

Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en el sistema de gestión del agua de Aguascalientes

Ma. de Lourdes Amaya Ventura*

El artículo propone abordar el análisis del sistema de gestión del agua en Aguascalientes a partir de dos ejes analíticos complementarios: el análisis de acción pública y el nuevo institucionalismo económico. El análisis de acción pública representa un enfoque sociológico que estudia la dinámica que los actores, gubernamentales y no gubernamentales, desarrollan para solucionar un problema. El análisis institucional permite revisar el marco en el que se desarrolla dicha acción. Estas herramientas teóricas se aplican al estudio de la concesión del agua en Aguascalientes, y particularmente a la crisis que presentó en 1996. El análisis incluye el cambio en las reglas formales e informales, la aparición de nuevos actores, los mecanismos de coordinación y/o cooperación, los mecanismos de resolución de conflictos y algunos indicadores de desempeño del servicio. El artículo concluye subrayando algunas lecciones que pueden aportarnos la comprensión del tipo de acción pública que se generó en torno al sistema de gestión del agua en Aguascalientes.

Palabras clave: gestión del agua, gobierno local y municipal, servicios públicos, administración pública.

Public Action, Institutions and Effectiveness of Cooperation Mechanisms in Aguascalientes' Water Management System

This article's proposal is about analyzing the water management system in Aguascalientes using two analytical approaches that complement each other: the public action analysis and the new institutionalism in economics. The public action analysis is a sociological approach that studies the dynamic between governmental and non-governmental actors in problem solving. The institutional analysis allows us to review the framework of that public action. These theoretical tools are applied to the study of water concession in Aguascalientes, par-

*Ma. de Lourdes Amaya Ventura es profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Está adscrita al Departamento de Estudios Institucionales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades. Pedro Antonio de los Santos 84, Col. San Miguel Chapultepec, 11850, México, D.F. Tel. 52 56 10 28, ext. 216. Correo-e: lamaya@correo.cua.uam.mx.

Artículo recibido el 28 de julio de 2008 y aceptado el 10 de septiembre de 2009.

ticularly the crisis that it experienced in 1996. The analysis involves changes in formal and informal rules, the emerging of new actors, coordination and cooperation mechanisms and some performing indicators of the service. The article concludes emphasizing some lessons that could be learned from the understanding of the nature of the public action generated around the water management system in Aguascalientes.

Keywords: water management, local and municipal government, public services, public administration.

INTRODUCCIÓN

La provisión de servicios urbanos ha sido señalada frecuentemente como el espacio de contacto más inmediato entre los ciudadanos y el gobierno, ya que la calidad de dichos servicios representa el parámetro más accesible para que los primeros evalúen el desempeño del segundo.

En el caso de México, la prestación de servicios urbanos ha representado un reto creciente para la capacidad de gestión de la administración pública. A partir de los años sesenta, y de manera más acentuada en las décadas siguientes, la combinación de distintos procesos complicaría el escenario de provisión de estos servicios. Por un lado, la migración hacia las ciudades y el crecimiento de la población constituían fenómenos demográficos que incrementaban la demanda de los mismos; a estos fenómenos se añadirían las crisis económicas que hacían más difícil cubrir los costos que representaba su provisión. Por otra parte, los cambios en la dinámica sociopolítica, que se manifestaban en un creciente pluralismo y un mayor interés por participar e involucrarse en los asuntos públicos, hicieron evidente que el esquema centralizado dentro del cual funcionaba la administración pública mexicana ya no era suficiente para enmarcar la gestión de los servicios urbanos.

Ante este escenario, se plantea la necesidad de concebir esta última en términos de una construcción colectiva, una cogestión en la que convergerían diversos actores no sólo en la definición del problema sino en la implementación de soluciones. En ese sentido, el concepto de acción pública resulta un instrumento útil para analizar esta forma de gestión, ya que se refiere a la manera en que se construye una acción colectiva organizada, con la participación de actores tanto gubernamentales como no gubernamenta-

les. Como lo señala Jean-Claude Thoenig (1998, 42), el análisis de la acción pública nos permite “explicar por qué, cómo y con qué consecuencias pueden volverse compatibles entre sí las lógicas propias de actores autónomos vinculados a la vez por interdependencias”.

En este ensayo se planteará la pertinencia de adoptar esta perspectiva de los problemas públicos para el análisis del servicio de distribución urbana de agua potable, considerando que la provisión de este servicio es de importancia fundamental tanto para la subsistencia de los individuos como para el desarrollo de las colectividades. Construida a partir de la información recabada durante la investigación desarrollada para una tesis doctoral, la reflexión que aquí se presenta constituye un ejemplo de la aplicación del enfoque de acción pública al análisis concreto de un estudio de caso.¹

Desde la perspectiva de la administración pública, el manejo adecuado del servicio de agua potable se convierte en factor clave e indicador del grado de capacidad de gestión de los espacios urbanos, ya que plantea desafíos que sólo pueden resolverse mediante la conformación de sistemas de gestión coherentes. La disponibilidad de agua potable enfrenta dificultades crecientes derivadas del incremento de la población, particularmente en zonas urbanas;² pero, además, el agua se usa y contamina a una velocidad que rebasa la capacidad de extracción y tratamiento.³ En consecuencia, se genera una fuerte competencia por el recurso entre los diversos usuarios que presentan, como lo refiere Thoenig (1998), lógicas distintas y hasta en competencia, a la vez que se en-

¹ La tesis doctoral a la que se hace referencia (Amaya, 2005) consistió en un análisis comparativo de dos modelos de gestión: un sistema de gestión intermunicipal (San Luis Potosí) y una concesión a empresa privada (Aguascalientes). Ambos sistemas locales de gestión fueron revisados en términos de la problemática que enfrentaban para la distribución del agua, los actores que en ellos participaban y la dinámica en la cual interactuaban, esta última ejemplificada a través del mayor conflicto que habían enfrentado. Para efectos de este artículo, se indicará explícitamente cuáles son los elementos que se retomaron de dicha tesis, cuando no se haga dicho señalamiento esto implicará que se trata de información adicional.

² La Comisión Nacional del Agua (CNA) considera como poblaciones urbanas aquellas con 2 500 habitantes o más. Según datos de esta agencia federal, dichas poblaciones alcanzaban la cifra de 80.83 millones de habitantes en 2006, y se estima que llegarán a 84.38 millones en 2010, 91.98 millones en 2020 y 97.61 millones en 2030. Véase CNA (2007).

