HAL
open science

La idea de régimen en los conflictos por el agua en México

Lorena Torres Bernardino

To cite this version:

Lorena Torres Bernardino. La idea de régimen en los conflictos por el agua en México. El Estudio del Agua en México : nuevas perspectivas teórico-metodológicas, 1, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, pp.237-267, 2019, 978-607-30-1605-6. hal-02170326

HAL Id: hal-02170326

https://hal.science/hal-02170326v1

Submitted on 14 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

El estudio del agua en México.
Nuevas perspectivas teórico-metodológicas

El estudio del agua en México. Nuevas perspectivas teórico-metodológicas

Manuel Perló Cohen
Itzkuauhtli Zamora Saenz

(Coordinadores)

Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México
México, 2019

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas

Nombres: Perló Cohen, Manuel, editor. | Zamora Saenz, Itzkuauhtli, editor.

Título: El estudio del agua en México : nuevas perspectivas teórico-metodológicas / Manuel Perló Cohen, Itzkuauhtli Zamora Saenz (Coordinadores).

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2019.

Identificadores: LIBRUNAM 2038269 | ISBN 9786073016056.

Temas: Abastecimiento de agua - Política gubernamental - México. | Abastecimiento de agua - Aspectos sociales - México. | Utilización del agua - Ciudad de México. | Desarrollo de recursos hidrológicos - Ciudad de México.

LCC HD1696.M6.E767 2019 | DDC 333.9100972—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de Libros del Instituto.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito del legítimo titular de los derechos.

Primera edición: 2019

D.R.© 2019, Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México

Coordinación editorial: Virginia Careaga Covarrubias
Cuidado de la edición: Adriana Guadarrama Olivera
Diseño de portada y tratamiento de imágenes: Cynthia Trigos Suzán

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-30-1605-6

Índice

7 Introducción

23 Capítulo 1
Reforma y autonomización del campo de la política hidráulica en México (1976-1994)
Arsenio González Reynoso

53 Capítulo 2
La jurisdicción de las aguas nacionales y el caso de las aguas estatales del río Sonora (1911-1960)
Nicolás Pineda Pablos

83 Capítulo 3
Factores que determinan la toma de decisiones en la gestión del agua en la Ciudad de México
Fabiola S. Sosa-Rodríguez

117 Capítulo 4
Propuesta metodológica para estudiar los sistemas de información en los organismos operadores de agua potable
Nayeli Beltrán Reyna

151 Capítulo 5
El estudio del acceso al agua a través de la construcción de la ciudadanía
Juana Amalia Salgado López

183 Capítulo 6
El análisis de redes sociales en conflictos hídricos. Propuestas y alcances
Itzkuauhtli Zamora Saenz

237 Capítulo 7
La idea de régimen en los conflictos por el agua en México
Lorena Torres Bernardino

267 Capítulo 8
Análisis de ciclo de vida del ciclo urbano del agua
Leonor Patricia Güereca, Alejandro Frías Villegas y Maribel García Sánchez

309 Capítulo 9
¿Se puede transformar el Sistema Hidráulico de la Ciudad de México?
Manuel Perló Cohen

347 Capítulo 10
Análisis de casos para la implementación de estrategias de Diseño Urbano Sensible al Agua en la Cuenca de México
Loreta Castro Reguera Mancera e Yvonne Labiaga Peschard

389 Conclusiones generales

La idea de régimen en los conflictos por el agua en México

Lorena Torres Bernardino*

Introducción

Existen limitaciones a nivel global y local para lograr un manejo sostenible del agua, tales como el crecimiento de la población y de los patrones de consumo; el desarrollo inadecuado de obras de infraestructura; la ausencia de políticas integrales, articuladas con las políticas de ordenamiento y planificación territorial; el alto número de instituciones responsables del manejo del agua, y la falta de mecanismos que permitan incorporar la participación de todos los usuarios en el manejo del recurso a escala local e internacional, entre otros. Sin embargo, es necesario analizar los problemas alrededor de la gestión del agua yendo más allá de los análisis formales de las instituciones, y considerar los conflictos, movilizaciones y controversias en torno al manejo del agua, así como también los discursos globales que muchas veces determinan los grados de responsabilidad y acción local.

La crisis del agua es la faceta más penetrante, aguda e invisible de la devastación ecológica de la Tierra (Shiva, 2004). Se documentaba en 1998 que 28 países experimentaban tensión o escasez hídrica y se preveía que esa cifra aumentaría a 56 países en 2025; lo cierto es que actualmente son 33 países documentados que ya enfrentan estrés hídrico, ubicando a México en el límite, con el número 34, detrás de

* Laboratorio Triangle-UMR 5206, Francia.

Túnez. En América Latina los países con mayor estrés son Perú, Chile y México. Así, cuando el agua trasciende los límites municipales o estatales establecidos territorialmente, pueden surgir conflictos debido a las "fronteras" institucionales marcadas, a lo cual se añade la escasez hídrica de determinados territorios.

El estudio de los conflictos por el agua requiere de un análisis socioambiental que dé cuenta de un innovador abordaje en torno a los casos y que permita avanzar hacia investigaciones de carácter prospectivo y propositivo. En este sentido, el agua en la noción de medioambiente es de origen social, ya que existe un papel decisivo de los actores sociales en la intención de los cambios, al mismo tiempo que la planeación de las políticas públicas muestra la debilidad de la cooperación entre el Estado y los actores sociales.

Hasta aquí, hemos trazado una línea conceptual que nos lleva a repensar el agua en su carácter sociopolítico, ya que se asume al agua como fuente de conflictos cuando, por ejemplo, se crean infraestructuras para abastecer a un sector productivo, para realizar un trasvase a otra cuenca o una presa para la producción de energía. Estos aspectos técnicos rebasan la simple escala de su concepción como obra hidráulica y se posicionan en los impactos sociales que generan, como pueden ser desplazamientos y transformaciones en el territorio. Por esto, visualizar el conjunto de aspectos que rodean a la gestión del agua en México resulta particularmente importante, para determinar la viabilidad de las acciones emprendidas desde varios sectores sociales (organizaciones de la sociedad civil, productores, comunidades, usuarios del agua), así como de las instituciones públicas.

Considerar la importancia del régimen como categoría de análisis en los conflictos por el agua, no sólo implica mostrar un desglose de los fundamentos normativos del agua, sino que un propósito de este capítulo es mostrar la idea de régimen desde su acepción original proveniente de la idea de gobierno. Como un tema de interés de este capítulo nos referiremos al gobierno del agua como el conjunto de las acciones, instituciones, actores y políticas encargadas de determinar,

negociar e implementar los procesos más efectivos de gestión de los recursos hídricos.

Entonces asumimos que el conflicto y el régimen se encuentran entre los elementos del cambio sociopolítico de un Estado (Tilly y Tarrow, 2015). Específicamente, las principales causas de este cambio se pueden observar en tres categorías: una conexión entre la reivindicación y la organización social, por ejemplo cuando una comunidad es afectada por la construcción de un trasvase o una presa y se organizan para generar una oposición; la creación acumulativa de un sistema de signos generados por el conflicto mismo, por ejemplo las prácticas legales o de movilización social que los actores previamente han construido e implementado para la defensa de su territorio ante otros conflictos; esto es muy claro verlo con la acumulación de conflictos por el agua en México, desde el Acueducto Independencia y la reivindicación del pueblo yaqui, hasta la permanencia del conflicto por la presa El Zapotillo, la presa La Parota o el proyecto de presa en el río Usumacinta, y el funcionamiento de un régimen, donde las representaciones (estables, tolerables y prohibidas) crean amenazas y sanciones sobre aquellos que cambian las dinámicas de un territorio. Por ejemplo, cuando las mujeres mazahuas generaron una movilización en defensa de lo que ellas atribuían como "su agua" en la cuenca Cutzamala, esto en el contexto de un régimen que previamente cuenta con mecanismos que atribuyen la explotación de recursos hídricos al interés general. Esta tensión entre el régimen, las reivindicaciones y los instrumentos establecidos, evidencian el surgimiento del conflicto por el agua.

