ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 **REDES DE POLÍTICA Y DISEÑO DE ESTRATEGIAS PARA SUPERAR LA CRISIS DEL AGUA: LOS CASOS DE LOS ACUÍFEROS DEL VALLE DE LEÓN, GUANAJUATO Y DEL VALLE DE AGUASCALIENTES, MÉXICO**
Autor(es)	Alex Ricardo Caldera Ortega
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486cap7
Título do livro	**El Derecho al agua como política pública en América Latina: una exploración teórica**
Organizadores(as)	José Esteban Castro Léo Heller Maria da Piedade Morais Alex Ricardo Caldera Ortega
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350486
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 7

REDES DE POLÍTICA Y DISEÑO DE ESTRATEGIAS PARA SUPERAR LA CRISIS DEL AGUA: LOS CASOS DE LOS ACUÍFEROS DEL VALLE DE LEÓN, GUANAJUATO Y DEL VALLE DE AGUASCALIENTES, MÉXICO

Alex Ricardo Caldera Ortega[1]

RESUMEN

Este capítulo se basa en un estudio que muestra la disputa entre proyectos políticos en torno a la gestión del agua en dos acuíferos del centro de México afectados por sobrexplotación. Los casos se refieren al acuífero del Valle de León, Guanajuato y del Valle de Aguascalientes. Analíticamente la atención se pone en el tipo de relaciones entabladas entre los actores públicos y privados involucrados en la gestión del agua subterránea, así como en los arreglos institucionales que moldean dichas relaciones a partir de la perspectiva analítica llamada "análisis de redes de política pública". El capítulo tiene el objetivo de resaltar no sólo el conflicto distributivo del agua en México, sino la influencia de las ideas en el diseño de las políticas públicas orientadas a superar la crisis del agua en el país. Se argumenta que la disputa se ha venido dando entre dos visiones, una dominante que concibe al agua como un bien económico y otra emergente, aún marginal, que defiende el principio de que el acceso al agua es un derecho humano.

1 LA GOBERNANZA COMO CONCEPTO DE UTILIDAD HEURÍSTICA

En este trabajo no se asume el concepto de gobernanza del agua como equivalente a buen gobierno, sino como "la configuración y mantenimiento de los arreglos de autoridad y poder dentro de los cuales los actores toman decisiones y enmarcan políticas que son vinculantes para los actores individuales y colectivos dentro de los diferentes límites territoriales, como son el estado, los distritos y los municipios" (Hanf y Jansen, 1998, p. 3). Bajo esta concepción la gobernanza es esencialmente un proceso, no un estado al que habría que alcanzar. Ante esta acepción de gobernanza, la respuesta a la persistencia de la crisis del agua en las zonas áridas de México se busca en el proceso político que ha dado forma al entramado institucional de la gestión del agua subterránea en el país, y particularmente en las

1. Departamento de gestión pública y desarrollo, campus León, Universidad de Guanajuato. *E-mail*: <arcaldera@ugto.mx>.

regiones bajo estudio, durante las últimas dos últimas décadas. Esta perspectiva plantea que las instituciones del agua son tanto el resultado como el vehículo de procesos políticos, los cuales han moldeado el cambio institucional y sus resultados (Castro *et al.*, 2006, p. 247).

El concepto de gobernanza es pues una herramienta heurística que identifica la dinámica de la política pública de un modo reticular: una red de estructuras y actores configurada alrededor de un sector determinado de acción gubernamental, en este caso el del sector hídrico. El concepto de red de políticas aparece con la intención de ser utilizado como instrumento para categorizar las relaciones que existen entre los grupos de interés y el gobierno (Natera, 2004; Chaqués, 2004). Como definición mínima de red de políticas parece útil la propuesta por Klijn, Koppenjan y Termeer (1995, p. 439), para quienes ésta constituye "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", es decir, una serie de acciones continuas entre diversos actores, en función de determinadas reglas formales o informales.

Desde esta perspectiva de la política pública, la red de políticas es vista 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" (Natera, 2004). Esta es la posibilidad de adentrarse en el propio juego político de las políticas públicas. Las redes de políticas pueden variar en cuanto a su configuración a partir de cinco dimensiones básicas, las cuales se pueden operacionalizar en las siguientes variables que caracterizan a la propia red y que pueden ser verificadas empíricamente.

CUADRO 1
Dimensiones del análisis de la red de políticas

Dimensiones		Descripción
Ordenación elemental de la red	Comunidad política	Identificación del conjunto de actores políticos y sociales implicados, la naturaleza de éstos y la intensidad de sus interacciones.
	Institucionalización de la red	El conjunto de reglas formales e informales, procedimientos y estructuras organizacionales en torno al asunto público.
	Función de la red	Tales como las de influencia, negociación coordinación o asignación de recursos.
Relaciones de poder en la red	Naturaleza de las disputas a partir de intereses y valores	La repartición de intereses y valores en las posiciones iniciales de acuerdo o contradicción en torno a los asuntos públicos.
	Instrumentos y recursos de poder	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 influencias "blandas" o "duras").

Fuente: Natera (2004, p. 13-14).
Elaboración del autor.

Este análisis no sólo da cuenta de la configuración institucional de las relaciones políticas en torno a un asunto problemático (en esta caso la crisis del agua a nivel local), sino que posibilita una explicación en torno a los resultados derivados de esta estructura de poder.

2 LOS CASOS DE ESTUDIO

Los casos seleccionados resultan significativos pues se trata de dos de los acuíferos más sobrexplotados del país.[2] Los dos casos son representativos en la zona centro-norte de México, donde la gravedad del problema se configura a partir de la importancia social y económica de las regiones y su disponibilidad, absoluta y relativa de agua cada vez menor.

FIGURA 1
México, regiones hidrográficas y acuíferos: ubicación de casos

Fuente: CNA.
Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

Ambos valles tienen al agua subterránea como su principal fuente de abastecimiento para todos los usos, pero principalmente para consumo humano. Su perfil sociodemográfico y económico es muy parecido, y los dos concentran una presión importante sobre su sistema natural a partir, primero, de la extracción de agua que se da en el sector agrícola, segundo, de la demanda del recurso que hacen poblaciones – que en ambos casos sobrepasa el millón de habitantes –,

2. La Comisión Nacional del Agua (CNA) identifica 104 acuíferos que presentan algún grado de sobreexplotación, es decir, donde la extracción es mayor a la recarga (CNA, 2008). Entre ellos se encuentran los dos acuíferos de este trabajo.

y tercero, la contaminación del agua que se da principalmente a partir de una intensa actividad industrial.[3]

El agua para consumo humano en León, Guanajuato, depende actualmente en un 90% del agua subterránea, mientras que en Aguascalientes la dependencia es del 100%. El agua superficial está destinada principalmente al sector agrícola. Los balances hídricos para ambos acuíferos muestran que para el caso Aguascalientes la sobrexplotación llega a los 199 hm^3, mientras que para el acuífero de León es de 48.3 hm^3 por año. Los dos acuíferos presentan un abatimiento promedio de dos metros por año, agravándose la situación en las zonas metropolitanas, donde la extracción se está haciendo a 400 y 500 metros de profundidad y registra abatimientos de 4 y 5 metros por año en León y Aguascalientes, respectivamente.