³ Aunque se han llevado a cabo campañas de concientización, tanto en el ámbito nacional como local, sobre la necesidad de moderar el uso del agua, la adopción de una cultura del agua sigue siendo incipiente.

cuentran vinculados por una situación de interdependencia al recibir su provisión de una misma fuente —en este caso, las cuencas hídricas.

A esto hay que añadir que el agua, la materia prima de este servicio público, presenta características peculiares. Recurso natural tradicionalmente abundante, ha sido un factor clave en la evolución histórica de las sociedades, ya sea como vía de comunicación o como recurso para la supervivencia y el desarrollo de las colectividades humanas. Su reconocimiento como líquido vital, aunado a una tradicional percepción de abundancia, condujo durante largo tiempo a concebir el acceso a este recurso como un derecho fundamental de todo ser humano. Sin embargo, a finales del siglo xx los cambios en el contexto en torno al agua originaron concepciones diferentes que empezaron a competir con la concepción del agua como un derecho, buscando insertar en el imaginario social visiones alternativas. Entre los cambios contextuales que influyeron en esta reconceptualización del agua se encuentra la ya mencionada dinámica demográfica, que concentra a la población en zonas urbanas y dificulta la provisión del recurso a igual ritmo con el que crece la demanda del mismo. Otro factor destacable es la difusión del paradigma neoliberal, con su énfasis en los mecanismos del mercado y la reducción de la intervención del Estado en la economía. La extensión de este paradigma a los servicios públicos encontraría en la gestión del agua uno de sus objetos de mayor interés, basándose precisamente en las características propias del recurso. Un argumento en este sentido subraya que el agua se maneja como una industria en red, característica que permite separar cada una de las etapas del proceso: recolección, tratamiento, distribución. Esta característica ha sido presentada como un elemento positivo en términos de la ingeniería del proceso y del manejo económico del recurso, ya que las redes permiten no sólo separar cada etapa, sino también la generación de economías de escala. Sin embargo, autores como Ménard (2001) han subrayado que el agua no puede equipararse a cualquier industria de red por varias razones:

1. El agua es un líquido vital que no tiene sustitutos, de ahí la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos el acceso al recurso. Como lo

menciona el autor, al agua se aplica claramente la noción de servicio de interés general, de lo que resulta otra consecuencia importante: su susceptibilidad de convertirse en un tema de debate político.

2. En el sector del agua existen costos irrecuperables y que por lo general son muy elevados, esto dificulta el establecimiento del *precio justo* en el momento de definir una tarifa para el servicio, pues conduce al debate sobre la posibilidad de establecer un precio económico a una necesidad vital de todo ser humano, como lo es el acceso al agua.⁴
3. La posibilidad de generar economías de escala tiene también un aspecto negativo, ya que, si bien el costo marginal de otorgar el servicio a nuevos clientes es sumamente bajo, este mismo cálculo puede conducir a las empresas privadas a interesarse por operar el servicio únicamente en aquellas zonas con una densidad poblacional considerable, descuidando las zonas de urbanización reciente. A este respecto, cabe añadir que la posibilidad de generar economías de escala también propicia el surgimiento de monopolios naturales, debido a las fuertes inversiones que las empresas privadas llevan a cabo y al conocimiento que desarrollan sobre el funcionamiento de la red.
4. Un último punto son las externalidades negativas ligadas a la provisión del agua, que se relacionan con la salud y el medio ambiente. En primer lugar, un inadecuado manejo del recurso o una calidad deficiente del mismo tiene un impacto directo en la salud de la población que puede ir desde la propagación de epidemias hasta casos de envenenamiento con aguas tóxicas.⁵ En segundo lugar, la construcción

⁴ Ménard (2001) refiere que los costos fijos de corto plazo en el sector se estiman en 80 por ciento, ya que el servicio requiere fuertes inversiones iniciales. Esto lleva a que los contratos con inversionistas privados sean de larga duración y que éstos puedan chantajear a las autoridades correspondientes con el incremento de tarifas, argumentando la necesidad de recuperar la inversión realizada.

⁵ En abril de 2008, en Guadalajara, se discutió el caso de un niño presuntamente muerto por envenenamiento al atravesar un río contaminado por desechos industriales. Estos casos generan controversia, pues por un lado se argumenta que la contaminación del agua fue causa directa del daño a la salud y se busca establecer

y el mantenimiento de la infraestructura generan polvo, ruido y alteraciones en la circulación, afectando otras actividades económicas.

A partir de estos puntos, en particular el primero de ellos, que subraya la provisión del agua como un asunto no sólo técnico o económico sino sociopolítico, Ménard (2001) afirma que por encima de las características del agua como bien industrial tienen mayor peso aquellas que hacen del sector un ámbito de acción fuertemente politizado, de ahí que la manera en que se organice el servicio resulte relevante. Un factor que influye de manera importante en el tipo de dinámicas de interacción que se generan entre los actores involucrados es el ambiente institucional, que está constituido por el conjunto de reglas formales e informales que enmarcan los intercambios entre los actores (Saleth y Dinar, 2004).⁶

Esto nos confirma la importancia de la acción colectiva en torno a la provisión del agua, ya que su orientación hacia dinámicas de cooperación o conflicto influirá en el desempeño del sistema de gestión, el cual requiere de la coordinación y cooperación de diversos actores, incluyendo a las empresas privadas que eventualmente participen en el manejo del agua y a los mismos usuarios, cuya colaboración se vuelve indispensable para la ejecución efectiva de los programas orientados al cuidado del recurso y el autofinanciamiento del servicio.

Así, la acción se convierte en una importante categoría de análisis para discutir la gestión del agua. Las motivaciones de esta acción colectiva, sus características y sus consecuencias en los sistemas de gestión del agua, nos permitirán asociarla con los incentivos necesarios para fomentarla, así como con algunos elementos del contexto que puedan favorecerla u obstaculizarla. Discutir la acción pública con base en la cual funcionan los sistemas de

responsabilidades; sin embargo, también hay argumentos que plantean la dificultad para establecer la relación directa entre la toxicidad del agua y el fallecimiento de las personas, señalando que estos casos se utilizan con fines de manipulación de la opinión pública.

⁶ Estos autores hacen una distinción entre los términos de *ambiente institucional* y *arreglo institucional*. De acuerdo con dicha distinción, mientras el *ambiente institucional* se refiere a las reglas que rigen los intercambios, el *arreglo institucional* concierne a la estructura en la cual éstos se producen, lo cual incluye a las organizaciones en las que participan los diferentes actores.

gestión aporta elementos para el debate sobre las posibilidades de administrar de manera efectiva la problemática del agua, de ahí la importancia de plantear esta reflexión. Proponemos, además, complementar el análisis de acción pública con la utilización de herramientas teóricas propias del análisis institucional, ya que la mejor comprensión de la acción y de las instituciones tanto formales como informales que la enmarcan es un paso importante en la definición de estrategias de acción futura para satisfacer la demanda de este servicio, preservando al mismo tiempo el medio ambiente; esto si partimos del supuesto de que el equilibrio entre ambos objetivos constituye un asunto prioritario para la administración pública mexicana.