Si bien la idea de régimen que desarrollamos también considera a las instituciones y sus aspectos legales. El Régimen es el tejido de relaciones regulares entre el Estado, los actores políticos establecidos, sus rivales y adversarios, y ciertos actores exteriores, notablemente los otros Estados (Tilly y Tarrow, 2015: 93). El texto ahonda en el peso de los actores constituidos en coaliciones a partir de instrumentos que desafían los esquemas tradicionalmente democráticos. Así, el objetivo del capítulo es delinear y sustentar una metodología para el

análisis sociopolítico del agua, a partir de la noción del régimen y las coaliciones hídricas, evidenciando "el regreso del Estado" como parte de los discursos de movilización en los conflictos por el agua. Para esto, el capítulo se estructura en cuatro ideas generales: conflictos por el agua: coaliciones e instituciones; la idea de régimen en los conflictos por el agua; análisis de la gobernanza hídrica, y los conflictos por el agua y la sociedad civil en el regreso del Estado.

El primer apartado conceptualizará los conflictos por el agua como parte de los conflictos socioambientales, y profundizará en cómo éstos generan coaliciones de actores para la movilización de recursos (humanos, financieros, territoriales), todo esto constituido en una red de política y el alcance de las instituciones e ideas inmersas en las políticas hídricas[1]. El segundo apartado dará los elementos para construir una metodología de análisis de los conflictos por el agua a partir de la idea de régimen y la formación de coaliciones. Posteriormente, en el tema tres, se revisará el concepto de gobernanza como parte constitutiva de la idea de Régimen, sobre todo por su carácter relacional de los actores, y el cuarto apartado cuestionará el término de sociedad civil, y su papel en la gestión del agua, a partir de la reflexión escueta del concepto de Estado y democracia. Estableciendo como hipótesis, que los actores inmersos en un conflicto por el agua han comenzado a generar un discurso que reclama "el regreso del Estado" como procurador de múltiples derechos en torno al agua.

Conflictos por el agua: coaliciones e instituciones

El conflicto es un constructor de normas y pertenece a los factores de cambio social. El agua, por ser a la vez un tema de disputa, de acción

[1] Las redes de política se refieren a un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados, que desean influir en el proceso de elaboración de una política pública. Este concepto fue creado a partir de diferentes corrientes, como son la teoría interorganizacional, los subsistemas y las comunidades políticas. Al considerar las relaciones de poder desde la perspectiva de las redes, es posible conciliar en una misma categoría la toma de decisiones bajo esquemas verticales y horizontales.

pública y de construcción multinivel de legitimidad para los actores, se presta al análisis político. Se trata de un tema híbrido en términos de la acción pública, que reagrupa también esquemas de gestión territorial del recurso hídrico, así como las intervenciones reglamentarias clásicas de la política de manejo del agua (Lascoumes y Le Bourhis, 1996). Sin embargo, Lascoumes (2004) advierte que es necesario un análisis de los poderes y de los valores que subyacen en el comportamiento de los actores en el proceso de conflicto.

Para Alain Touraine (2015) el conflicto constituye y organiza al actor, ya que percibe al conflicto como un actor colectivo consciente de lo que está en juego en las movilizaciones. En este sentido, la identidad de los actores se construye en el proceso del conflicto. Pero más allá de las nociones esencialistas de identidad, partimos de la asimilación de los procesos de transculturalidad entendidos como intersecciones, interferencias y transformaciones complejas de los sistemas simbólicos en un espacio (local, regional, global). Las coaliciones en un conflicto por el agua ponen en cuestionamiento lo local y lo global como elementos complementarios. De esta manera, no sólo las estructuras globales influyen en el micronivel de lo local, sino que los actores locales también participan en las transformaciones de las constelaciones globales (Robertson, 2012). Y se observa que los actores locales se apropian de tecnologías y símbolos que circulan globalmente para negociar los usos del agua.

Conceptualización de conflicto por el agua

El sector del agua ha sufrido profundos cambios institucionales, económicos y políticos, sobre todo durante los últimos 40 años. La infraestructura hidráulica fue un factor esencial del desarrollo de las ciudades, donde los organismos internacionales han sustentado la premisa de las inversiones privadas en los sectores de regeneración urbana, abriendo el camino a empresas transnacionales en el manejo de los servicios urbanos, especialmente de agua, energía y transporte. Sin embargo, en el sector del agua esta situación ha

generado múltiples problemas, entre ellos la paulatina privatización del sector, cuyo proceso se puede reflexionar a partir de la puesta en marcha del Consenso de Washington (Lorrain y Poupeau, 2016: 3), donde las políticas desplegadas comenzaron a ser impugnadas por los movimientos antiglobalistas, que han considerado al sector del agua como el ejemplo principal de una agenda neoliberal para desmontar los servicios públicos. Pero también el número de conflictos en torno a los servicios del agua han aumentado, a pesar de la variedad de casos de remunicipalización, los cuales fallaron al no producir los resultados económicos y sociales que se esperaban de eficientización y transparencia de las actividades públicas en la gestión social del agua. Un caso emblemático es la guerra por el agua en Cochabamba, Bolivia (Lorrain y Poupeau, 2016).

Así, el conflicto ambiental es público porque su argumento es parte de las narraciones contemporáneas y es tomado por una minoría territorial o asociativa en situación de exigencia colectiva. En un conflicto público, el discurso oculta las motivaciones e intereses de diferentes actores. El conflicto subraya el análisis de los discursos e identifica la adaptabilidad de las causas defendidas (Mollard, 2016). En este sentido, los conflictos por el agua son procesos de interacción en torno a uno o más aspectos de la manera en que se gestiona, accede o se usan los recursos hídricos. Son resultado de los dilemas que enfrentan los actores y por tanto son parte de la dinámica de todo sistema social en los procesos de apertura de las políticas públicas del agua.

Se postula que los dispositivos de gestión del agua y sus instrumentos (contratos de los servicios, determinación del precio del agua, infraestructuras, etcétera) son retos que cristalizan los conflictos y producen alianzas en torno a las preferencias relativas a las políticas manejadas. Estos retos son recurrentes (por ejemplo, un contrato de concesión del servicio), y evolucionan según las temporalidades técnicas, políticas, sociales, pero también consideran otras variables como el acuerdo sobre el cambio climático o los referentes de la urbanización (Massardier *et al.*, 2014).

Coaliciones en torno a los conflictos por el agua

El estudio de las políticas del agua en el contexto de transición ecológica no puede limitarse al análisis de la gestión técnica del recurso; éste debe cuestionar los procesos de conflicto y las condiciones sociales de apropiación de nuevos datos ambientales (Massardier *et al.,* 2014). Los conflictos y las luchas son visibles en las oposiciones entre coaliciones en competencia sobre una misma problemática o tema, tal como lo sugiere el modelo de Advocacy Coalition Framework (ACF) (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

La noción de coaliciones multinivel permite desarrollar análisis cualitativos y cuantitativos de la agrupación de actores sociales y de actores institucionales movilizados por el mismo reto de política pública del agua. El enfoque multinivel se deriva de los análisis locales en el tejido de causalidades más vastas, o a nivel macro con el análisis de régimen internacional (Mollard, 2012).

