sobre la gobernanza, o no tan optimistas sobre la posibilidad del buen gobierno como modelo normativo, no tanto como al modelo de la participación en sí mismo.

Esta segunda manera de quitarle brillo al modelo participativo de *Estado renovado*, sugiere que este giro que en los últimos años ha tomado el papel clásico del Estado puede leerse desde una manera menos optimista y ser pensado no tanto como un refuerzo de derechos de ciudadanía sino como una *sustitución de los mismos*: el Estado que anteriormente era el actor garante y otorgador de derechos civiles, políticos, sociales, actualmente ya no se encarga de que todos ellos se hagan efectivos pero en cambio los sustituye por otros. Por ejemplo, reduce a su mínima expresión los derechos sociales pero activa un abanico de derechos de expresión y participación social. Es decir, en este proceso de gobernanza en el que se expresa un cambio del papel del Estado se desarrolla un proceso de reposición de unos derechos por otros. Cheresky lo pone en otros términos y sostiene que la constatación de la centralidad de una ciudadanía activa apareja el interrogante de si ella no irá asociada al desplazamiento de la política por la administración (2001: 263).

En definitiva, es posible creer en la participación como parte de un proceso de gobernanza que supone una activación por parte del Estado de una ciudadanía a la partici-

pación en cuestiones concretas –en este caso se le convoca a que pongan a discusión sus conflictos y problemas sobre el agua–, pero como se ha dejado expresado, es posible ver a la gobernanza como un proceso no tan optimista de inclusión democrática de la ciudadanía en la toma de decisiones de gobierno sino como una visión un poco más crítica respecto del papel de Estado y la responsabilidad de los ciudadanos.

El tránsito de una visión optimista de la participación ciudadana convocada desde el Estado hacia una más pesimista, se funda en la idea de que en realidad estos programas se inscriben en el marco del límite y achicamiento de la actividad estatal. Esto en el caso del agua se complementa con las observaciones de muchos acerca de que la participación es en verdad una excusa para la privatización y varios autores acuerdan que la CNA no considera a la participación un factor relevante en el diseño y la implementación de los programas (Barkin y Klooster, 2006: 15). Más bien sostienen que en el sector hídrico la descentralización sirvió para incorporar al sector empresarial. La Ley de Aguas Nacionales plasma esta posibilidad. La ley concede la operación, conservación y administración de la infraestructura de las aguas superficiales a empresas de interés público llamadas asociaciones civiles (Dávila, 2006: 58). Esta fue la vía para involucrar al sector empresarial y la autosuficiencia financiera de las empresas. Queda planteado entonces que la participación como rasgo fundamental del Estado renovado en el gobierno del agua, pone a discusión la fórmula de “menos Estado y más responsabilidad de los sujetos en sus asuntos”.

## CONSIDERACIONES FINALES

Recapitulando, pudimos ver cómo y de qué manera en el *gobierno* del agua en México, el Estado mexicano ha realizado esfuerzos, retóricos y reales para transitar de un modelo del leviatán hidráulico a la gobernanza del agua. Evidentemente ha dejado inconformes a varios y si el éxito de la transición pudiera estimarse por los comentarios elogiosos,<sup>15</sup> sin duda estamos lejos de una situación así. Con seguridad, los alcances de este trabajo son limitados porque no incluyen la visión de los actores involucrados directamente en el modo de participación del agua, es decir, los usuarios y consumidores de agua. Sin embargo, estamos convencidos que aportan interesantes pistas en relación con el agua y con el modo de actuar y pensar el Estado.

Las reacciones generales de los estudiosos del tema del agua en México, apuntan hacia los cuestionamientos y las deficiencias del modelo que a sus puntos fuertes. De manera general y más allá del contenido específico de estas observaciones, la crítica es bastante contundente. Estas distintas versiones de las críticas apuntan al Estado, ya sea que lo vean como deficiente, o como cínico. Y esto es lo que deberíamos conservar para la reflexión. Las dos críticas apuntan a diferentes aspectos del modelo, y la diferencia más importante entre ambas es que para la primera –para la crítica operacional– el modelo podría mejorarse; en tanto la segunda –para los críticos a los supuestos– no creen que el quid de la cuestión sea un defecto en la implementación, sino que aún implementando correctamente y cuidando al pie de



la letra todos los aspectos del modelo, las dudas y sospechas continuarán existiendo.

Discutir las implicaciones que genera la participación en la decisión de problemas del agua nos hizo plantear una serie de aspectos de los cuales hay que estar alerta. Probablemente la reflexión más importante que podamos realizar es que la mera voluntad política de poner en práctica políticas participativas y responder a las demandas no es suficiente. Ya no podemos confiar en que la misma incorporación del tema en la agenda pública del agua es lo único que hacía falta para que la gobernanza fuera efectiva y mucho menos para la democratización de la decisión de las políticas del sector. Claramente coincidimos en la necesidad de atender las demandas de la sociedad, así como de apelar a la opinión y participación de los grupos sociales en los asuntos públicos. Sin embargo, este es sólo el comienzo de un largo recorrido hacia la plena democratización y en definitiva la garantía de eficiencia y efectividad de los modelos de gobierno.