El argumento se presenta en cuatro secciones, primeramente se abordará la acción pública y el análisis institucional como marcos adecuados para el análisis de la construcción local de sistemas de gestión urbana del agua; en segundo lugar, se revisará la experiencia concreta de la gestión del agua en Aguascalientes, retomando algunos elementos desarrollados en nuestra tesis doctoral (Amaya, 2005),⁷ así como otros textos adicionales; una tercera sección nos permitirá hacer un breve análisis del caso de Aguascalientes aplicando los dos enfoques descritos. Concluiremos delineando algunas reflexiones finales en torno a este caso, con la intención de identificar las lecciones que este análisis nos permite desprender para la gestión de los sistemas locales de distribución de agua potable. Cabe señalar que el análisis que aquí se presenta no surge de alguna investigación de campo específicamente realizada para esta colaboración, es más bien la continuación de las observaciones desprendidas de la investigación desarrollada para la tesis mencionada.

Finalmente, es necesario precisar también que no se pretende llegar a generalizaciones aplicables a la implementación de este servicio en cualquier circunstancia, el objetivo es más modesto y consiste en subrayar aquellos aspectos de la problemática del servicio de distribución urbana del agua

⁷ Se incluyen en este artículo fragmentos de entrevistas con actores clave realizadas para la investigación de campo correspondiente a la tesis ya mencionada. Es necesario aclarar que con algunos de ellos se estableció un acuerdo de confidencialidad, por lo cual sus nombres no son citados directamente. No obstante, esta circunstancia no resta validez a la información así obtenida, toda vez que el anonimato de los entrevistados no afecta la metodología de las entrevistas ni el análisis de sus contenidos.

que pueden abordarse de manera conjunta por la teoría de la acción pública y el análisis institucional. Esta discusión resulta pertinente ya que puede tener dos implicaciones, una pragmática y otra teórica: por un lado, nos permitirá aportar elementos para una mejor comprensión de la construcción de la acción pública y de la capacidad para resolver situaciones de conflicto; por otra parte, nos ayudará a identificar puntos en común en la discusión de campos teóricos como la sociología de la acción pública y el análisis institucional en su vertiente económica.

ACCIÓN PÚBLICA Y NUEVO INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO: APORTACIONES DE DOS EJES ANALÍTICOS AL ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL AGUA

En términos de teoría de la administración pública, tradicionalmente el concepto de lo público nos ha remitido a la idea de lo gubernamental, asociación de ideas que nos aleja de la concepción original de esta noción que tiene que ver más con lo colectivo, con lo comunitario; de manera similar, en el viejo institucionalismo de ciencia política, se enfatizaba la acción gubernamental, identificándola con lo institucional, con las estructuras formales de gobierno (Peters, 2003). Esto puede explicarse a partir de la vinculación entre lo público y el poder, surgida con la formación del Estado moderno. El Estado, se nos dice, tiene como finalidad preservar el interés público y es con esta finalidad que ejerce el poder, monopolizando el uso de la violencia legítima (Weber, 1987). En las sociedades contemporáneas, basadas en el Estado de derecho, lo público tiene que ver a su vez con la publicidad de las acciones del Estado, es decir, con el libre acceso de los individuos al conocimiento del comportamiento y la toma de decisiones sociales, que tienen que ver con los intereses de toda una colectividad (Garzón, 2003). Esta última interpretación se relaciona con cuestiones de transparencia en dicha toma de decisiones y en la acción orientada al tratamiento de asuntos de interés común y es una de las concepciones de lo público que más se ha enfatizado recientemente en México.

Ante la complejidad de los problemas actuales, se vuelve necesario concebir lo público en términos de acción, para lo cual podemos recurrir a todo un cuerpo teórico desarrollado en torno al fenómeno de la acción colectiva. El carácter público de la acción gubernamental la ha aproximado a la noción de acción colectiva, al estar orientada al interés de un conjunto social. En ese sentido, la vertiente sociológica francesa de la acción colectiva ha desembocado en el concepto de acción pública entendida como “la capacidad de definir metas colectivas, de movilizar los recursos necesarios para perseguirlas, de tomar las decisiones que impone su consecución y de asumir las consecuencias que de ellas resulten” (Duran, 1999, 27). Esta concepción de la acción pública es heredera de la discusión en torno a la acción organizada desarrollada por Michel Crozier y Erhard Friedberg (1977), quienes abordaron la construcción de órdenes sociales locales que permitieran regular la conducta y compatibilizar las estrategias de múltiples actores.⁸

Otro antecedente del análisis de la acción pública es el concepto referente a los sistemas políticos policéntricos (*polycentric political systems*) planteado por Charles Tiebout y Robert Warren (citados por Ostrom, 2007), que con este término denominan la coexistencia de múltiples jurisdicciones políticas en una misma área metropolitana, y que llegan a constituir centros de toma de decisiones independientes unos de otros, pero que tienen que tomarse en cuenta mutuamente, ya que establecen relaciones competitivas. El concepto de acción pública es cercano al de sistemas políticos policéntricos no sólo por el hecho de plantear la existencia de sistemas, en este caso, sistemas de gestión que se originan en la construcción de la acción colectiva; también hay una coincidencia en el sentido de que dichos sistemas de gestión son capaces de autorregularse, es decir, se encuentra implícita la idea de autonomía que también subyace en los sistemas políticos policéntricos.

En el debate actual, la existencia de estos centros de decisión múltiples y autónomos se plantea como problemática ya que, ante la escasez de recur-

⁸ Aunque el estudio de estos autores se basó en la observación de una organización industrial, el análisis estratégico de sistemas que de él derivaría tendría importantes resonancias en el debate en torno a la capacidad de los actores de influir en su entorno.

sos y la interdependencia que los vincula, éstos se ven obligados a buscar una solución conjunta a problemas comunes, es decir, requieren articularse a través de redes de colaboración. En lo que se refiere a los actores, la definición de acción pública no hace referencia a quién debe ejercerla, sino a la naturaleza de dicha acción, a partir de cuyos rasgos podemos inferir que se trata de una tarea colectiva: la colectividad entera tendría que estar involucrada en cada una de las etapas, desde la definición del problema hasta el manejo de las consecuencias derivadas de la toma de decisiones encaminada a resolverlo.