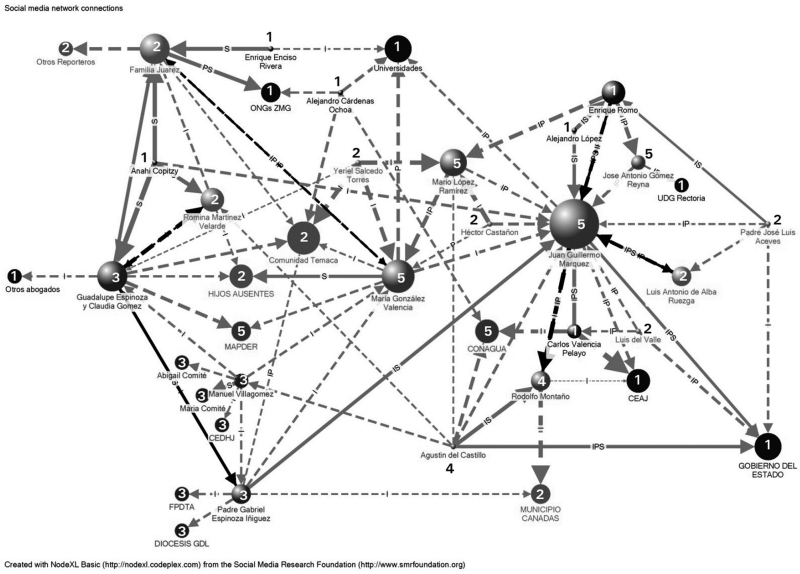
Son múltiples los casos donde la permanencia y la resolución de un conflicto ha conducido a la formación de redes de política, donde sus actores se han aliado en coaliciones. Son casos emblemáticos: el conflicto por la presa El Zapotillo; el conflicto por el trasvase del Sistema Cutzamala; los conflictos derivados de la presa Yuribia en Veracruz; la resistencia de los trece pueblos en Morelos, o el Proyecto Monterrey VI, entre muchos otros en México. Como ejemplo de un conflicto más largo donde se formaron visibles coaliciones, retomo el derivado de la construcción de la presa El Zapotillo (véase figura 1). En este conflicto la relación entre actores ha permitido generar una resistencia con resultados efectivos, ya que han logrado parar el funcionamiento de la presa a pesar de los variados instrumentos legales que el gobierno estatal de Jalisco y el gobierno federal han implementado.[2]

En el sociograma presentado a continuación (figura 1) se notan las relaciones de los actores inmersos en el conflicto hídrico derivado de

[2] No es objetivo de este capítulo ahondar en el conflicto de la presa El Zapotillo, sin embargo, recomendamos revisar los textos de Mollard y Torres (2017) al respecto.

la construcción de la presa El Zapotillo.[3] Este tipo de gráfica se utiliza ampliamente para el análisis de coaliciones, ya que podemos observar cómo los distintos actores se relacionan a partir de sus intereses (gráficamente marcados por colores y espesor de las figuras). Por ejemplo, en este sociograma observamos cómo los actores más importantes se relacionan entre ellos e intercambian información (esferas verdes); este tipo de análisis en un primer momento nos arroja que los actores más importantes no necesariamente son los que tienen poder de decisión y de cambio en la política del agua.

Figura 1
Ejemplo de red de coaliciones en un conflicto por el agua
(presa El Zapotillo)



Fuente: Elaborado en el marco del Proyecto Bluegrass "Luchas por el oro azul". Agencia Nacional de Investigación en Francia (ANR por sus siglas en francés), 2014-2017.

[3] Esta investigación forma parte del trabajo realizado en el marco del Proyecto Bluegrass "Luchas por el oro azul 2014-2017".

Para la comprensión de poderes en los diferentes niveles de un conflicto, hay un último mecanismo en el marco de la gobernanza. Este mecanismo y la metodología se inscriben en la voluntad de relacionar el proceso de construcción de una política pública del agua con el régimen, lo cual también aclara la relación entre régimen y gobernanza. La mayor parte de los análisis comparativos de regímenes políticos queda al nivel de las instituciones por el agua, o bien la comparación se establece sobre los mecanismos sociales sin que la gobernanza sea objeto de comparación.

Las relaciones entre actores institucionales y organizaciones en las que su jurisdicción se encuentra superpuesta desde la escala nacional –e internacional– a la escala local, se denominan gobernanza multinivel (Marks, 1993). Estas relaciones pueden describirse como una red de interacciones en términos de convergencias y divergencias, acuerdos y desacuerdos, conflictos y alianzas, que van a determinar los parámetros de implementación de una política. El análisis de gobernanza multinivel implica comprender cómo organizaciones gubernamentales y no gubernamentales articulan sus intereses a lo largo del ciclo de políticas (Primmer, 2011).

Ideas, instituciones e intereses en las políticas hídricas

Un enfoque también importante para el análisis de los conflictos por el agua, en términos de su gobernanza, es el enfoque de las tres i, el cual se asume como una primera aproximación al análisis del Estado en acción y considera también la relevancia de las coaliciones (véase cuadro 1). Así, al posicionar un problema hídrico en términos de intereses, se trata de identificar qué actores son más pertinentes en el asunto observado, al mismo tiempo que se insiste sobre ciertas dinámicas como las lógicas de la acción colectiva;[4] las estrategias

[4] Acción colectiva se entiende como el esfuerzo que realizan dos o más actores para actuar conjuntamente en la búsqueda de un determinado resultado que se considera deseable para todos. Esta teoría trata de determinar los resultados colectivos en términos de las motivaciones individuales. La acción colectiva y las instituciones se relacionan

desplegadas por los actores en función de conflictos eventuales o de posible cooperación, y las consecuencias de las anticipaciones hechas por los individuos o por las organizaciones implicadas en la acción pública del agua.[5] De igual forma se concentra en las cuestiones relativas a la racionalidad de la toma de decisiones, en las lógicas propias de la acción colectiva y en las modalidades de influencia y de interacción que caracterizan las relaciones de poder en un sector dado de la acción pública (Palier y Surel, 2005: 11).

En las dinámicas institucionales, un problema hídrico se observa desde el tejido de las reglas pasadas y actuales, de las prácticas y comportamientos de los actores públicos y privados. Se trata de dar la profundidad histórica necesaria para identificar cuáles son los recursos y las limitaciones institucionales que manejan las interacciones, para probar la solidez –o no– de las instituciones en el largo plazo. Para lograrlo, es necesario deconstruir los procesos del caso específico en dimensiones reparables y comparables (Palier y Surel, 2005: 14). En el caso de los conflictos por el agua y de la misma política hídrica, se trata de un tema de acción pública particularmente saturado de instituciones, en la medida en que éstas influyen en la naturaleza del problema a largo plazo. Los análisis institucionales en este sentido identifican cuatro dimensiones principales: 1) los criterios de acceso al agua: ¿se trata de un tema de justicia, de ciudadanía o de sistemas sociopolíticos establecidos previamente?; 2) la naturaleza del conflicto a nivel de acción pública; 3) los financiamientos adquiridos y destinados a detener –o prolongar– el conflicto, y 4) las estructuras de decisión, organización y de gestión del agua. Estas dimensiones

porque 1) una institución es una respuesta para articular la acción colectiva, es decir, una vía de coordinación de las respuestas de los actores, y 2) la institución es resultado de la acción colectiva (Torres Bernardino, 2014).