En términos económicos las dos regiones resaltan por su dinamismo. León, Guanajuato tiene una tradición más añeja como zona con vocación industrial dado que desde la primera mitad del siglo XX la industria curtidora y zapatera arraigada en la región se convirtió en una de las más importantes del país, mientras que Aguascalientes ha vivido un proceso de transición en las últimas cuatro décadas en el que de ser una economía esencialmente agrícola ha pasado a otra de tipo industrial y de servicios altamente atrayente para las inversiones nacionales y extranjeras. Los diagnósticos existentes plantean que los intentos de revertir la tendencia a la sobrexplotación de los acuíferos no están resultando exitosos, con lo que en un futuro no mayor a 20 años se verá comprometido no sólo el patrón de desarrollo económico de estas regiones, sino la misma disponibilidad de agua para la vida digna de sus poblaciones. La historia que presentamos aquí trata acerca de cómo la visión dominante del agua como bien económico tiende a profundizar la gravedad del problema, mientras que posiblemente el planteamiento del acceso al agua como un derecho humano puede contribuir a plantear alternativas más sustentables.

Este estudio sobre redes de política pública y cambio institucional en el sector del agua en México se centra en el período comprendido entre 1989 y 2008. Esta temporalidad se justifica dada la identificación de una instauración en el orden nacional mexicano de un paradigma de "modernización" y redefinición de papel del Estado, algo que el historiador Luis Aboites Aguilar denomina el paradigma "mercantil ambiental" de la política hídrica (Aguilar, 2009). Dicho paradigma ha sido impulsado a la par de la creación en 1989 de la CNA, la agencia federal encargada de la política hídrica. En este mismo año, además, se producen procesos políticos locales en Aguascalientes y Guanajuato que impactarían directamente sobre el sector del agua en las dos décadas siguientes.

3. Para ambos casos el 78% de la extracción del agua de los acuíferos es para el sector agrícola, el 15% para consumo humano, el 5% para el sector industrial y el 2% para otros usos como por ejemplo abrevadero de ganado.

3 CARACTERIZACIÓN DE LA RED DE POLÍTICAS

¿Qué actores conforman la comunidad de políticas públicas en cada caso estudiado? ¿Qué actores participan efectivamente en el proceso de toma de decisiones y quiénes quedan excluidos? ¿Qué condiciones estructurales determinan la posición de cada uno de los actores, su poder de influencia o su marginación? O ¿Qué arreglos institucionales definen la función de la red de políticas y las capacidades de los actores? ¿Cómo condicionó este marco institucional la estructuración de los problemas que finalmente ha reconocido la agenda pública? Una forma útil de iniciar el análisis comparado de la conformación de comunidades de política es a partir de la propuesta de Laumann y Knoke (1987) para identificar a los actores incluidos y excluidos en el proceso de políticas públicas a partir de tres niveles de participación, que va desde un primer círculo de influencia en la toma de decisiones, pasando por otro círculo intermedio de actores con mediana influencia y por último el grupo de actores desplazados y maginados del proceso.

En este sentido, en León los empresarios de la curtiduría y el calzado se lograron imponer como el principal grupo político del municipio. Desde finales de la década de 1980 y principios de los años 1990 la élite económica que representan los industriales del calzado y los curtidores lograron posicionar a muchos de sus miembros en las altas esferas de decisión política no sólo en el área conocida como El Bajío, sino en todo el estado de Guanajuato, algo que lograron principalmente a partir de su militancia en el Partido Acción Nacional (PAN).[4] En el subsistema de la política hídrica de León esto configuró un esquema donde los empresarios locales juegan el papel central indiscutible. Es así que, desde la creación de la Junta de Administración del Agua en 1982, y la posterior constitución del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (Sapal) en 1984, el sector empresarial e industrial se apoderó de su consejo directivo, el cual ha sido un actor central en el diseño de las estrategias para buscar soluciones a los dos problemas concurrentes de esta región: la escasez y la contaminación del agua.

La visión empresarial produjo además la reproducción de patrones gerenciales al interior de las organizaciones responsables en el sector del agua. Se enraizó en este sentido la valoración de la eficiencia y la profesionalización del servicio. Esto llevó a consolidar un cuerpo de gerentes del agua que pasaron de incursionar en un primer momento en el Sapal a partir de la avenencia del grupo empresarial en el orden municipal, y luego continuaron su carrera en el sector en instancias del orden estatal, desde donde se operó el cambio de orientación de la

4. Notablemente uno de ellos Vicente Fox Quesada, que fue electo gobernador del estado en 1995 y posteriormente se convertiría en presidente de México (2000-2006), en ambas instancias como candidato del PAN.

política hídrica de Guanajuato basado en la planeación y apertura a un esquema de participación de usuarios en espacios creados exprofeso para ello.