Evidentemente, tendríamos que matizar que al referirnos a una colectividad entera no estamos pensando en absolutamente todos los ámbitos de la sociedad, pues eso nos llevaría a grados de complejidad difícilmente manejables. El planteamiento se refiere más bien a la colectividad involucrada directamente en el problema en cuestión y, en ese sentido, es un concepto más cercano a la noción de red temática (*issue network*), que “se refiere más bien al conjunto de actores que de alguna forma pueden intervenir en el debate sobre la orientación de una política determinada” (Cabrero, 2005, 29); no obstante, no se trata de una acción anárquica o carente de control. Si bien en el análisis de la acción pública no existe un actor que sea determinante, el Estado, en tanto figura de autoridad y a través de agencias representativas de los distintos órdenes de gobierno, seguiría teniendo un papel importante en la generación y la coordinación de esta acción, y un instrumento fundamental para ello seguirán siendo las instituciones. De ahí que en el análisis de acción pública se plantee que el Estado recupera su centralidad, ya no como figura predominante capaz de imponer su propia lógica para la resolución de problemas colectivos, pero sí en el sentido de ser el responsable de coordinar la adaptación mutua de los actores para construir la acción pública, para hacerla posible y eventualmente institucionalizarla (Duran y Thoenig, 1996).

Así, esta capacidad de definir el marco institucional constituiría la única ventaja del Estado respecto a los otros actores participantes en una arena de política pública; fuera de esta atribución, que en algunos contextos se sigue considerando como sumamente importante, en términos de acción y cons-

trucción compartida de soluciones a los diferentes problemas, no habría diferencia entre el Estado y el resto de los actores. Es por ello que en el análisis de acción pública se plantea un continuo entre Estado y sociedad (Duran, 1999; Cabrero, 2005), en el que dicha acción ya no es entendida únicamente como una cuestión del gobierno y sus representantes; de ahí que el enfoque de acción pública resulte útil para nuestro propósito de integrar a otros actores en el análisis y discutir la pertinencia y las implicaciones de esta ampliación de la perspectiva.

La acción pública se desarrolla en un contexto específico del cual las instituciones forman parte importante, pues constituyen el marco de estructuración de los distintos intercambios entre los actores.⁹ Como parte de la discusión sobre la relación entre individuo y estructura, en el terreno del análisis institucional, Elinor Ostrom (2007) subraya que éste ha permitido replantear el debate entre Estado y mercado que oponía, a su vez, a la ciencia política y a la economía. Coincidiendo con Crozier y Friedberg (1977), esta autora plantea que, más que discutir si la solución a ciertos problemas sociales reside en la toma de decisiones centralizada por el Estado o en el libre funcionamiento de los mecanismos de mercado, lo que debe analizarse es cómo algunas comunidades logran arreglos institucionales que permiten construir un orden basado en la definición y el acatamiento común de un conjunto específico de reglas, es decir, que permiten construir acuerdos entre las lógicas diversas o contrapuestas anteriormente mencionadas.

Aunque plantea el dilema en otros términos, el trabajo de Elinor Ostrom (2000) en torno a los recursos de uso común ilustra la manera en que algunas comunidades pequeñas pueden construir arreglos institucionales que concilian la visión centrada en el individuo con aquella centrada en la colectividad, llegando a esquemas de autogestión en los que “el interés propio de los que negociaron el contrato los conducirá a supervisarse mutuamente y a reportar las infracciones observadas, de modo que se hace cumplir el contrato” (Ostrom, 2000, 46). Al analizar las condiciones en las cuales las comu-

⁹ Aquí nos referimos de nuevo al ambiente institucional, definido en la introducción de este ensayo, *cf.* nota 6.

nidades pueden llegar a la construcción de este tipo de arreglos, Ostrom (2000) plantea que las reglas que esta comunidad establezca deben ser coherentes con las reglas de provisión locales, es decir, con el ambiente institucional mayor en el cual estas comunidades se insertan.

Es en este punto donde el concepto de acción pública puede sernos útil para entender la manera en que se construye un orden en torno al problema público de proveer el servicio de distribución urbana de agua potable. Retomando a Duran (1999), tenemos que un enfoque de acción pública nos remite a “tratar de entender cómo se articulan la naturaleza de los problemas que fundamentan la acción y su marco institucional, a través de estrategias de actores, cuyos resultados no pueden ser realmente previsibles” (Duran, 1999, 33). Este análisis toma como punto de partida los problemas públicos y se desarrolla identificando cómo los distintos actores se involucran en su tratamiento, qué recursos movilizan, qué estrategias adoptan, todo ello dentro de un marco institucional específico que los actores están en posibilidades de modificar. Esto último es importante toda vez que no partimos de una concepción rígida de tal marco institucional, constituido por un conjunto de reglas *dadas*, sino que se concibe como un elemento que a la vez que enmarca la acción de los individuos es construido por ellos (Castoriadis, 1989).¹⁰

Para enfatizar las ventajas del enfoque de acción pública, Cabrero (2005) afirma que:

no se queda en la parcialidad de una visión de lo público sólo desde lo gubernamental, y a la vez tampoco se queda en la parcialidad de una visión de lo colectivo sólo desde la sociedad. Se trata de un enfoque que intenta superar una interpretación exclusivamente desde la pertenencia institucional de los

¹⁰ Esto no quiere decir que la modificación de las reglas sociales sea una tarea fácil o rápida. En el institucionalismo sociológico, a través de autores como Parsons (1990) y Castoriadis (1989), se ha reconocido que las normas sociales evolucionan de manera lenta, ya que se basan en las reglas que ya existen y que son comúnmente aceptadas por la sociedad. Desde el punto de vista del nuevo institucionalismo económico, las reglas que se expresan bajo la forma de incentivos (sanciones o estímulos) son más fáciles de establecer y modificar a través del instrumento de regulación correspondiente, ya sea un código, un reglamento o un contrato.

actores y más bien busca una interpretación desde los puntos de encuentro y desencuentro de los mismos (Cabrero, 2005, 11).

En este punto, el enfoque de acción pública se aproxima a la noción de *governanza*, término originado en el ámbito de los negocios y que refiere a la articulación de los departamentos dentro de grandes empresas con la denominación de gobernanza corporativa (Massardier, 2003). De ahí derivaría un uso político del término en referencia a “un sistema democrático de gestión” (Moreau, 2003, 19), un fenómeno social en el cual ciertas estructuras colectivas se organizan dentro de un sistema horizontal para negociar entre sí la manera en que atenderán un asunto común o alcanzarán “metas compartidas que pueden o no derivar de responsabilidades legales y formalmente prescritas y que no reposan necesariamente en poderes de policía para resolver desafíos y alcanzar cumplimientos” (Rosenau, 1992, 4).