[5] Históricamente se ha visto que cuando las crisis ambientales se producen, la acción pública no consiste en buscar medidas correctivas en relación con los factores generadores de la problemática, como la estabilización de la población y el crecimiento o desarrollo tecnológico o el ordenamiento territorial, sino –erróneamente– en ampliar los sistemas de abastecimiento a fuentes más lejanas, tales como el trasvase de cuencas, trasladando el problema a otras áreas y a otras generaciones (Torres Bernardino, 2014).

definen gran parte de la forma de manejo del agua y en particular de las situaciones que gestan un conflicto, así como las condiciones de ejercicio de poder político.

Los intereses pocas veces pueden ser comprendidos fuera del contexto institucional en el que se forman y arraigan, ya que no es posible que sean estudiados por el solo análisis de un grupo social. Así, quedan los elementos normativos y cognitivos que corresponden a la dimensión intelectual de la acción pública: las ideas. Esta dimensión puede ser nombrada también el enfoque cognitivo y normativo de las políticas públicas comparables (Palier y Surel, 2005: 17), teniendo como fundamento el sistema de creencias.

En el conjunto de las ideas, intereses e instituciones vemos la primera aproximación al análisis de la política pública del agua a partir del estudio de las coaliciones, desde la consideración de las narrativas de los actores, comenzando con una deconstrucción de los relatos y discursos que motivan las acciones de determinados actores. Este tipo de análisis político en los conflictos por el agua nos permite colocarnos en una lógica de elección racional, por ejemplo con el análisis clásico de la acción colectiva, a partir de interrogar los límites de esta acción y los mecanismos que pueden incitar la acción colectiva en determinada investigación. Por ejemplo, en el caso de la presa El Zapotillo, es notoria la instrumentación de diversos mecanismos de incitación a la acción por parte de los actores sociales, lo cual ha permitido la permanencia del movimiento y el conflicto, además de mostrar la incidencia en las acciones públicas del estado de Jalisco. En contraposición con el caso del Sistema Lerma, que durante muchos años se ha caracterizado por la ausencia de acción colectiva y de actores comprometidos, y por tanto no se ha generado ningún tipo de decisión pública que responda a la problemática y a los múltiples conflictos locales de la región.

Cuadro 1
Marco comparativo para los conflictos hídricos

Análisis de gobernanza Hufty (2007)	Análisis de conflictos Bierschenk y Olivier de Sardan (1994)	Análisis de políticas Tres i Palier y Surel (2005)
Retos (clientelar o elitista) Actores Normas Procesos	Tipo de conflicto Grupo estratégico Pluralismo (legal y legítimo) Arenas de poder	Intereses Ideas Instituciones

Fuente: Retomado de Mollard (2016). Basado en los textos de Hufty (2007); Bierschenk y Olivier de Sardan (1994), y Palier y Surel (2005).

Esta estructura teórica de análisis de conflictos permite ligar a la sociedad civil y al Estado. Las influencias y redes de poder y de movilización política pueden ser visualizadas por el análisis de coalición. El esquema (cuadro 1) permite realizar un análisis de las prácticas de los actores dentro del tipo de gobernanza y el entretejido de conflictos, así como reconocer los poderes, contrapoderes y las construcciones sociales en los conflictos por el agua.

La idea de régimen en los conflictos por el agua

El análisis del régimen observa la forma en que el poder se ejerce en los acuerdos de cooperación, a través de los cuales los gobiernos –locales– y los actores públicos y privados posibilitan la capacidad de gobernar. Así, la teoría del régimen proporciona una herramienta para explicar la cooperación regional, en donde un consenso se define como el conjunto implícito o principios explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a las cuales, las expectativas de los actores convergen en un espacio determinado (Krasner, 1991). Los regímenes no deben considerarse como "el fin", sino como aquello que afecta el comportamiento de los actores; entonces la función principal de los regímenes es coordinar el comportamiento

del Estado con el fin de lograr los resultados deseados; facilitar de forma efectiva la realización de acuerdos entre los gobiernos y los variados actores.

En este esquema general, las organizaciones no gubernamentales (ONG) juegan un papel esencial con base en el régimen intergubernamental, ya que se supone que el desarrollo se organiza en torno a la cooperación oficial bilateral. Cada nivel en un espacio específico de acción permite entender las luchas entre niveles por la gestión de una política, o el multiposicionamiento de los recursos de un nivel de gestión en otro (por ejemplo, una experiencia internacional en una lucha local). Un nivel es también definido por los cambios de escalas, considerando el multiposicionamiento de actores en los múltiples niveles de acción y en los sistemas de relaciones entre niveles. Incluso puede ser caracterizado por las relaciones formales definidas por los discursos y la puesta en marcha de políticas públicas por nuevos niveles (Mollard, 2016).

El régimen internacional en los conflictos por el agua

Por su parte, el tema de los regímenes internacionales apareció alrededor de hace 30 años. Un régimen internacional se define como el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rigen el comportamiento de los estados en un área de la política. Los regímenes son órdenes internacionales parciales, creados *ex profeso* y de alcance regional o mundial, cuyo propósito es sustraer ciertas áreas de la política del ámbito de las prácticas unilaterales, por lo que al generar expectativas comunes sobre las conductas que resultan apropiadas y elevar el grado de transparencia en un ámbito determinado de la política, los regímenes propician que los estados y otros actores realicen un marco de cooperación (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 2000: 499). A una década de su aparición como teoría predominante en el estudio de los impactos de la política internacional en las acciones regionales, aún se establece un debate sobre la trascendencia política de los regímenes internacionales.

Los cuestionamientos al respecto son bastante pertinentes: ¿qué tan efectivas son las normas y reglas acordadas mediante las cuales definimos a los regímenes?; ¿qué tan resistentes son los regímenes frente a los retos o factores exógenos que se presentan dentro de un área o fuera de ella?; ¿si se debilita la estructura de poder que prevalecía cuando se creó determinado régimen, esto conduce a la caída de dicho régimen, o éste adquiere una dinámica propia? (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 2000: 502).

Ya hemos anotado que en la política ambiental, la idea de régimen es particularmente importante. Puesto que hay una diferencia entre el antes y después de la Conferencia de Río de 1992, y actualmente con los Acuerdos de París (COP 21), las políticas regionales se han transformado -esto no significa que de manera efectiva-, e incluso se han generado nuevos procesos de los conflictos y los discursos en torno al agua se han transformado con base en modelos económicos establecidos, es decir, de posicionar al agua como un bien económico, un recurso, un bien común, se han desplegado numerosas movilizaciones sociales y se han posicionado cada vez más los movimientos altermundistas, dejando espacios aún precarios a la participación de la sociedad civil comprometida con esquemas de acción colectiva regional.

Las teorías de los regímenes internacionales posicionan tres corrientes de pensamiento (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 2000: 505): 1) el neoliberalismo, centrado en el análisis de los intereses; 2) el realismo, basado en las relaciones del poder, y 3) el cognitivismo, que pone énfasis en el conocimiento causal y social de los actores (cuadro 2).

Estas corrientes presuponen la atención a la influencia del modelo económico en las acciones globales, regionales y locales, por lo cual se puede agregar que el análisis de los intereses responde a las preferencias materiales y políticas de los actores ante un determinado conflicto. Esta construcción de los intereses se basa también en las relaciones formales e informales de poder; en el régimen todos los supuestos son válidos, dado que responde a momentos civilizatorios de los actores.