Paralelamente a estos procesos en Guanajuato, se celebraron una serie de acuerdos de trasvase entre los estados pertenecientes al Consejo de Cuenca Lerma-Chapala (CCLCH), incluyendo a Guanajuato, los cuales fueron también un factor decisivo en el rumbo que habría de seguir este estado en el diseño de sus instituciones para la gestión del agua. Entre 1992 y 1995 se registra una presión constante ante las autoridades de la CNA por parte tanto de los agricultores del Distrito de Riego 011 "Alto Río Lerma" como del propio Poder Ejecutivo del gobierno de Guanajuato en torno a las cantidades de agua a ser transferidas hacia el estado de Jalisco. La demanda ante la CNA, que en varias ocasiones se tornó beligerante, argumentaba que las cantidades del trasvase eran injustas y se acusaba a la CNA de hacer estimaciones incompletas y poco confiables. Lo anterior llevó a las autoridades estatales de Guanajuato a diseñar una estrategia discursiva y de reforma institucional para "rebelarse" en contra de los acuerdos del Consejo de Cuenca y de las líneas de acción sugeridas por la CNA. Este cambio de orientación de la política hídrica se diseñó desde la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Guanajuato (Ceasg) a partir de 1995 con la llegada de Vicente Fox a la gubernatura estatal y el nombramiento de Vicente Guerrero Reynoso para dirigir esta dependencia estatal (Maganda, 2003, p. 398). A partir de estos eventos Guanajuato comenzó a generar su propio sistema de información hídrica, de planeación técnica y de participación de usuarios. Aquí cabe resaltar el establecimiento de los Consejos Técnicos de Aguas (Cotas),[5] como organismos de usuarios de aguas subterráneas y superficiales, los cuales se convirtieron en el principal instrumento del gobierno estatal para promover la autoorganización de los usuarios y estructurar un sistema de planeación hídrica a través del Consejo Estatal Hidráulico (CEH). La idea era tener los propios instrumentos para generar información a partir de la modelación y el monitoreo, con la posibilidad de generar propuestas para el mantenimiento y distribución del agua que fueran legitimadas socialmente y que permitieran enfrentar las disposiciones nacionales.

En relación con esto, una serie de acuerdos celebrados en 1989 con el objeto de sanear la cuenca, junto con la instalación del CCLCH en 1993, fueron la piedra de toque para que León, junto con la subcuenca del río Turbio, una zona aledaña con fuerte presencia de la industria curtidora, se convirtiera en el centro principal de atención para las acciones en este tema. Dado que la presión provenía del ámbito federal y del acuerdo entre estados pertenecientes a la cuenca, en este asunto particular la respuesta específica fue conjunta entre el gobierno local en León y el gobierno del estado de Guanajuato, la cual consistió en promover la

5. El acrónimo Cotas se aplica tanto para los Consejos de Aguas de Guanajuato, como para los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas, organismos auxiliares impulsados por la CNA, como en el caso del acuífero de Aguascalientes como se verá enseguida.

reubicación de la industria curtidora y de la construcción de la primera Planta de Aguas Civiles. El gobierno municipal y el Sapal principalmente negociaron con la Cámara de la Industria de Curtiduría del Estado de Guanajuato (Cicur) estos asuntos, aunque otros grupos de industriales también fueron muy visibles en esta etapa, como fue el caso de la industria metalmecánica, en la que se destacan los empresarios transportistas, tanto de carga como de pasajeros, los cuales representan una de las principales flotillas de vehículos en el centro-occidente del país.

A pesar de la resistencia de los curtidores, como resultado principalmente de la presión por parte de las autoridades federales, se logró que se aceptara el mejoramiento de los procesos de producción. Para esto, en 1997 se suscribió con la entonces Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) el apego al Manual de Procedimientos sobre el Manejo Adecuado de los Residuos de la Curtiduría (MPMARC), así como diez años después, por iniciativa de la CNA y de varios actores locales – entre ellos varios presidentes municipales de la zona del río Turbio –, se logró la instalación de la Comisión de Cuenca respectiva en la que los curtidores se comprometieron a participar.

Otro ejemplo importante en Guanajuato es el caso del proyecto para construir una represa en el Río Verde/Zapotillo, en el cual se observó también un escenario donde las interacciones entre instancias de gobierno pasaron por varias etapas en estos años.[6] Primero fue una situación en la que el gobierno local de León junto al Sapal y a los actores empresariales empezaron a negociar directamente con las autoridades de Jalisco y la propia CNA, sin embargo, ya bajo la titularidad de gobiernos estatales emanados del PAN de Guanajuato, y enmarcados en el contexto de las negociaciones por los trasvases entre este estado y Jalisco, la interacción entre autoridades de los tres órdenes de gobierno fue más activa – la mayoría de las veces incluso dejando ver un franco conflicto de intereses.

En el otro caso de estudio, en Aguascalientes, por lo menos hasta la elección local de 1995 en la que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la alcaldía de la capital y la mayoría en el congreso local a manos del PAN, el esquema tradicional del sistema político mexicano se había reproducido fielmente en un proceso de gobierno jerárquico, vertical y cerrado. Sólo la coyuntura de este proceso electoral y la configuración de fuerzas políticas consecuente rompieron tal esquema. Los partidos reconocidos nacionalmente y con representación en el Congreso local y los cabildos son los actores que principalmente se insertaron a partir de ese momento en el nuevo proceso de gobierno.

6. En el año 1990 los estados de Jalisco y Guanajuato firmaron un primer acuerdo de coordinación para realizar estudios hidrológicos preliminares en el Río Verde con el objeto de construir una represa par solucionar los problemas de abasto de agua potable tanto para la ciudad de León como para la zona de los altos de Jalisco. Ese proyecto buscaba dotar de 5 mil 600 litros de agua por segundo de la cuenca del río Santiago aprovechando las aguas del Río Verde. El proyecto hoy se conoce como Zapotillo, ya que se mudó a la zona del mismo nombre, pero esta decisión ha implicado una situación más conflictiva, pues implica un proyecto adicional para dotar de agua a la ciudad de Guadalajara, con lo cual el área ampliada de inundación afectará los poblados de Temacapulín, Acasico y Palmarejo del estado de Jalisco.

En Aguascalientes, la relación empresarios-poder político ha sido configurada de distinta manera que en el caso de León. El cambio político y la alternancia en el poder que se produjo a partir de la década de los años 1990 en Aguascalientes no hizo más que confirmar un poder compartido entre políticos de carrera y empresarios que ya se venía dando por lo menos desde la década de los setenta. Lo que sí parece más o menos claro es que el empresariado que logró ocupar tanto la gubernatura como la presidencia municipal a partir de 1998 proviene del sector de la construcción, básicamente beneficiados con la obra pública gubernamental, demandada a partir del boom demográfico verificado en la ciudad de Aguascalientes entre 1980 y 2000 y su consecuente exigencia de más infraestructura de servicios públicos para la población.[7]

En relación con el subsistema de la política hídrica del acuífero Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación (OAE) es significativo que en la Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CCAPAMA) el nombramiento de sus directores ha recaído en su mayoría en personas con un perfil político, alternadamente con personas provenientes precisamente del sector de la construcción. Por su parte, la dependencia del sector agua del gobierno del estado verifica una consolidación como instancia gestora y responsable de la obra hidráulica desde finales de la década de 1980, lo cual continúa hasta la fecha, aun con la transición de Comisión Estatal del Agua y Saneamiento de Guanajuato (Ceasg) a Instituto del Agua (Inagua) creado en 2000. Con respecto a los nombramientos de los encargados de esta dependencia a nivel estatal, primero se dio un periodo de continuidad de un cuerpo de ingenieros durante los gobiernos estatales encabezados por el PRI entre 1986 y 1998, pero que se rompió con los gobiernos de alternancia encabezados por el PAN de 1999 a 2004, período en el que se nombró a personas provenientes del sector empresarial.