Aunque no cuenta con una definición unánimemente aceptada en las disciplinas que la han adoptado recientemente, como la ciencia política y la administración pública, en términos generales la gobernanza se refiere a la intervención de todo tipo de actores en la solución de un problema común. Otra característica importante de la gobernanza, que a la vez la asocia con el planteamiento de la acción pública y la distingue del mismo, es señalada por Cabrero al relacionar el concepto con “aquellas situaciones de configuración de la acción pública en las que se observa una cierta armonía entre actores estatales y no estatales y en la que las disfunciones, tensiones y conflictos tienden a ser poco frecuentes” (Cabrero, 2001, 5-6).

En el caso particular de la gestión del agua, se han señalado como criterios para una “buena gobernanza” elementos como una participación público-privada transparente, comprometida en lograr un balance entre eficiencia y equidad en la provisión del servicio y que además muestre una apertura a la sociedad civil, teniendo en cuenta sus demandas y haciéndose responsable por las acciones emprendidas (Roche y Feuillet, 2002). Si consideramos que la dinámica surgida de la combinación de estos elementos adoptará modalidades distintas en cada caso, encontraremos que los ambientes y arreglos institucionales susceptibles de surgir en el contexto de

la descentralización del manejo del agua darían como resultado sistemas de gobernanza igualmente diversos. El análisis de la construcción y el funcionamiento de estos sistemas es fundamental para una mejor comprensión de cómo se produce en la práctica la distribución urbana del agua en México.

Hemos revisado brevemente tres grandes conceptos: sistemas políticos policéntricos, acción pública y gobernanza. En este punto es relevante señalar que aunque el primer término resulta un antecedente pertinente para entender la conformación de los otros dos, al hacer referencia a la posibilidad de la distribución de poder en varios centros de toma de decisiones, dado su énfasis en los actores gubernamentales, que actúan en contextos metropolitanos, nos resulta un concepto limitado para abordar los sistemas locales de gestión del agua. Nos parece más pertinente adoptar el concepto de acción pública en términos de la acción conjunta de actores en torno a un problema común. En lo que se refiere al término gobernanza, consideramos que se trata de un concepto que implica una idea de orden que no necesariamente está presente en las formas de acción pública que nos interesa abordar, de ahí que de nuevo nos parezca más pertinente atenernos a este último concepto.

En lo que se refiere a las desventajas o limitaciones del enfoque de acción pública, éstas se encuentran estrechamente vinculadas con el origen sociológico de esta perspectiva. Una dificultad básica consiste en operacionalizar el concepto, traducirlo en indicadores que nos ayuden a generar parámetros para comparar y eventualmente medir los grados de acción pública presentes en cada caso, o identificar etapas que nos faciliten el estudio de la construcción de dicha acción pública. A este propósito, Cabrero (2005) menciona dos dimensiones que ayudarían a superar esta dificultad: la intencionalidad de la acción y las condiciones en las cuales se realiza. En nuestro análisis consideraremos que la intencionalidad de la acción gubernamental está orientada a la satisfacción de la demanda del servicio, combinada con la preservación del medio ambiente; no obstante, considerando que en la práctica las agencias gubernamentales no necesariamente comparten los mismos objetivos, tendría que analizarse qué tipo de incentivos están presentes para cada orden de gobierno. Igualmente, tendremos que discutir la intenciona-

lidad y las condiciones en las que se produce la acción por parte de los actores no gubernamentales, como son los usuarios y las empresas privadas. Esto último significa que el mismo análisis arrojaría resultados diferentes de acuerdo con los casos en los cuales se aplique, por lo que a través de este marco analítico se podrá captar la diversidad de soluciones locales que se adoptan para enfrentar el mismo problema de la provisión de agua. A partir de ahí podremos abordar el punto de la construcción de mecanismos de cooperación efectivos para la gestión urbana del agua.

Cabe mencionar que la principal fortaleza de este marco teórico constituye también una dificultad para lograr el objetivo de operacionalización mencionado anteriormente. El análisis de acción pública entremezcla los niveles en los cuales se manifiesta dicha acción, lo cual lo aproxima a la realidad, ya que frecuentemente la línea divisoria entre un nivel y otro es difusa. Pero esto también dificulta el análisis en ciertos momentos, ya que no deja de ser necesario distinguir los ámbitos de acción de los diversos actores. Además, en el caso al que haremos referencia, tal como sucede en las experiencias citadas por Ostrom (2007), la categoría de acción frecuentemente se refiere a actores colectivos, no necesariamente a individuos.

La interrogante principal a la que se busca responder gira en torno al impacto real de esta reestructuración del servicio en la efectividad de la acción pública que se construye, y valorar dicha efectividad no sólo en términos de la capacidad para resolver el problema de la provisión del servicio, sino también en cuanto a la capacidad de solucionar conflictos y lograr estrategias coordinadas por parte de actores con intereses no necesariamente coincidentes, es decir, la capacidad de generar acción pública. Otro punto importante es que esta política descentralizada permitió la aparición de un nuevo instrumento de gestión en la distribución urbana del agua: el contrato.

Para analizar la relevancia del contrato, es útil recurrir a una vertiente del nuevo institucionalismo económico: la economía de los costos de transacción, cuyo principal exponente es Williamson (1985). Para este enfoque, el contrato representa un instrumento para reducir dichos costos de transacción, entendiendo éstos como los recursos, no sólo económicos sino de diferente índole, que invierten los actores al desarrollar relaciones de inter-

cambio entre ellos. Williamson (1985) distingue entre los costos de transacción que se presentan antes (*ex ante*) y después (*ex post*) de la firma del contrato. Los primeros se refieren a los costos de transacción involucrados en la elaboración del contrato, mientras que los segundos representan los vacíos que quedan después de su elaboración. Mencionamos esto ya que la existencia de estas dos formas de costos de transacción nos muestra que el proceso de negociación entre las partes que establecen un contrato no concluye con la firma del mismo, lo cual quedará ilustrado por el caso de Aguascalientes.

Otro concepto importante introducido por Williamson (1985) son las salvaguardas del contrato, mecanismos que buscan limitar el comportamiento oportunista de los participantes, ya sea a través de incentivos de pagos o castigos, la creación de una agencia de gobierno encargada de la resolución de conflictos o el establecimiento de intercambios regulares para dar continuidad al proceso y obligar a los actores a considerar los vínculos de interdependencia que los unen y, por lo tanto, la necesidad de cooperar entre sí.¹¹ El funcionamiento de dichas salvaguardas es otro de los aspectos que discutiremos a través del caso que se presenta.