Cuadro 2
Corrientes de pensamiento en el estudio de los regímenes

	Realismo	Neoliberalismo	Cognitivismo
Variable central	Poder	Intereses	Conocimientos
Orientación teórica	Racionalista	Racionalista	Sociológica
Modelo de conducta	Poca	Regular	Muchas

Fuente: Adaptado de Hasenclever, Mayer, Rittberger (2000). La teoría de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. Cambridge: Cambridge University Press, p. 510.

Una constante en el estudio de los regímenes es la que se refiere a la cooperación. Garret y Weingast (1993) afirman que el problema de las explicaciones funcionales,es que no toman en cuenta que, en una situación en la que existen motivaciones e intereses diversos, los actores suelen hallarse frente a varias posibilidades de cooperación que no pueden ser fácilmente diferenciadas (modelo de las tres i) en los conflictos por el agua. La mutación de intereses en muy notoria, ya que las movilizaciones o alianzas en torno a la defensa o demanda del recurso hídrico, a veces únicamente son parte del discurso de acción, pero el objetivo real está escondido entre otras luchas, como las aprovechadas por los sindicatos o empresarios que ven afectados sus intereses en determinado momento de la puesta en marcha de una acción pública.

Régimen del agua

En general, un régimen y su dispositivo institucional se desarrollan conjuntamente y se adaptan complementariamente (Tilly y Tarrow, 2015: 116). Las diferencias del régimen producen efectos interesantes

sobre los territorios donde el recurso del agua entra en conflicto. El régimen del agua incorpora los valores, normas, reglas, convenios, actores, sistema de toma de decisiones e instituciones inmersos en la determinación de la política del agua. Por su parte, el régimen de gestión del agua es un conjunto de reglas institucionales, organismos públicos y privados, estrategias y herramientas de regulación, así como de toma de decisiones y de los principios rectores que participan en la gestión del agua (Díaz y Bertranou, 2003).

El régimen hídrico surge espontáneamente cuando hay expectativa de cambio por parte de los actores; también de forma negociada cuando se forman acuerdos que determinan las acciones públicas e incluso las de carácter colectivo, y por imposición, cuando hay una decisión fuertemente jerarquizada (Young, 1982). En este sentido, Stein (1982) introduce el concepto de elección racional en la realización de acuerdos de cooperación sobre un determinado régimen. Señala que se debe transitar hacia las decisiones independientes que puedan favorecer la toma de decisiones conjuntas, para lo cual todos los actores deben tener un incentivo a fin de evitar la toma de decisiones independientes basadas en sus propios intereses. Los regímenes surgen cuando los actores deciden hacer frente a los problemas comunes (Torres Bernardino, 2014).

Sin embargo, las disputas por el agua no son exclusivamente a nivel ideológico, sino que soportan las reglas y los principios regulatorios de la gobernanza del agua, que en un análisis más amplio configura las relaciones y motivaciones de los actores, instituciones y organizaciones a todos los niveles enmarcados en un régimen. La determinación de la política oculta los problemas hídricos reales, como consecuencia de la introducción de políticas de "modernización y gestión del sistema sociotécnico del agua".

En torno al agua se han modelado diversos sistemas sociotécnicos dentro de un régimen determinado, los cuales comenzaron a constituir una comunidad del agua (Meublat, 2001) a partir de las diversas conferencias ambientales realizadas en los años noventa, con organismos internacionales y con agencias nacionales del agua de los

países. Estas agencias comenzaron a recibir subsidios principalmente de organismos como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, para el mejoramiento y ampliación del servicio hidráulico.

Sin embargo, durante los últimos 15 años los subsidios se han visto disminuidos (Lorrain y Poupeau, 2016), a pesar de los instrumentos ambientales de carácter internacional, tales como la Agenda 21, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ahora los Objetivos de Desarrollo Sustentable. Esto resulta paradójico, dado el número de programas internacionales que se han creado en torno a los servicios urbanos y ambientales. Dichas medidas han sido particularmente evidentes desde 1990, cuando se estableció la generalización del modelo de servicio universal obedeciendo a un reconocimiento internacional. Durante este periodo varios contratos fueron firmados con empresas privadas; al respecto se puede mencionar el caso de Buenos Aires, Berlín, Cochabamba y La Paz, países en los cuales se suscitaron movilizaciones sociales, que hasta hoy continúan, por la defensa del agua.

Régimen hídrico en México

La magnitud de los problemas hídricos no es igual en cada Estado. Así, para mostrar el régimen hídrico en México, es necesario considerar los siguientes aspectos: el ejercicio del poder en los acuerdos de cooperación; la capacidad de gobernar; los factores estructurales de poder y la negociación política; los derechos de propiedad sobre las políticas de agua; las reglas institucionales en la gestión del agua; los límites territoriales (hidropolítica); la posibilidad de cooperación; el número de actores y sus incentivos comunes para ejercer presión en las decisiones de la política del agua (Torres Bernardino, 2014).

En 2010, las empresas privadas del sector del agua ya permanecían establecidas en varios países y la gestión del servicio ya se hacía a partir de concesiones o por asociaciones público-privadas. En México es muy notorio el caso de los organismos operadores del agua a partir de la modificación, en 1983, del artículo 115 constitucional, que plantea las responsabilidades de los municipios en la prestación de varios

servicios urbanos. Con esto se estableció un discurso de incapacidad de los gobiernos municipales para administrar su agua debido a una aparente insuficiencia de recursos y a una notoria incapacidad política y de gestión. Y así se dio paso a una política de descentralización y de apertura a la participación privada que se implementó a partir de la publicación de la Ley de Aguas Nacionales en 1993, dando paso a la figura de los organismos operadores de agua, responsables directos de la gestión del servicio en todo el país. El organismo operador en principio se concebía como una figura municipal, sin embargo, con el transcurso del tiempo y con las diversas modalidades de gestión que han ido surgiendo, el término de organismo operador ha cambiado, ya que dicho organismo no debe ser necesariamente de carácter público; su función principal es la de gestionar u operar la provisión del recurso, independientemente de que se trate de una dependencia municipal, intermunicipal, estatal o privada. Con esto se dio entrada a las asociaciones público-privadas en México, y el discurso de la gobernanza hídrica se utilizó para disfrazar la paulatina privatización del sector, a partir de esquemas de cooperación gobierno-empresas.

Posteriormente han surgido esquemas discursivos de diferente tipo, por ejemplo, el derecho humano al agua y el estrés hídrico. Así, regresa el debate sobre cómo se debe focalizar la consideración en torno al agua: ¿como un servicio, como un recurso o simplemente como un bien? En la gestión del agua en México, las administraciones federales y estatales desempeñan un papel crucial para importar modelos extranjeros. Dentro de la teoría del régimen internacional se pueden utilizar los estudios de *policy transfer* por sus herramientas metodológicas para identificar mecanismos de dominación y como marco teórico para conceptualizar a la élite mexicana, mismo que nutriría un estudio comparativo de realidades que históricamente se han formado distintamente y que han configurado valores, intereses y modelos contrastantes.