Al respecto, en Aguascalientes se configuró un escenario de relaciones intergubernamentales totalmente opuesto al de León descrito en las páginas previas. Un detonador de este escenario fue un diagnóstico que se hizo en el año 1989 en el cual se llegó a la conclusión de que el organismo operador municipal del servicio público de agua potable y alcantarillado estaba seriamente afectado por una incapacidad institucional y financiera, lo cual terminó generando una situación de dependencia y colaboración muy intensa del gobierno municipal con los otros dos órdenes de gobierno. En este sentido, y dadas las condiciones políticas de cercanía e intermediación entre las élites del ámbito federal y local,[8] la principal propuesta a

7. La red de relaciones entre estos dos tipos de actores en Aguascalientes se afianza con vínculos de parentesco, compromisos y sociedades de mutuo interés económico.

8. Esta conclusión es consistente con la tesis de Fernando I. Salmeron Castro (1998) de que el desarrollo económico vertiginoso experimentado en Aguascalientes desde la década de 1970 y hasta principios de los años noventa se debió principalmente a un proceso de intermediación y cercanía entre élites políticas locales y nacionales.

partir de la influencia del gobierno federal, a través de la CNA, fue la de implementar un primer antecedente de participación privada en el servicio de agua potable y alcantarillado de la ciudad capital a partir de un contrato parcial (1989-1992). Mientras que el arribo de un nuevo gobierno estatal en 1992, cercano al proyecto político nacional de reorientación del papel del Estado y convencido de la idea de que la eficiencia en la gestión del agua se lograba sólo a través de mecanismos de mercado, posibilitó avanzar en la concesión total del servicio a un consorcio privado en 1993.

La colaboración estrecha entre la CNA y el gobierno del estado de Aguascalientes en defensa del modelo de participación privada en el subsector de agua potable también se ha dejado ver en ámbitos más amplios del sector hídrico. No obstante que desde la primera parte del gobierno príista (del PRI) de Otto Granados Roldán (1992-1998) el discurso oficial apuntó a reconocer la grave crisis de sobreexplotación del acuífero, las estrategias para atender el tema de la sobreexplotación en este subsector se limitaron a las que el propio gobierno federal implementaba en todo el país, es decir, los apoyos a través de los programas de uso eficiente del agua y de energía eléctrica y la promoción de sistemas eficientes de riego y rehabilitación de zonas de riego. La intervención del gobierno del estado en estos programas se hizo principalmente a través de la Comisión de Desarrollo Agropecuario y de la Ceasg. A partir de este momento se empezó a involucrar a ésta última dependencia estatal en tareas más allá del apoyo en la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado o de saneamiento, y de manera incremental se le encargó la implementación de acciones que expresamente buscaban reducir las extracciones del acuífero y enfrentar el problema de la contaminación.[9]

Ahora bien, cabe enfatizar que, en ambos casos de estudio, los tomadores de decisiones en el sector hídrico han estado acompañados por instancias del orden internacional en la implementación de las estrategias diseñadas para hacer frente al problema de la sobrexplotación. Para el caso de Aguascalientes, la relación con instancias como el Banco Mundial (BM) es más añeja y se remonta a la colaboración que se dio de manera continua desde que se decidió adoptar el modelo de participación privada en el servicio de agua potable de la ciudad de Aguascalientes. Dicha colaboración se afianzó con la selección de Aguascalientes como uno de los cinco estados piloto en los que el Programa de Modernización del Manejo del Agua (Promma) – programa conjunto de la CNA y el BM – implementó el subprograma Manejo Sostenible del Agua Subterránea (Masas) a través de los cuales se inició un proceso de diagnóstico y planeación participativa para la creación de planes

9. Con el sector industrial (de manera principal con el curtidor), por ejemplo, se promovió intensamente la construcción de plantas de tratamiento de agua residual utilizada en el proceso productivo y se incentivó a las propias empresas – con el apoyo de las cámaras industriales –, sobre todo del ramo textil y automotriz, a la construcción de plantas de tratamiento propias.

integrales de manejo de los acuíferos a través de los Cotas.[10] Por otro lado, para el caso general de Guanajuato, el BM se interesó en apoyar financieramente el fortalecimiento de su modelo particular de planeación y participación social a través de sus Cotas, el cual lo ha considerado "convenientemente replicable" en otros lugares del mundo con problemáticas similares (Foster, Garduño y Kemper, 2005).

Para ambos casos la creación de los Cotas no significó una ampliación sustantiva de los actores intervinientes, sino únicamente la formalización de un vínculo previamente existente entre las dependencias del sector agua del orden federal y estatal con grupos de usuarios organizados y recurrentemente beneficiados por los programas de mejora productiva con la aplicación de técnicas y tecnologías de uso eficiente del agua. Es decir, se hace referencia particularmente a grandes y medianos productores agrícolas, ganaderos y alguno que otro industrial o prestador de servicios con evidente capacidad económica – y hasta política – dentro de su ámbito de acción.

El marco institucional en los dos casos estudiados no sólo configuró la exclusión de los usuarios que contribuyen de manera importante, por su número, a la presión sobre el acuífero, sino que tampoco ha servido para canalizar el conflicto surgido en situaciones particulares. Es el caso de la mayoría de los usuarios, pero primordialmente de los pequeños agricultores, ejidatarios, productores de alfalfa, maíz y forrajes, producción que responde a la demanda del mercado lechero y ganadero de la región. El segundo grupo de excluidos son los actores que de alguna manera se han enfrentado a los grupos del primer nivel de decisión – los efectivos tomadores de decisiones – a partir de las disputas ya sea por el control del recurso mismo (como en los conflictos entre 2001 y 2002 para llevar agua a León desde los municipios aledaños como el de San Francisco del Rincón o el del acuífero de Silao-Romita o los conflictos por la construcción de la presa El Zapotillo), o por el modelo de gestión más adecuado para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado (el enfrentamiento en torno a la valoración de la participación privada en este subsector en el municipio de Aguascalientes). Lo cierto para los dos casos es que a pesar de que sus situaciones conflictivas obedecen a naturalezas distintas y se han expresado de forma diferente, sus marcos institucionales son igualmente incapaces de canalizar el conflicto de forma efectiva e incluir las demandas e intereses de los actores que aparecen como antisistema o no alineados.