Intentaremos establecer si, en el caso de Aguascalientes, efectivamente la reestructuración del servicio del agua a partir de una política descentralizada que hizo posible la privatización se creó un contexto más favorable para la gestión efectiva, en comparación con el esquema centralizado prevalente antes de dicha reestructuración. Las variables bajo análisis serían las siguientes: *a)* los actores gubernamentales, *b)* los actores no gubernamentales, *c)* las instancias de coordinación-cooperación, *d)* los mecanismos de resolución de conflictos y *e)* los resultados inmediatos obtenidos. Estos serían los parámetros para el análisis de la gestión local del agua en Aguascalientes y que nos permitirían vislumbrar el sistema de acción que se generó en este caso particular, así como el papel que los incentivos desempeñan en

¹¹ Aquí se encuentra implícita la idea de los juegos repetidos planteada por la teoría de juegos, según la cual en la medida en que los actores sean conscientes de que reencontrarán a los mismos interlocutores en futuras negociaciones tenderán a cooperar entre sí.

su funcionamiento. El ejemplo de Aguascalientes nos permitirá ilustrar y caracterizar una situación en la que se mezclaron los ingredientes más relevantes derivados de la reforma de la política pública (participación privada, incremento de tarifas, creación de un organismo operador municipal). Analizar la manera en que este nuevo sistema de gestión contribuyó o no a resolver el problema de provisión nos permitirá reflexionar en torno a los esquemas de gobernanza que pudieran generarse para la provisión de estos servicios. Esto último en concordancia con el reto mayor del análisis de acción pública planteado por Duran y Thoenig (1996): si el nuevo rol del Estado es institucionalizar la acción colectiva, ¿cómo puede emprenderse esta tarea a partir de escenarios heterogéneos de acción? De ahí el interés por aportar elementos para analizar los esquemas de gobernanza que se generan en sistemas de acción particulares.

MODIFICACIONES AL AMBIENTE INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN MÉXICO: SUS REPERCUSIONES EN EL SISTEMA LOCAL DE GESTIÓN DE AGUASCALIENTES

La distribución del agua potable fue uno de los servicios urbanos cuya responsabilidad se transfirió desde la federación hacia los municipios a través de la reforma descentralizadora de 1983. La aplicación de esta reforma por medio de medidas concretas de política se llevaría a cabo a partir de la década de 1990, pues entonces era más adecuada para el modelo económico y el proyecto de gobierno del presidente en turno, Carlos Salinas (1988-1994).

Entre las modificaciones más relevantes que se introdujeron se encuentra la apertura del servicio a la participación de nuevos actores, principalmente la sociedad civil y las empresas privadas. Para ello, la implementación de esta política descentralizadora dio origen a la modificación del marco institucional formal existente, es decir, tanto del ambiente como del arreglo institucional. El antiguo esquema institucional centralizado, enmarcado en la Ley Federal de Aguas de 1972, fue sustituido por la Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el primero de diciem-

bre de 1992. Los cuatro objetivos básicos planteados por la nueva política del agua plasmada en dicha ley eran: la gestión integral del recurso, la auto-suficiencia financiera de los sistemas locales de gestión, la garantía de un servicio eficaz y el impulso de la cultura del agua. Esta nueva ley contenía un marco legal mucho más estructurado que el de su predecesora (Ley Federal de Aguas, 1972) y, a través de este nuevo marco, se crearon diversas agencias a lo largo de los tres órdenes de gobierno. Entre las dependencias creadas a través de esta modificación de los arreglos institucionales se encuentran:

- Nivel federal: la Comisión Nacional del Agua (CNA)
- Nivel regional: los consejos de cuenca
- Nivel estatal: las comisiones estatales de agua potable, alcantarillado y saneamiento (CEAPAS)
- Nivel municipal: los organismos operadores de agua

Los consejos de cuenca, basados en el modelo francés de agencias del agua, fueron concebidos como instancias de coordinación, ya que entre sus funciones se encuentran la difusión de la política hídrica, promover la acción de autoridades estatales y municipales y la participación de los usuarios, así como concertar prioridades con los organismos operadores correspondientes, a fin de contribuir al logro de una gestión integrada del agua.¹² En ese sentido, constituían también mecanismos de integración para la sociedad civil, ya que al igual que los organismos operadores, contaban con representantes de diversos sectores sociales. El nuevo marco normativo permitía también la posibilidad de que se integraran empresas privadas a los sistemas locales de gestión. A partir de la reforma de 1983, los ayuntamientos tienen la posibilidad de retener la gestión del servicio o bien delegarla a una empresa privada a través de contratos de concesión parcial o total. A este respecto, existen diversas experiencias documentadas, con distintos grados de éxito.

¹² Para una descripción detallada de las atribuciones de los consejos de cuenca puede consultarse la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento (CNA, 2004).

En México, Aguascalientes representa la primera experiencia de concesión del servicio a una empresa privada de capital mixto (francés y mexicano), lo que significó una importante reestructuración en el servicio que hasta entonces había estado exclusivamente en manos gubernamentales y, además, bajo un esquema centralizado. Para discutir este caso, nos basaremos en la investigación desarrollada en nuestra tesis doctoral (Amaya, 2005), así como en algunos otros trabajos publicados en torno a la primera concesión del servicio a una empresa privada en nuestro país.

En Aguascalientes el principal reto al que se enfrenta la gestión del agua es la escasez, pues al encontrarse en un terreno semiárido prevalece una dependencia cada vez más marcada de las aguas subterráneas, con elevados costos de extracción, debido a que la profundidad de los pozos oscila entre 300 y 600 metros (CAASA, 2000). A esta situación se agregan los problemas que Aguascalientes comparte con otros sistemas de gestión del agua: una creciente demanda del servicio, un alto porcentaje de fugas y tomas clandestinas, una limitada capacidad financiera y un proceso de urbanización descontrolado.