En este sentido, podemos comentar sobre el tipo de conflictos por el agua que se han suscitado en el régimen hídrico en México. Para esto, distinguiremos entre dos tipos: los conflictos contenidos y los

conflictos transgresivos (Tilly y Tarrow, 2015: 117). Los primeros se desarrollan en el interior de las formas de reivindicación tolerables, a pesar de que lleguen a oponerse a los límites públicos establecidos. Los segundos atraviesan las fronteras institucionales para adentrarse a esquemas de "movilización prohibidas", ya que violan las normas admitidas o adoptan formas inéditas de reivindicación, las cuales no son reconocidas por un Estado. En los regímenes democráticos encontramos muchos conflictos que esencialmente son contenidos por las instituciones, mientras que en los regímenes autoritarios las luchas conducidas abiertamente son muy raras y los tipos de reivindicaciones realizados por los actores están prohibidos. En los regímenes mixtos, los dos tipos de conflictos cohabitan, generando esquemas de fuerte tensión política, ya que, por una parte, se permiten las movilizaciones sociales, pero por otra, hay una fuerte represión, casi homicida, frente a ciertos actores movilizados.

En México, podemos anotar que estamos en los límites de los conflictos contenidos, pero con una fuerte tendencia hacia la movilización social dentro de un régimen que podemos describir como mixto. En vista de que las reivindicaciones sociales en torno a la defensa del agua están determinadas dentro de un marco legal, y a pesar de su desenvolvimiento muchas veces violento, éstas aún no transgreden los límites legales aceptados. Al respecto podemos citar nuevamente los casos de la presa El Zapotillo o el Sistema Cutzamala. Sin embargo, a pesar de que México jurídicamente se cataloga dentro de un régimen democrático, en la realidad las últimas desapariciones de activistas ambientales o periodistas dan cuenta de que México "contiene" institucionalmente los conflictos, pero transgrede socialmente los derechos de los individuos a través de la violencia.

Análisis de la gobernanza hídrica

El término gobernanza se encuentra inmerso dentro del encuadre metodológico del régimen, ya que nos permite conocer los atributos sociopolíticos en los que se desenvuelven las relaciones de los actores,

el alcance de sus decisiones y el anclaje en las políticas del agua. Dicho término se identifica como el proceso que permite a los gobiernos y a las sociedades interactuar y ajustar intereses mutuos; se pretende que se distinga de la concepción tradicional de la política y propone una idea más horizontal de la misma, en la que los límites entre los ámbitos público y privado se confunden o intentan confundir.

La gobernanza es una relación donde interactúan los poderes públicos, los intereses privados (industriales, agrícolas y comerciales) y la sociedad civil; que vincula a los consumidores con los usuarios. Las relaciones pueden darse desde el ámbito local y municipal, hasta el nacional e internacional.

Por su parte, el surgimiento de la gobernanza ambiental se da por la conciencia de que existe interdependencia entre algunos problemas ambientales (gestión del agua, biodiversidad, cambio climático, etcétera), a través de eventos como la Conferencia de Estocolmo en 1972 o el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, publicado en 1987 (Debourdeau, 2008). Se debe pensar en nuevas formas de gestión teniendo en cuenta la pluralidad de actores y de los procesos de coordinación para construir acuerdos sobre cuestiones ambientales. El uso de expresiones como "codecisión", "coproducción" y "cogestión", se extiende haciendo de la participación una dimensión inherente a la gobernanza ambiental y transformando la acción pública en tema de gestión ambiental.

La gobernanza es vista como un proceso político para definir quién tiene autoridad y legitimidad para proponer las reglas del juego. La gobernanza se trata de una nueva forma de gobernar donde se reconoce la complejidad de los problemas sociales, por lo que ningún actor por sí solo tiene el suficiente conocimiento para solucionarlos, y por el contrario se reconoce la multiplicidad de actores y sistemas que convergen ante los desafíos globales. Se da paso a una nueva relación entre el Estado y la sociedad con la aparición de redes mixtas (público-privadas). El resultado de la interacción de todos esos nuevos actores y dinámicas de acción son las políticas públicas con las cuales

se pretende la creación de responsabilidades comunes en el manejo del agua.

Así, el concepto de gobernanza hídrica es definido por Global Water Partnership como el grupo de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que están en posibilidad de desarrollar y administrar los recursos hídricos y distribuir los servicios del agua en los diferentes niveles de la sociedad. Torres Bernardino (2014) define a la gobernanza hídrica como el establecimiento de relaciones entre el gobierno, la sociedad y las diversas instituciones públicas y privadas para lograr reconstruir el sentido, la capacidad y la coordinación de los actores involucrados en la gestión del agua. Es determinante del tipo de interacciones que se dan entre los problemas, los actores y el régimen para el manejo del recurso y la resolución de conflictos por el agua.

Pero, ¿qué tipo de gobernanza hídrica tiene el país?, ¿quién gobierna el agua en México? Con base en los elementos anotados, México tiene una gobernanza hídrica fuertemente centralizada, donde la capacidad de los diferentes actores sociales (usuarios, comunidades, OSC, etcétera) se encuentra limitada a la dimensión de usuarios, pero no se amplía su margen de actuación a la de decisores. Y las instituciones no crean mecanismos de intermediación en el diseño de la política del agua.

Si bien en México contamos con una gestión por cuencas basada en la participación ciudadana en el manejo del agua, esta participación aún está muy lejos de todos los escenarios ideales. De igual forma si pensamos en los procesos de abastecimiento y distribución del recurso, podemos afirmar que aún existe una enorme inequidad en la dotación del agua como servicio. También podemos suscribir las reflexiones del agua como un bien común, donde la gobernanza también se muestra débil en cuanto a la generación de mecanismos de gestión social del agua. Contamos con un sistema político que aún no permite crear espacios de apertura para la planeación de la política pública del agua. La gobernanza hídrica en México aún refleja el dominio de las élites nacionales, regionales y locales en los procesos de decisión del destino del agua, sobre todo aquellos que requieren de la negociación del servicio o la creación de infraestructura hidráulica.

Los conflictos por el agua y el papel de la sociedad civil en el regreso del Estado

¿A qué nos referimos con el regreso del Estado a la gestión del agua? Cuando analizamos los diferentes discursos, mecanismos de decisión, instrumentos de gobierno, los procesos institucionales, así como las movilizaciones de los actores y el papel de las distintas élites nacionales y locales en los conflictos surgidos por la gestión del agua, podemos notar que gran parte de las demandas se inclinan por reclamar la mediación legal y legítima del Estado en la procuración de derechos que se asumen como fundamentales: entre éstos se encuentran el derecho humano al agua, la seguridad hídrica, la procuración y el cuidado en los mecanismos de autogestión del agua, y la resolución de conflictos que incorporan intereses multinivel. Así, para profundizar en el análisis, retomamos tres ideas básicas de los sistemas sociopolíticos: el sistema político, el papel de la sociedad civil y los esquemas democráticos de acción pública en la idea de régimen.

En primer término, el sistema político está constituido no solamente por la estructura constitucional de los poderes públicos (Easton, 1974), sino también por el conjunto de procesos que encuadran la participación política, convirtiendo a las esperanzas en exigencias y a la transformación de proyectos o programas de acción en decisiones. Actualmente es común insistir sobre las conexiones que existen entre grupos de interés privados y las estructuras de gobierno públicas, lo que obliga a renovar la cuestión del Estado (Braud, 2004: 12). Esta renovación del concepto hace evidente la insistencia en el corte entre el Estado y la sociedad civil, como si su relación pudiera ser encerrada en un esquema simplista donde uno regularía simplemente al otro.

Por su parte, la sociedad civil juega un papel clave en las movilizaciones por el agua, sobre todo porque éstas también se han hecho globales. El conflicto aparece como un factor necesario en todos los procesos de transformación; en el caso de los conflictos por el agua, éstos se asumen como parte de una crisis estructural de la relación del ser humano con el medio ambiente y se dan por diversas causas

relacionadas con la gestión del recurso, desde las deficiencias en el abastecimiento, la contraproductividad de las instituciones, hasta las confrontaciones por los distintos usos hídricos y alcances territoriales.