En general, en las dos décadas que cubre el análisis de ambos casos, se hace patente el cambio en las condiciones estructurales de la participación e involucramiento de los actores. En la década de los años noventa los procesos de cambio político que se verificaron tanto en León como en Aguascalientes condujeron a una transformación en los patrones de involucramiento de la sociedad. Se pasó de comunidades políticas

10. Desde 2002 se iniciaron los diagnósticos y ejercicios de planeación participativa del programa Masas en cinco acuíferos piloto del Promma (Cotas/OAE y OMM, 2008).

más bien cerradas en las que sólo los agentes gubernamentales participaban en el proceso de toma de decisiones – aunque en el caso de León se trata de una captura temprana por parte de los empresarios de la instancia gubernamental encargada del agua potable y saneamiento del municipio – a situaciones de participación e involucramiento más bien "ampliadas". En cualquier caso, se trata de comunidades políticas que no llegan a ser plurales, ya que son básicamente elitistas, dado que sólo los grupos más articulados, organizados y con recursos para hacer visibles sus demandas son los que han sido integrados.

En lo que sí se identifica una diferencia apenas perceptible es en torno a la función de la red de políticas, ya que para el caso de León el peso del sector empresarial en varias de las instancias de decisión configuró una estructura dirigida a posibilitar la influencia y negociación entre los actores regionalmente poderosos y asegurar que las políticas y sus lineamientos estuvieran de acuerdo básicamente con sus intereses particulares, lo que motivó una posición de enfrentamiento frente al gobierno federal en búsqueda de mayor autonomía en la formulación de las políticas, muchas de ellas relacionadas con el sector hídrico. Sin embargo, la configuración del sistema de planeación hídrica y participación social en la gestión del agua en el orden estatal a finales de la década de los años noventa introdujo patrones de cooperación entre actores más allá de los tradicionalmente influyentes en el proceso decisorio.

Por su parte en Aguascalientes, con una presencia fuerte de actores eminentemente políticos, pero que comparten el poder con los empresarios locales, y con una tradición de continuidad en el apoyo y colaboración estrecha con el gobierno federal, se estructuró una comunidad política en la que los agentes gubernamentales y los propiamente políticos juegan un papel central, por lo que la función de la red es básicamente de coordinación y asignación desde el poder central, complementada sin duda con la de influencia y negociación por parte de ciertos actores privados (poderosos) provenientes del ámbito agropecuario y de la industria de la construcción principalmente. La excepción la podría estar marcando la participación de ciertos actores a través del Cotas del acuífero del valle Aguascalientes en donde han aparecido ciertos patrones de cooperación entre actores no tradicionales y donde prevalece una actitud proactiva de los participantes a pesar del poco involucramiento del Cotas que la propia instancia estatal encargada del sector hídrico (el Inagua) ha permitido y promovido en los últimos años.

El tipo de disputas y conflictos identificados en los dos casos obedecen a naturalezas distintas y se han dado en diferentes niveles. En el caso de León, la escasez del recurso y la necesidad de buscar fuentes alternas de suministro al propio acuífero fue gestando desde principios de los años noventa una disputa entre la coalición dominante de empresarios y funcionarios gubernamentales locales con un grupo emergente de actores que se han sentido agraviados con la decisión

de llevar el agua a León desde sus cuencas. La coalición dominante en León en estos conflictos no dudó en utilizar todos sus recursos de poder para imponer sus decisiones. Sin embargo, la coalición dominante de León en la última etapa no ha permanecido cohesionada, ya que la consolidación del grupo gerencial en el sector hídrico ha llevado incluso a enfrentarse con los empresarios, esencialmente curtidores, en asuntos en los que éstos han tratado de seguir tomando ventaja.[11]

En la primera disputa se encuentra en el fondo del debate el posicionamiento empresarial y gubernamental a partir de una visión del agua como un bien económico, materia prima básica para las principales actividades productivas de León, y por otro, el de los grupos que defienden la posición de que el acceso al agua es un derecho humano, a lo que se agrega también la perspectiva ambientalista que valora como un fin en sí mismo la conservación del recurso. Mientras que la segunda disputa, la que se da entre los empresarios curtidores y el grupo gerencial del sector agua, está basada en una concepción que se ha ido madurando desde el interior de las instancias gubernamentales del sector hídrico tanto de León, como de Guanajuato, donde el grupo de gerentes hídricos ha procurado construir una relación más autónoma frente a los curtidores y más equilibrada con los otros usuarios a través de su valoración positiva de las premisas del paradigma de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).

En el caso de León hay una tercera disputa que mantiene unida a la coalición empresarial-agrícola-gubernamental local, y es la que se da frente a la CNA a partir de la búsqueda de mayor autonomía en la formulación de la política hídrica regional. Aquí el sistema de planeación y participación social institucionalizado en Guanajuato genera una tensión latente entre los dos órdenes de gobierno, y se identifica un apoyo importante al gobierno estatal por parte de los grupos más fuertes de industriales y agricultores de la región, como, por ejemplo, ante los acuerdos de trasvase y saneamiento que se dan en el seno del CCLCH.

Con respecto al caso de Aguascalientes, la principal disputa ha sido en torno a la promoción de la participación privada en el subsector de agua potable y alcantarillado en el municipio capital. Este debate y el consecuente enfrentamiento de posiciones han dominado la discusión en torno a la crisis local del agua, tomando más centralidad incluso que el problema de la escasez de agua para todos los usos, que sería lo que corresponde en una perspectiva integral de los problemas del acuífero. La propia CNA, con los gobiernos estatal y municipal de Aguascalientes, asumió la defensa del modelo de participación

11. Es el caso que se presentó durante todo el año 2008, y parte de 2009, en un enfrentamiento registrado mediáticamente entre el presidente y director del Sapal, junto con el presidente municipal de León, por un lado, y los empresarios curtidores, por otro. Los primeros acusaron a los segundos de actuar "deslealmente" al no aceptar un aumento en la tarifa del agua potable que ayudara a financiar las obras que se necesitan para el saneamiento en la ciudad, y por otro lado preferir comprar agua a las pipas (vendedores de agua en camiones tanque) que extraen el recurso de pozos clandestinos u originalmente destinados a servir al sector agrícola.