Ante este panorama y en el contexto de la nueva política descentralizadora, Aguascalientes inició la implementación de un modelo de concesión, primero a través de la firma de un contrato de servicios con una empresa privada (Servicios de Agua de Aguascalientes, S.A., SAASA), conformada con capital mexicano (a través del grupo de Ingenieros Civiles Asociados) y francés, este último representado por una empresa con amplia experiencia y tradición en la gestión urbana del agua, la compañía Générale des Eaux. Con el tiempo, este primer contrato de servicios se transformaría en un contrato de concesión,¹³ el cual originaría también una transformación de los firmantes: por el lado del gobierno municipal, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA), que fungía como organismo operador, se transformaría en el Consejo Ciudadano de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CCAPAMA); por el lado de la empresa pri-

¹³ Cabe señalar que en 1993 la figura de la concesión no existía en la legislación del estado, por lo que la Constitución local tuvo que ser modificada a fin de hacer posible la firma del contrato de concesión.

vada, ésta cambiaría de denominación, transformándose en Concesionaria de Aguas de Aguascalientes, S.A. (CAASA). El contrato de concesión tenía como objeto “la prestación conforme a la ley de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y su reuso, incluyendo la facturación y cobranza, así como la planeación, el proyecto y la construcción de la infraestructura” (Pineda, 1999, 59).

Oficialmente, el contrato de concesión que en 1993 se firmó con la empresa CAASA es resultado de la búsqueda de nuevas soluciones a la problemática de sobreexplotación del agua, que tiene su origen en la aridez del territorio del estado y se vio agravada por manejos deficientes y falta de planificación. Esto equivale a plantear la concesión como el aprovechamiento de una ventana de oportunidad. De manera extraoficial, múltiples actores involucrados en el servicio tanto en el ámbito federal como local señalaron en el curso de nuestra investigación que la decisión fue resultado de un cálculo político y de una imposición desde el centro de una política que el gobierno federal estaba interesado en impulsar, eligiéndose a la ciudad como laboratorio para la aplicación de un nuevo modelo en la gestión del agua (Amaya, 2005). Tanto el gobierno federal, como el estatal y el municipal, se encontraban en esos momentos en poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo cual facilitaba la puesta en marcha de esta medida. Un punto relevante es que nuestros entrevistados, incluyendo a un directivo de la empresa francesa (Générale des Eaux) participante en la concesión, coinciden en señalar que el contrato de concesión no se negoció con las autoridades municipales.¹⁴

En términos administrativos, el argumento para justificar la concesión fue la problemática financiera compartida con la generalidad de los sistemas locales de gestión del recurso. Destaca entonces la aparición de una empresa privada cuya participación en la gestión del servicio se concebiría en principio como una solución a este problema, pero cuya presencia representaría también una fuente de conflicto. Como señala Caldera: “el modelo de concesión y sus necesarios instrumentos, es decir, el alza escalonada de tarifas,

¹⁴ Es necesario aclarar que el empresario francés no especificó con quién se llevó a cabo la negociación, pero sí subrayó el asombro que le causó no tener claro con quién debía negociar.

[...] la micromedición y los cortes de servicio a los usuarios morosos, habían generado un clima desfavorable en la opinión pública en Aguascalientes” (Caldera, 2006, 3). La crisis económica de finales de 1994, con amplias repercusiones a nivel nacional, sería el argumento esgrimido por la empresa para buscar un ajuste en el contrato de concesión: “Dados los incrementos a nivel de las tasas de interés y de la tasa de inflación, nos vimos obligados a ajustar nuestro esquema. Disminuimos las tarifas para no cargar todo a los consumidores, por lo que la recuperación de la inversión sería más lenta. Eso nos obligaba a alargar la duración de la concesión de 20 a 30 años”.¹⁵ Paralelamente, los usuarios habían manifestado su inconformidad con la aplicación de nuevas tarifas (Pineda, 1999), por lo que los partidos locales retomaron el tema del agua en las elecciones municipales de 1996, principalmente el Partido Acción Nacional (PAN), que con la bandera de la remunicipalización del servicio ganaría la presidencia municipal (Amaya, 2005).

En marzo de 1996, la autoridad municipal encabezada por el nuevo alcalde, Alfredo Reyes, se hace cargo del servicio, lo que provoca una reacción por parte de la empresa, la cual argumentó que no existían anomalías en el mismo como para retirar la concesión. El llamado rescate del servicio se convirtió en un conflicto abierto entre un actor privado (la empresa) y un poder público (el gobierno municipal), lo que constituyó una primera prueba para la participación privada en el sector. La manera en que se resolviera podría sentar un precedente para enfrentar situaciones similares en el futuro. Sin embargo, ni la instancia estatal (Comisión Estatal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, CEAPAS) ni la federal (CNA) participaron activamente en la resolución de este conflicto,¹⁶ como tampoco lo hizo el

¹⁵ Entrevista personal con el gerente de CAASA (2000).

¹⁶ En ese tiempo corrieron versiones periodísticas de una intervención por parte del secretario de Gobernación para poner fin al conflicto. En entrevista personal, realizada años después con el entonces presidente municipal Alfredo Reyes, éste comentaría que el entonces presidente de la república, Ernesto Zedillo, le manifestó directamente su preocupación por la crisis del agua en Aguascalientes. Aunque no hay evidencia de la manera en que estas intervenciones podrían haber influido en la resolución del enfrentamiento, cabe recordar que México funcionaba aún dentro de un esquema de marcada centralización, por lo que la situación de los alcaldes y gobernadores de oposición no era lo suficientemente sólida como para asumir una confrontación directa con el gobierno federal.

Consejo Ciudadano municipal (CCAPAMA) a pesar de ser formalmente la instancia encargada de vigilar el adecuado funcionamiento de la concesión. En entrevista personal, el ex presidente municipal que concesionó el servicio consideró que su sucesor había cometido un grave error y por eso tuvo que retractarse “y comenzó una renegociación [...] pero la situación ya no era igualitaria, la empresa tenía una ventaja”.¹⁷

Efectivamente, la renegociación del contrato de concesión se tradujo en mayores ventajas para la empresa concesionaria. El contrato original abarcaba funciones de operación, construcción, mantenimiento, administración, tarificación (previa autorización de las autoridades municipales) y cobro; los cambios que se introdujeron a partir de la renegociación incluyen “aumento del periodo de la concesión a 30 años, nueva composición de la tarifa y renegociación de la deuda de la concesionaria, traduciéndose esta última en un esquema que significó que los tres órdenes de gobierno cooperaran con la empresa para sanear sus finanzas” (Caldera, 2006, 4).¹⁸

En los años inmediatos que siguieron a la reestructuración del contrato de concesión el arreglo institucional del sector local del agua se modificaría, según Caldera (2006), con la finalidad de compensar la ampliación de la concesión. Entre los cambios más relevantes se encuentra el incremento del número de representantes ciudadanos en el consejo de administración de CCAPAMA, así como la transformación, en el año 2000, de la Comisión Estatal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (CEAPAS) en Instituto del Agua (Inagua). Esta última modificación no se limitaba a un cambio de nombre, sino que ampliaba el ámbito de acción del organismo estatal. Comisiones similares, portadoras del mismo nombre, habían sido creadas en distintas entidades federativas, concentrando su acción en el manejo urbano del agua; con su transformación en Instituto del Agua, la comisión aguascalentense ampliaba su ámbito de acción al manejo integral del recurso hídrico en todo el estado. De esta forma, se produjeron cambios tanto en

¹⁷ Entrevista personal con el ex presidente municipal de Aguascalientes, Fernando Gómez, 1999.