Asumimos que la sociedad civil forma parte del cambio político. Cohen y Arato (2000) afirman que la sociedad civil se ha convertido en el terreno indispensable en el que se reúnen, organizan y movilizan los actores sociales, pese a que sus objetivos sean la economía y el Estado. Para Tilly (1998), la sociedad civil es un nuevo espacio social donde confluyen las transformaciones de los espacios de poder y los correspondientes cambios en la forma de acción colectiva, así como nuevas organizaciones, y nuevas identidades. Touraine (2015) acepta que la creciente capacidad de la sociedad contemporánea para actuar sobre sí misma a costa del poder absoluto del Estado y las garantías metasociales del orden social, también abre el camino para dar mayor relevancia al papel del Estado en la vida social y cultural.

Por otro lado, la democracia es la combinación entre apertura del sistema político y la capacidad de Estado. Ésta puede partir de la definición de diferentes tipos de democracia, según tres variables que caracterizan a los regímenes democráticos: el grado de institucionalización de los partidos políticos, el peso de la sociedad civil y el nivel de representatividad del sistema político.

Con base en estas tres dimensiones es posible distinguir entre los diferentes tipos de democracia en razón de las combinaciones de dichas variables. Desde esta perspectiva, una democracia como la mexicana, que se caracteriza por tener partidos políticos inestables, una sociedad civil débil con organizaciones poco autónomas y poco representativas, tiende hacia un proceso de "des-democratización" (Tilly y Tarrow, 2015). Las decisiones políticas hoy día obedecen a procesos mucho más complejos porque reclaman la participación de múltiples actores, agrupados en un entramado institucional que responde a mecanismos producto de la propia globalización, lo cual hace del contexto de la democracia un ámbito de mayor alcance para la gestión del agua.

Las dos variables en materia de régimen que aportan más ampliamente al análisis del conflicto por el agua son la capacidad del Estado y el grado de democracia de éste. La capacidad es la medida en función la cual la acción del Estado tiene un impacto sobre la población de su territorio, su repartición, su actividad y sus recursos; entonces un Estado con fuerte capacidad interviene en materia de población, de actividad y de recursos. Y la democracia es la medida en que las personas están bajo la autoridad de un Estado, disfrutan de derechos políticos igualitarios y ejercen una influencia directa sobre el personal político y las decisiones públicas (Tilly y Tarrow, 2015: 108-109). Por tanto, un régimen no es democrático si la población no cuenta con esos mínimos. En resumen, podemos ver que existen cuatro tipos de relaciones en el devenir de las acciones enmarcadas por un régimen (figura 4): no democrático, pero con fuerte capacidad; no democrático, con débil capacidad; democrático con fuerte capacidad, y democrático con débil capacidad (Tilly y Tarrow, 2015: 110).

Cuadro 3
Cuatro tipos de régimen

Capacidad de Estado	No democrático Fuerte capacidad China (p.e.)	Democrático Fuerte capacidad Australia (p.e.)
	No democrático Débil capacidad Nepal (p.e.)	Democrático Débil capacidad México
	Democracia	

Fuente: Elaboración propia a partir del esquema de los cuadros grandes tipos de régimen de Tilly y Tarrow (2015).

A partir del esquema propuesto por Tilly y Tarrow (2015), consideramos que México tiene un régimen democrático con débil capacidad para la resolución de conflictos por el agua, ya que los estados caracterizados por este tipo de régimen presentan una parte desproporcionada de golpes de estado militares y de rivalidades entre grupos de cualquier tipo,

lo cual provoca un cuestionamiento a las identidades de estos grupos. En los conflictos por el agua esto se vuelve evidente, ya que los mecanismos de política responden sistemáticamente al tipo de régimen en la gestión del agua, construido históricamente. Es decir, cuando la gestión del agua de los años ochenta se construyó sobre la base de decisiones disfrazadas de democracia, las prácticas construidas en ese entonces respondieron más a la creación de movilizaciones y defensa por cualquier medio de los recursos hídricos, que a mecanismos de cooperación.

Resulta lógico pensar entonces que los conflictos hídricos y los distintos dispositivos de acción para asegurar el agua en determinados territorios, se anclaron en el cuestionamiento del desempeño y las decisiones que tomó el gobierno para llegar a este punto de máxima conflictividad. Los ejemplos son varios en México: desde la construcción del Sistema Lerma en los años cuarenta, hasta los actuales planes hidroeléctricos estipulados en el Plan Mesoamérica. Ante éstos, la conflictividad en torno al agua y la movilización como único dispositivo de defensa son recurrentes y se asumen como el único camino ante la aparente incapacidad del Estado para generar respuestas sociopolíticas.

Conclusiones

La estructura actual de la gobernanza es característica de los gobiernos neoliberales. La gestión del agua, basada en una racionalidad económica y empresarial, busca animar una acción colectiva de "gobernanza negociada" (Froger, 2008). El gobierno tiene ahora un nuevo papel como facilitador, sin embargo, no cede su poder de decisión a nivel local. En consecuencia, el establecimiento de contrapoderes podría conducir a una gobernanza más deliberativa en la gestión de los recursos hídricos. De igual forma, entender el proceso de construcción de políticas públicas –ambientales– en un determinado territorio, es indispensable para comprender el funcionamiento de las sociedades. Tanto los responsables administrativos y políticos, como la sociedad

civil organizada y los ciudadanos en general, pueden encontrar mecanismos para hacer frente a la opacidad de las acciones de gobierno (Muller, 2015).

En la última década del siglo XX se presentó un proceso rápido de concesiones privadas y público-privadas para el manejo del servicio del agua. Es decir, se asignó un precio real al agua sin considerar criterios básicos de justicia y/o desarrollo. ¿Cómo definir al agua: como una mercancía o un servicio; como algo de todos o para los que pueden pagarla? Se cuestiona nuevamente la relación del mercado y el Estado en la gestión del agua, y de nuevo se plantea la duda sobre la capacidad del Estado para responder a las demandas crecientes de la población; regresamos a los discursos económicos y utilitaristas.

Reflexionar sobre el devenir civilizatorio del régimen del agua no sólo nos genera cuestionamientos en relación con lo que se ha construido en términos de acción pública y acción colectiva; el análisis va más allá de los esquemas de cooperación, de las medidas privatizadoras, de la multiplicidad de actores, más allá de una sociedad en vísperas de generar mecanismos de participación y de un gobierno con nula legitimidad ante el establecimiento de sus responsabilidades. Una reflexión de este tipo nos invita a observar lo absurdo de nuestro conocimiento sobre el tema, ya que por un lado se crean expertos en la materia y al mismo tiempo se da la espalda a aquello que sabemos que ya no funciona en la gestión del agua, recurriendo a instrumentos parecidos a los de hace décadas y únicamente poniendo en marcha nuevas tecnologías. El objetivo es el mismo.

Bibliografía

Bierschenk T., y J. P. Olivier de Sardan (1994). "ECRIS: Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques". *Bulletin de l'A.P.A.D*, p. 19.

Bobbio, Norberto (2003). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Braud, P. (2004). *Penser l'Etat*. París: Éditions du Seuil.

Buechler, Steven (1995). "New social movements theories". *The Sociological Quarterly* 36 (3): 441-464.

Cohen, Samy (2004). «ONG, altermondialistes et société civil e internationale». *Revue Française de Science Politique* 54 (3): 379-397.