Como sostiene Rendón, la innovación institucional democratizadora está en función de la renovación de una cultura pública en la relación entre el Estado y la sociedad, y no de los acuerdos o voluntades políticas (2004: 189). En este marco, una política que habilite un espacio de participación y autogestión no basta. Pero no sólo se trata de crear las bases sobre las que operarán estas políticas en las que se incluye a la sociedad civil. Es fundamental también, no dar por hecho las bondades del modelo de la gobernanza del agua y cuestionar seriamente las intenciones

de fondo de este tipo de proyectos de Estado, para asegurarnos que no sólo son ficciones retóricas que en definitiva maquillan un esfuerzo por hacer funcionar desde el mismo gobierno al mercado.

Concluimos con algunas preguntas para reflexionar ¿Es posible sostener que este *bagaje participativo* existe en nuestras sociedades?, ¿qué tanto las políticas públicas que convocan la participación ciudadana tienen la capacidad para intervenir en los problemas reales de las sociedades contemporáneas?, ¿qué tanto la sociedad civil *existente* en México es un vehículo para canalizar intereses comunes?, ¿hasta qué punto las oportunidades ofrecidas por la incorporación de la sociedad civil para participar en la dirección del sector hídrico en particular, pero del espacio cotidiano en general, tienden a reproducir las diferencias sociales y la exclusión?, ¿qué es lo que realmente se espera del protagonismo de la sociedad civil?

## NOTAS

- <sup>1</sup> Este nivel de las estructuras institucionales no termina de resolver en las prácticas esta transición de un modelo hacia el otro. Pero no nos ocuparemos de este aspecto.
- <sup>2</sup> Aunque también en la etapa de la reforma agraria se dota de tierras y aguas a las comunidades y ejidos. En muchos casos el manejo del agua en teoría debería ser centralizado por el gobierno federal, pero en los hechos era controlado por los habitantes locales. Agradezco este comentario a Gabriela de la Mora.
- <sup>3</sup> Que años después será sustituido por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

- <sup>4</sup> Cuando hablamos de “retiro” nos referimos a una serie de cambios que más adelante describimos y que consisten en la convocatoria a otros actores para el manejo del agua. No obstante, el agua normativamente sigue siendo propiedad nacional y legalmente el gobierno es el único actor capaz de gestionar el recurso. Como veremos, más allá de pretensión de la descentralización a través de los Consejos de Cuenca y demás organismos, el control y toma de decisiones lo mantiene la CNA. Justamente, esta discordancia da pie a nuestro argumento de poner en duda los propósitos de la gobernanza.
- <sup>5</sup> Por ejemplo, la Ley de Aguas Nacionales de 1992. Otros ordenamientos jurídicos relevantes son la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Derechos, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica y las 31 leyes estatales en materia de agua potable y alcantarillado. De conformidad con la ley de planeación vigente, en 1975 se publicó el primer Plan Nacional Hidráulico, pionero en su tiempo y modelo de los que se elaboraron posteriormente (De la Mora, 2008).
- <sup>6</sup> Para dar cuenta de la importancia política que ha tenido la gestión del agua desde entonces, la CNA recibe en promedio cerca del 75% del presupuesto federal total asignado al sector ambiental, lo que no necesariamente se ha traducido en el logro de sus objetivos (Carabias y Landa, 2005: 133).
- <sup>7</sup> Además de cuencas hidrográficas hay cuencas costeras.
- <sup>8</sup> Secretaría de Medioambiente y Recursos Naturales.
- <sup>9</sup> Constituye la instancia que lleva a cabo y consolida todas las políticas de modernización en el agua. En los últimos años ha dirigido el reordenamiento institucional del sector hídrico, así como también ha transferido varios programas a los gobiernos estatales y municipales; sin embargo, más allá de las transferencias es la autoridad nacional en materia de aguas. También en el ámbito federal rige la Ley de Aguas Nacionales, la cual da a la nación la potestad de ser la propietaria original de las aguas y el gobierno federal es la autoridad única para administrarlas. Al mismo tiempo esta ley considera la posibilidad de participación privada en la construcción de infraestructura para aguas federales (Torregrosa, 2006: 6).
- <sup>10</sup> Además de la regulación federal y regional –este último, el más novedoso de todos y que plasma la forma renovada del Estado– las entidades federativas y los municipios tienen competencias para intervenir en algunas formas de regulación del agua. Existen en este nivel las gerencias estatales y las comisiones estatales de agua que son dos de los organismos que funcionan en el nivel de los Estados. Los municipios, por su parte, entre otras, tienen la obligación de fiscalizar el cumplimiento de las normativas, principalmente con las grandes empresas.
- <sup>11</sup> El programa nacional hidráulico 2001-2006 plantea fortalecer el proceso de participación social en los consejos de cuenca. Para eso se crearon 4 instancias de participación: 1. Los consejos de cuenca. 2. El consejo consultivo de agua. 3. Los foros consultivos con expertos. 4. La participación de la sociedad civil (Davila, 2006: 207). Luego estas actividades serán transferidas a los organismos de cuenca.
- <sup>12</sup> Entenderemos sociedad civil en un sentido amplio, como la esfera que se separa del Estado y el gobierno.