privada en el subsector de agua potable frente a otro grupo de actores locales, esencialmente partidos políticos como el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), el partido Convergencia y, ambiguamente, el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), así como líderes de organizaciones sociales populares que reiteradamente se manifiestan contra el modelo de concesión del servicio de agua potable. La acción política de éste último grupo se ha limitado a protestas en las afueras del palacio municipal de Aguascalientes y de la empresa concesionaria, así como a hacer declaraciones ante los medios de comunicación, los cuales cubren de manera amplia este tipo de manifestaciones. Sin duda las acciones de protesta disminuyen con el tiempo y sólo se reactivan en coyunturas específicas como en los procesos electorales locales. Los temas de las protestas se han concentrado y reducido a la cuestión de los cortes al servicio, el monto de las tarifas y al tipo de vigilancia que ejerce Ccapama sobre la empresa concesionaria (Concesionaria de Agua de Aguascalientes S/A – Caasa).[12] Lo cierto es que a pesar de que el nivel de atención dedicado a este tema parece ser excesivo, no llega a formar parte de un debate público que pueda traducirse en propuestas de reformas al marco institucional de fondo que pudieran poner en peligro el modelo de participación privada en este subsector. Por otro lado, las reformas legales y los acuerdos contingentes entre actores mejor posicionados en la estructura de decisión (gobierno local, los partidos con más fuerza electoral en el estado – PAN y PRI – y empresa concesionaria) han buscado permanentemente profundizar el modelo centrado en la participación privada.

No obstante estas cuestiones, debe reconocerse que durante las dos décadas que comprende este estudio se ha registrado un nivel de sensibilidad respecto a la necesidad de alcanzar un entendimiento más complejo e integral del problema de la crisis del agua en Aguascalientes. Los gobiernos en Aguascalientes entre 1992 y 2004 demostraron no sólo en el discurso, sino también en la orientación de su política hídrica una disposición por implementar una visión más cercana a los principios de la GIRH. Con la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes (Laea) publicada en el año 2000 se trató de avanzar en esta nueva orientación de la política hídrica en el estado. Sin embargo, esto sólo se logró de manera débil, ya que efectivamente hay un evidente apego a lo dictado por la propia CNA y por la Ley de Aguas Nacionales con respecto al alcance de la incumbencia de las entidades federativas en la gestión del agua. Según esto, las autoridades de los estados federativos en materia hídrica deben limitarse a la gestión de obras hidráulicas para uso agrícola e industrial, contratación de los servicios de saneamiento; responsabilizarse del mejoramiento y asistencia a los organismos operadores del agua potable y alcantarillado, así como también promover técnicas agrícolas para ahorro en los consumos de agua.

12. Conocida ahora como Proactiva Medio Ambiente Caasa, subsidiaria del grupo empresarial francés Veolia.

Lo mismo sucede por el lado de la participación social, ya que la Laea no tiene instancias con participación vinculante, permanente y activa, sino que la participación se limita a una función consultiva en el proceso de toma de decisiones a partir de una representación simplemente simbólica.

Desde el gobierno estatal, particularmente a partir de 2005 cuando asume la gubernatura del estado Luis Armando Reynoso y se da la renovación de la dirección general en el Inagua, se da un (re)cambio de orientación significativo. Este cambio fue particularmente negativo debido a la falta de involucramiento con el trabajo participativo del Cotas del acuífero del Valle de Aguascalientes y también con relación al hecho de no asumir cabalmente compromisos como los que sugiere el Plan Integrado de Manejo del Agua en el Acuífero Interestatal (Pimagua) elaborado por el Cotas a partir del Subprograma de Masas. Todo ello a pesar de que los integrantes del propio Cotas decidieron que el director del Inagua fuera designado su presidente, es decir, la propia autoridad en el orden estadual. Esta nueva administración gubernamental apostó por una gestión dirigida a la oferta, en la que la inversión en obra hidráulica fue millonaria, y un modelo de toma de decisiones sólo abierto a los grupos organizados más fuertes y sin una formulación de política que considere la integración entre los distintos usos del agua.[13]

La orientación de la política hídrica hacia la oferta en Aguascalientes también se manifiesta en la falta de coordinación entre dependencias gubernamentales del estado – como la Comisión de Desarrollo Agropecuario o la Secretaría de Desarrollo Económico –, ya que la acción conjunta se da en programas que en vez de reducir efectivamente la demanda del recurso buscan hacer más eficiente la producción agrícola o industrial sin reducir la demanda efectiva de recurso hídrico. En este mismo sentido se identifica poca integración entre las estrategias sectoriales para reducir las extracciones de agua con otras acciones y programas de desarrollo regional impulsados por el propio gobierno del estado, como es el caso de la política de vivienda y la política de fomento turístico o proyectos específicos de urbanización, los cuales parecen ser estrategias que continúan incentivando la presión sobre el acuífero.[14]

En la siguiente tabla se resumen las características de la red de políticas de los dos casos, en la que se comparan los aspectos principales a través de dos periodos marcados por la implementación de reformas a las legislaciones estatales en las que se intentó incorporar principios de la GIRH a partir del año 2000.

13. Está el ejemplo del Distrito de Riego 001 de Pabellón de Arteaga ya que durante el gobierno de Luis Armando Reynoso se invirtieron cerca de 42 millones de dólares para su entubamiento. Sin embargo, esta obra no está considerando el potencial uso futuro de esta agua para consumo humano. Los agricultores del área manifiestan que quizá lo único que se esté fomentando con esta acción es incrementar las hectáreas de riego, pero no fomenta el dejar de extraer agua de la presa ni de los pozos incluidos en el distrito. El proyecto de ecoturismo llamado "Cristo Roto", en torno a la presa Plutarco Elías Calles (corazón de este distrito), también entra en conflicto con el potencial uso de esa agua.

14. El ejemplo de esto es el llamado Proyecto Estratégico Sur (PES), el cual consiste en un desarrollo en la zona de la exhacienda de Peñuelas (comunidad sureña límite entre el municipio de Aguascalientes y el de Encarnación de Díaz, Jalisco) para ser convertida en una zona exclusiva, de alto valor inmobiliario, con perfil de negocios y de esparcimiento.