Cohen, Jean L., y Andrew Arato (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Compagnon, Daniel (2014). *Réalité multiscalaire et articulations multiniveaux dans la gouvernance environnementale globale*. Francia: Ceriscope Environnement.

Debourdeau, A. (2008). "La gouvernance à l'épreuve de l'environnement: édification et transformations des cadres normatifs de la gouvernance environnementale". *Revue Gouvernance* 5 (2): 23.

Díaz, E., y A. Bertranou (2003). *Investigación sistémica sobre regímenes de gestión del agua. El caso de Mendoza, Argentina*. Santiago de Chile: South American Technical Advisory Committee (SAMTAC), Global Water Partnership (GWP).

Easton, David (1974). *Analyse du système politique*. París: A. Colin.

Froger, G. (2008). "Le développement durable: savoirs et politiques". En *Savoirs et politiques de développement: questions en débat à l'aube du 21ème siècle*, coordinado por V. Géronimi; I. Bellier; J. J. Gabas; M. Vernières, y Y. Viltard, 89-118. París: Karthala, GEMDEV (Hommes et Sociétés).

Garrett, G., y Weingast B. (1993). "Ideas, interests and institutions: Constructing the ec Internal Market". En *The Role of Ideas in Foreign Policy*, coordinado por J. Goldstein y R. Keohane, 173-206. Ithaca: Cornell University Press.

Geiler, Nikolaus (2001). "El papel de las agrupaciones ciudadanas en la política de protección de las aguas". En *El sector hidrológico en Alemania: métodos y experiencias*, compilado por Rudolph Karl-Ulrich y Thomas Block, 34-42. Berlín: BMUUBA.

Genieys, W. Smyrl (2008). *Elites. Ideas, and the Evolution of Public Policy*. Londres: Palgrave.

Gleick, Peter H. (1993). *Water in Crisis: A Guide to the World's Fresh Water Resources*. Nueva York: Oxford University Press.

Hasenclever, Andreas; Peter Mayer, y Volker Rittberger (2000). *La teoría de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hibou, Béatrice (2011). *Anatomie politique de la domination*. Francia: La Découverte.

Hufty, M. (2007). "La gouvernance est-elle un concept opérationnel? Proposition pour un cadre analytique". *Fédéralisme-Régionalisme,* Université de Liège, vol. 7 (2): 3-7.

Kaika, Maria (2003). "The water framework directive: A new directive for a changing social, political and economic european framework". *European Planning Studies* 11 (3): 300-316.

Krasner, S. (1991). Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier. World Politics 43 (3): 336-366.

Lascoumes, Pierre (2004). *La gouvernementalité: de la critique de l'Etat aux technologies du pouvoir*. París: Le Portique 13/14.

Lascoumes, Pierre (2012). *Action publique et environnement*. París: Presse Universitaires de France.

Lascoumes, Pierre, y Jean-Pierre Le Bourhis (1996). *Des «passe-droits» aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique*. París: Sciences Po.

Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galès (2005). *Gouverner par les instruments*. París: Presses de Sciences Po.

Lorrain, Dominique, y Franck Poupeau (comps.) (2016). *Water Regimes: Beyond the Public and Private Sector Debate*. Londres: Routledge.

Marsh, David, y Jason C. Sharman (2009). "Policy diffusion and policy transfer". *Policy Studies* 30 (3): 269-288.

Massardier, Gilles (2003). *Politiques et actions publiques*. París: Armand Colin.

Massardier, Gilles; Franck Poupeau; Pierre-Louis Mayaux; Delphine Mercier, y Jeremy Robert (2014). *Les coalitions multiniveaux d'action publique. Un modele interpretatif des conflits pour l'eau dans les Ameriques*. París: Cahiers des Ifre, Fondation Maison des Sciences de L'homme.

Marks, G. (1993). "Structural policy and multilevel governance in the EC". En *The State of the European Community,* coordinado por Alan Cafruny y Glenda Rosenthal, 391-410. Nueva York: Lynne Rienner.

Meublat, G. (2001). "La rénovation des politiques de l'eau dans les pays du Sud". *Revue Tiers-Monde* 166, tomo 42 (abril-junio): 249-257. Les nouvelles politiques de l'eau. Enjeux urbains, ruraux, régionaux.

Mollard, Eric (2011). *La légitimité de l'inefficacité* [en línea]. Francia: HAL Archives-Ouvertes.

Mollard, E. (2012). *Les influences internationales dans l'histoire nationale: l'eau au Mexique*. París: HAL-IRD.

Mollard, E. (2016). *Analyse politique du confit environnemental.* París: HAL Archives-Ouvertes.

Mollard, E., y L. Torres (2017). "La sociedad civil contra la presa El Zapotillo". En *Doce conflictos y luchas por el "oro azul" en America: Bolivia, Brasil, Colombia, Estados Unidos, Mexico y Peru*, coordinado por D. Mercier y Robert J. Poupeau F., 10-13. Archivo HAL-halshs-01643907

Muller, P. (2015). Les politiques publiques, Colección Que sais-je? París: Presses Universitaires de France pp. 128.

Palier, Bruno, e Yves Surel (2005). «Les «trois I» et l'analyse de l'État en action». *Revue Française de Science Politique* 55 (1): 7-32.

Primmer, E. (2011). "Analysis of institutional adaptation: Integration of biodiversity conservation into forestry". *Journal of Cleaner Production* 19 (16): 1822-1832.

Robertson, Roland (2012). "Globalisation or glocalisation?" *Journal of International Communication* 18 (2): 191-208.

Sabatier, Paul (1998). "The advocacy coalition framework: revision and relevance for Europe". *Journal of European Public Policy* 5 (1): 98-130.

Sabatier, Paul., y Jenkins-Smith H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

Scartascini, Carlos; Pablo Spiller; Ernesto H. Stein, y Mariano Tommasi (2011). *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: BID/ Mayol Ediciones.

Scott, James (1985). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. Londres: Yale University Press.

Shiva, V. (2004). *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*. México: Siglo XXI Editores.

Stein A. (1982). Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World, International Organization 36, Massachusetts Institute of Technology, 299–324.

Tilly, Charles (1998). *Durable Inequality*. Los Ángeles y Londres: University of California Press.

Tilly, Charles, y Tarrow Sidney G. (2015). *Politique du conflict. De la grève à la révolution*. Francia: Presses de Sciences Po.

Torres Bernardino, Lorena (2014). *Sistema Lerma: una visión política en la gestión pública del agua. ¿Solución federal o estatal?* México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Touraine, Alain (2015). *La fin des sociétés*. París: Seuil.

Van der Zaag, Pieter, y Alex Bolding (2005). *Water Governance in the Pungwe River Basin: Institutional Limits to the Upscaling of Hydraulic Infrastructure*. Baden-Baden: Nomos.

Wall, James A. (1985). *Negotiation: Theory and Practice*. Glenview IL: Scott, Foresman and Company.

Young, Oran R. (1982). "Regime dynamics: the rise and fall of International regimes". *International Organization* 36 (2): 277-297.

El estudio del agua en México. Nuevas perspectivas teórico-metodológicas,
editado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir en junio de 2019, en los talleres de Gráfica Premier, S.A. de C.V., calle 5 de Febrero núm. 2309, Col. San Jerónimo, C.P.52170, Chicahualco, Metepec, Estado de México. La composición tipográfica se hizo en TheSerif y TheSans. La edición en offset consta de 500 ejemplares en papel cultural de 75 gramos.