- <sup>13</sup> Una limitación de este trabajo es que sólo recoge las opiniones desde los expertos en el tema pero no las de los actores involucrados. Sin duda que esta segunda mirada, enriquecería de manera considerable el estudio. No obstante, alcanza para elaborar una reflexión crítica del proceso de gobernanza que se aplica en México.
- <sup>14</sup> En este punto es posible hipotetizar que en realidad existe un tipo de sociedad civil fuerte, u organizada, pero no es ésta la que se convoca a participar. Esta “otra” sociedad civil no sólo es para la que están creados los mecanismos de participación sino que en realidad se asume ella como la que puede resolver el problema y el Estado es parte del problema antes que de la solución. En este caso habría un paternalismo pero al revés, de la sociedad hacia el Estado.
- <sup>15</sup> Seguramente existen los que apoyan el modelo y estos también tendrán sus cuestionamientos, pero claro que con un contenido completamente diferente.
- BIBLIOHEMEROGRAFÍA**
- Aboites, Ahuilar Luis (2004), “De bastión a amenaza. Agua, políticas públicas y cambio institucional en México, 1947-2001”, en B. Graizbord y A. J. Arroyo (coord.), *El futuro del agua en México*, México, Universidad de Guadalajara, Colegio de México, UCLA, PROFMEX, Casa Juan Pablos.
- Aguilar, Luis (2003a), “Estudio introductorio”, en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2003b), “Estudio introductorio”, en Luis Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Barkin, David y Dan Klooster, (2006), *Water management strategies in urban Mexico: limitations of the privatization debate*, University of Southern Florida, Patel Center for Global Solutions, 6 de febrero de 2006, en <http://www.patelcenter.usf.edu/PDFs/UrbanWaterMexico.pdf>, consultado el 16 julio de 2008.
- Barreda Marín, Andrés (2006), *En defensa del agua*, México, Sindicato Mexicano de Electricistas, Centro de Análisis Social, Información y Formación Popular, Editorial Itaca.
- Canto, Manuel (2000), “Políticas públicas”, en *El léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carabias, Julia y Rosalva Landa (2005), *Agua, medio ambiente y sociedad*, México, Colegio de México, UNAM, Fundación Gonzalo Río Arronte.
- Castro, Esteban *et al.* (2004), “Ciudadanía y gobernabilidad en México: el caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua”, en B. Jiménez y L. Marín (editores), *El agua en México visto desde la Academia*, México, Academia Mexicana de Ciencias.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (1995), *Associations and Democracy*, vol.1, Great Britain, The Real Utopias Project.
- Cheresky, Isidro (2001), “Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea”, en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (compiladores), *Políticas e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) (2008), s/f, <http://www.cna.gob.mx>, actualizado al 25 de noviembre de 2008.

- Dávila-Poblete, Sonia (2006), *El poder del agua: Participación social o empresarial, México, experiencia del neoliberalismo para América Latina*, México, ITACA.
- De la Mora, Gabriela (2009), *Servicios Ambientales y Relaciones de Propiedad. Tierra, agua y bosque en la comunidad de Chichila, Guerrero* [CD-ROM], tesis doctoral, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- De Marinis, Pablo (2005), “16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es)”, en *Papeles del CEIC*, núm. 15, País Vasco, Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva, Universidad del País Vasco s/f, en <http://www.ehu.es/CEIC/papeles/15.pdf>, consultado el 24 de noviembre 2007.
- Dourojeanni, Axel y Andrei Jouravlev (2001), *Crisis y gobernabilidad en la gestión del agua*, Santiago de Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, ECLAC.
- Fun, Archon y Wright, Erik Olin (2003), “Thinking about empowered participatory governance”, en Archon Fun y Erik Olin Wright (editors), *Deeping democracy*, Londres, Verso.
- Herrera, Cristina (2006), *Diferencias y similitudes entre los conceptos de governance, gobernabilidad y gubernamentalidad* [CD-ROM], documento de trabajo interno, Doctorado en Ciencias Sociales, Área Sociología, noviembre 2006, México, Flacso.
- Hood, Christopher (2000), *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Nueva York, Oxford University Press.
- Mayntz, Renate (1993), “Governing failure and the problem of governability. Some comments on a theoretical paradigm”, en J. Kooiman, (dir.), *Modern governance. New government-society interactions*, London, Sage.
- Pierre, Jon y Guy Peters (2000), *Governance, politics and the state. Political análisis*, Nueva York, St. Martin’s Press.
- Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012*, México.
- Rendón, Armando (2004), “Los retos de la democracia participativa”, en *Sociológica*, núm. 54, año 19, enero-abril, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Téllez, Luis (1993), *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Torregrosa, María Luisa (2006), “Gestión, descentralización y gobernabilidad del agua en México. ¿Un proceso en construcción?”, en *Foro Agua: reto global en el siglo XXI* [CD-ROM], Feria Internacional del Libro Universitario, mesa Problemas del agua.
- Vieira, Liszt (1998), “Ciudadanía y control social”, en Luiz Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Argentina, Paidós, CLAD.