CUADRO 2
Configuración de la red de políticas de los dos casos de estudio

Dimensiones		Caso del acuífero Valle de León		Caso del acuífero del Valle de Aguascalientes	
		1989-1999	2000-2008	1989-1999	2000-2008
Ordenación elemental de la red	Comunidad política	*Transición de red cerrada a ampliada*. En el primer orden de influencia política están los empresarios locales, principalmente los curtidores e industriales del zapato. Se consolida una cohesión entre empresarios y élite política a través del PAN. Partidos de oposición, sindicatos, organizaciones sectoriales clientelares e incluso civiles – cercanas a la élite social y económica y de corte conservador –, que participan en un segundo plano opinan en torno a los asuntos de la crisis del agua.	*Red ampliada*. Permanece un dominio de los empresarios locales. Se consolida también una élite de funcionarios-gerentes profesionales en el sector agua. Organizaciones de productores agrícolas y pequeños propietarios participan más que ejidatarios, principalmente a través de los Cotas. Los grupos o movimientos en contra de transferir agua a León desde fuera de su acuífero (trasvase) se hacen visibles, pero son excluidos en las decisiones. El BM colabora y financia actividades de los Cotas de Guanajuato y la Ceasg.	*Transición de red cerrada a ampliada*. Participación primordialmente gubernamental en un primer momento, sólo ampliada en el subsector de agua potable a la empresa privada a la cual se le otorga la concesión del servicio. En el primer orden de influencia está el ejecutivo estatal, el gobierno municipal de la capital, y con el cambio político se amplía a los partidos políticos representados en el Congreso local y los cabildos. Políticos de carrera comparten el poder con algunos empresarios. Algunas organizaciones sociales se hacen presentes, como los colegios profesionales, los padres de familia, los sindicatos, pero también otras organizaciones abiertamente oportunistas y clientelares.	*Red ampliada*. Grupos de industriales y productores agropecuarios, incluidos algunos pequeños propietarios, son tomados en cuenta para el proceso de toma de decisiones y son los principales beneficiarios de los programas gubernamentales para mejorar la producción y reducir la demanda de agua. Los partidos políticos y algunas organizaciones sociales participan en el debate en torno a la crisis del agua. Se registra una incipiente participación de actores no "tradicionales". El BM y la Organización Meteorológica Mundial colaboran y financian actividades del Cotas/OAE y el Inagua.

(Continúa)

(Continuación)

Dimensiones		Caso del acuífero Valle de Léon		Caso del acuífero del Valle de Aguascalientes	
		1989-1999	2000-2008	1989-1999	2000-2008
Ordenación elemental de la red	Institucionalización de la red	La legislación local está concentrada en el subsector de agua potable y alcantarillado. Fortalecimiento y manejo real del Sapal por parte de su consejo directivo Particularmente se trata de crear condiciones que den mayor autonomía con respecto al centralismo gubernamental ejercido por la CNA. La orientación práctica de la política hídrica trata de acercarse al paradigma de la GIRH a partir del año 1995 desde la Ceasg. Se crea un sistema de planeación hídrica estatal y de participación social con los Cotas y el CEH.	Se formaliza en la Laea del 2000 una orientación básica hacia la GIRH a través del sistema estatal de planeación hídrica y la participación social a través de los Cotas y el CEH. Se da una fuerte valoración a la profesionalización de los cuerpos técnicos en el ámbito del monitoreo y planeación hídrica desde la Ceag. Para avanzar en el saneamiento se acepta el Mpmarc y la instalación del Consejo de Cuenca del río Turbio. El Sapal adquiere cierta autonomía política frente a los empresarios locales.	La legislación local en materia hídrica se diseña a modo de introducir la participación privada en el subsector de agua potable y alcantarillado. Los actores se concentran en la disputa altamente politizada por la pertinencia de la participación privada en el subsector de agua potable de la ciudad capital. En el ámbito de otros subsectores sólo se cuenta con estructuras e instancias para apoyar el saneamiento y otorgar apoyos a partir de los programas federales dirigidos a reducir la demanda de agua.	Laea del año 2000 con perspectiva intersectorial, pero con autoridad limitada y no instrumenta la participación social. Cambios a la legislación hídrica a favor del modelo de participación privada. En el año 2005 se promueve la participación social a través del Cotas, pero posteriormente se entra en un impasse centralizador. Hay un incremento considerable en la inversión en infraestructura hidráulica a partir del año 2005.
	Función de la red	Influencia y negociación.	Influencia, negociación y comienza a haber cooperación.	Coordinación, asignación, influencia y negociación.	Coordinación, asignación, influencia y negociación.
Relaciones de poder en la red	Naturaleza de las disputas a partir de intereses y valores (coaliciones)	La coalición dominante es la encabezada por los empresarios, que junto con funcionarios gubernamentales locales buscan la importación de agua de otras cuencas para León para asegurar los niveles de producción. Surge una disputa entre actores locales y la CNA por mayor autonomía estatal en materia de planeación hídrica.	Se afianza la coalición que busca asegurar el agua para uso productivo en León, pero surgen grupos que defienden el acceso al agua como derecho humano y plantean la necesidad de proteger la sustentabilidad de los acuíferos. Se manifiesta una disputa entre gerentes del agua del Sapal frente a empresarios curtidores que buscan obtener prerrogativas para no atender los compromisos con el saneamiento.	Domina la disputa en el subsector agua potable entre una coalición que favorece la participación privada y otra que se opone a dicho modelo. El gobierno del estado trata de introducir en la práctica un manejo integral de los asuntos del agua y se apega a una orientación limitada dictada por la CNA.	Permanece la disputa en el subsector de agua potable en torno de la participación privada, pero baja de intensidad. Se estructura una disputa entre concepciones acerca de los mejores instrumentos y estrategias para superar la crisis del agua, entre quienes prefieren la gestión de la oferta y quienes ponen énfasis en la gestión de la demanda.

(Continúa)

(Continuación)

Dimensiones		Caso del acuífero Valle de Léon		Caso del acuífero del Valle de Aguascalientes	
		1989-1999	2000-2008	1989-1999	2000-2008
Relaciones de poder en la red	Instrumentos y recursos de poder	Empresarios ocupan las principales posiciones de decisión política, incluso son quienes manejan el Sapal a través de su consejo directivo.	La clase político-empresarial de León afianza su posición dominante a través de la Presidencia de la República con Vicente Fox. La instrumentación de un sistema estatal de planeación hídrica con participación social fortalece la posición de Guanajuato frente a la CNA.	Los actores promotores de la participación privada se mantienen en las posiciones políticas importantes, y se cuenta con el apoyo político y financiero de la federación a través de la CNA y de instancias internacionales como el BM. Las grandes agrupaciones sectoriales de agro-productores, agroindustriales y ganaderos se convierten en los principales interlocutores del gobierno.	El apoyo al modelo de participación privada se mantiene por parte de actores de varios órdenes de gobierno. Empresarios de la construcción e inmobiliarios acceden a la gubernatura y a la Presidencia municipal de Aguascalientes. Se mantiene a las grandes agrupaciones sectoriales productivas como principales interlocutoras con el gobierno.

Elaboración del autor.

4 CONCLUSIONES

En ambos casos de estudio hay una clara disputa entre actores que defienden ideas divergentes en torno a la sobrexplotación del acuífero, el uso y la conservación del recurso. A pesar de que en los últimos 20 años se han asumido estrategias para hacer frente a la crisis del agua a nivel local (expresada en escasez), los resultados han sido limitados porque los grupos políticos que defienden la gestión del agua como un bien económico han capturado el proceso de diseño institucional. Por su parte, es evidente que los grupos rivales que defienden el principio de que el acceso al agua es un derecho humano y el principio de sustentabilidad han logrado un impacto limitado sobre dicho diseño y sobre el resultado de las políticas públicas.

Los ganadores en este conflicto son los mismos actores sociales responsables por los mayores volúmenes de extracción de agua y que obtienen las mayores ganancias de dicho aprovechamiento. Sin embargo, también debe señalarse que se ha dado una búsqueda de mayor autonomía frente al gobierno federal y se han creado espacios institucionalizados de participación más abiertos y más cercanos a los actores locales directamente afectados, los cuales podrían ser potencialmente ventanas de oportunidad para que se logren establecer estrategias y acuerdos efectivos que consigan mejores resultados en el mediano plazo.

Con las reformas implementadas en el sector agua en México y las estrategias que siguieron los actores locales en las dos regiones estudiadas, durante las dos décadas en las que concentró este trabajo, se verifica un cambio en el patrón general de la gobernanza en el subsistema de política. Es decir, en la configuración de los arreglos de autoridad a partir del cual se toman las decisiones y se enmarcan las políticas hídricas en los diferentes límites territoriales donde se ubica la acción pública. Sin embargo, las estrategias, producto de estos cambios, aún no logran frenar la sobreexplotación y la contaminación de los acuíferos (y otros cuerpos de agua superficiales) porque las acciones y las políticas se basan aún en perspectivas sectoriales que carecen de una visión integral y no se plantean escenarios claros para el futuro. Las decisiones públicas no dejan de ser centralizadas y en este sentido no logran integrar ni representar a todos los actores sociales y económicos.

Precisamente los pequeños propietarios agrícolas, los ejidatarios, los pequeños industriales y los usuarios domésticos no han hecho suyas las estrategias planteadas por la autoridad y por los actores económicos poderosos. Por lo tanto, en ambos casos se presenta un escenario de redes de política fragmentada, en el que cada actor se comporta de acuerdo a sus propias necesidades e intereses inmediatos. Esta misma configuración

de la red de políticas reproduce la concentración de poder, la debilidad institucional para incentivar la participación de la mayoría de los usuarios, y refuerza una tendencia a favorecer patrones de comportamiento de influencia y negociación entre los miembros de la élite y a marginar las posibilidades de cooperación entre los posibles interesados. Las políticas y estrategias dirigidas a la oferta, apoyadas en mecanismos de mercado y basadas en la perspectiva que ve al agua como un bien económico, no han sido capaces de reducir de manera importante el nivel de consumo y tampoco han podido generar una toma de conciencia en la sociedad sobre la responsabilidad de los distintos actores sociales en el proyecto de reducir la extracción. Los principales problemas siguen siendo la centralización, la participación social acotada y la distribución selectiva de los beneficios.

REFERENCIAS

AGUILAR, L. A. **La decadencia de agua de la nación**: estudio sobre desigualdad social y cambo político en México – segunda mitad del siglo XX. México: El Colegio de México, 2009.

CASTRO, E. *et al*. **Desarrollo institucional y procesos políticos**: perspectiva trasversal del IV Foro Mundial del Agua. México: CNA; World Water Council, 2006. (Documento Base, n. 2).

CASTRO, F. I. S. **Intermediarios del progreso**: política y crecimiento en Aguascalientes. México: Instituto Cultural de Aguascalientes, 1998.

CHAQUÉS, L. **Redes de políticas públicas**. Madrid: CIS; Siglo XXI Editores, 2004.

CNA – COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. **Estadísticas del agua en México 2008**. México: Semarnat, 2008.

COTAS/OAE – COMITÉ TÉCNICO DE AGUA SUBTERRÁNEA/ OJOCALIENTE-AGUASCALIENTES-ENCARNACIÓN; OMM – ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL. **Acciones prioritarias para el desarrollo sostenible del acuífero interestatal:** Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación. [s.l.]: CNA; Gobierno del Estado de Aguascalientes, 2008.

FOSTER, S.; GARDUÑO, H.; KEMPER, K. **Mexico**: los "cotas" – avances en la gestión participativa del agua subterránea en Guanajuato. *In*: BM – BANCO MUNDIAL. **Gestión sustentable del agua subterránea**: conceptos y herramientas. Washington: BM; GWP, 2005. (Colección de casos exitosos, caso 10).

HANF, K.; JANSEN, A. (Ed.). **Governance and environment in Western Europe**: politics, policy and administration. Harlow: Addison Wesley Longman, 1998.

KLIJN, E.; KOPPENJAN, J.; TERMEER, K. Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. **Public Administration**, v. 73, p. 437-454, 1995.

LAUMANN, E.; KNOKE, D. **The organizational state**: social choice in national policy domains. Madison: The University of Wisconsin Press, 1987.

MAGANDA, C. The politics of regional water management: the case of Guanajuato, Mexico. **Journal of Environment and Development**, v. 12, n. 4, p. 384-413, dic. 2003.

NATERA, A. La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. **Documentos de Trabajo Política y Gestión**, n. 2, 2004.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

CAMOU, A. Gobernabilidad. *In*: OLAMENDI, L. B. *et al.* (Org.). **Léxico de la política**. México: Fondo de Cultura Económica; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1999.

ORTEGA, A. R. C. **Gobernanza y sustentabilidad**: desarrollo institucional y procesos políticos en torno al agua subterránea en México – los casos del valle de León y del Valle de Aguascalientes. 2009. Tesis Tesis (Doctorado) – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2009.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. San Francisco: Westview Press, 1999.