¹⁸ Como puede apreciarse, esta última medida contraviene el objetivo de la política descentralizadora de lograr sistemas de gestión autosuficientes, así como el argumento que planteaba la concesión como una solución a los problemas financieros del servicio.

CUADRO 1. Modificaciones en el ambiente institucional del sistema de gestión del agua (Aguascalientes)

<i>Esquema centralizado</i>	<i>Esquema descentralizado (concesión)</i>
Ley Federal de Aguas	Ley de Aguas Nacionales
Ley de Aguas del Estado	Ley de Aguas del Estado
	Contrato

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2. Modificaciones en el arreglo institucional del sistema de gestión del agua (Aguascalientes)

<i>Actores</i>	<i>Esquema centralizado</i>	<i>Esquema descentralizado (concesión)</i>
Gubernamentales	Secretaría de Estado a cargo del agua (SAHOP, SARH, SEDUE)	CNA, CEAPAS-Inagua
	Juntas federales	CCAPAMA
No gubernamentales	Usuarios (sin capacidad efectiva de participación)	CAASA (empresa concesionaria) Usuarios (representados por CCAPAMA)
Instancias formales de coordinación y/o cooperación	Juntas federales	CEAPAS
		Consejos de cuenca

Fuente: Elaboración propia.

el ambiente institucional (cuadro 1) como en el arreglo institucional (cuadro 2) del sistema de gestión del agua en Aguascalientes.

En los cuadros 1 y 2 puede apreciarse que el esquema descentralizado resulta más complejo que el antiguo esquema centralizado, ya que existen más elementos de regulación y también un mayor número de actores que participan en el sistema local de gestión del agua. Evidentemente, esta mayor complejidad no implica necesariamente una mayor eficiencia del sistema de gestión.

En lo que se refiere a los incentivos para generar la coordinación y la cooperación entre estos actores (cuadro 3), en el esquema centralizado el principal instrumento con el que contaba la autoridad gubernamental, básicamente federal, para hacer cumplir las medidas de política planteadas, era el presupuesto que el gobierno federal destinaba al subsector. En el esquema descentralizado, si bien el presupuesto sigue siendo un mecanismo para estimular la cooperación de los actores gubernamentales locales, en la relación con la empresa privada se introduce un nuevo instrumento de política: el contrato. No obstante, su utilización como mecanismo para generar la cooperación y la coordinación no fue la adecuada ya que, en vez de ceñirse a lo que este instrumento les indicaba, los actores siguieron orientando su acción de acuerdo con las reglas del esquema centralizado. No sólo siguieron recurriendo a la autoridad federal en cuanto se presentó un conflicto, sino que lo hicieron a través de las vías informales tradicionales, ignorando las nuevas vías institucionales que ya se encontraban a su disposición. Además, en lo que se refiere a la actuación de la empresa concesionaria, el contrato no se utilizó como salvaguarda ante posibles abusos o para evitar un comportamiento oportunista (Williamson, 1985); por el contrario, se adaptó a las necesidades de la empresa y se modificó para su beneficio.

CUADRO 3. Modificaciones en el esquema de incentivos del sistema de gestión del agua (Aguascalientes)

<i>Incentivos</i>	<i>Esquema centralizado</i>	<i>Esquema descentralizado (concesión)</i>
Mecanismos de coordinación y/o cooperación	Presupuesto	Presupuesto bajo la forma de recursos etiquetados Contrato
Mecanismos de resolución de conflictos	Recurrir a una autoridad federal	Sanciones establecidas en el contrato Recurrir a una autoridad federal

Fuente: Elaboración propia.

Agregaremos dos últimos datos a esta dimensión sociopolítica del sistema de gestión del agua en Aguascalientes. En primer lugar, cabe señalar que el tema ha seguido presente en los subsiguientes procesos electorales y que la concesión ha recibido críticas de todos los partidos, incluyendo el PRI, partido al cual pertenecía el presidente municipal que otorgó la concesión y cuyos diputados han planteado la necesidad de aplicar una auditoría a la empresa (Valadez, 2006). Ya que aquí consideramos importante destacar el momento del rescate que siguió al primer proceso de elección de presidente municipal con la concesión establecida, puede sugerirse como hipótesis que precisamente por esa razón el conflicto alcanzó las dimensiones que tuvo, por tratarse del primer proceso político-electoral en el marco de un nuevo sistema de gestión. En segundo lugar, no se pone mucho énfasis en el papel de los ciudadanos, ya que en el momento de la concesión y del rescate su participación fue desarticulada y en los años posteriores ha sido limitada.¹⁹

Finalmente, abordaremos la evolución de algunos indicadores ya en el periodo de la concesión; para ello, nos basaremos en datos recabados en la investigación de campo correspondiente a la tesis citada (Amaya, 2005), así como en cifras presentadas por Caldera (2006). Cabe señalar que, en lo referente a cobertura de agua potable y alcantarillado, Aguascalientes ha presentado tradicionalmente un buen desempeño en comparación con otras entidades federativas.²⁰ Datos del Censo Nacional de Población de 1990 señalan que en ese año 79.4 por ciento de las viviendas en la entidad contaba con el servicio de agua potable, mientras que 86.1 por ciento estaba conectado a la red de drenaje (Amaya, 2005); aunque para ese mismo

¹⁹ Existe un Movimiento ciudadano por el agua que, siendo iniciativa de la CNA ha tendido a oficializarse. Sobre el tema del agua también se ha manifestado una asociación civil, creada en 2001, denominada Red Ciudadana Movidos e interesada en diversos temas sociales.

²⁰ En 1990, el promedio nacional de cobertura de la población con servicio de agua potable era de 78.4 por ciento; en ese mismo año, las únicas entidades que rebasaban 90 por ciento de cobertura eran Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Nuevo León, Sonora y Tlaxcala. También en 1990, el porcentaje de cobertura de agua potable más bajo lo presentaban los estados de Oaxaca (57.2%), Tabasco (55.4%) y Guerrero (55.1%).

CUADRO 4. Eficiencia física del sistema de gestión del agua en Aguascalientes, 1994-2001

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Agua producida (miles de m ³)	77 670	87 986	88 790	88 931	88 931	88 932	88 932	88 931
Agua facturada (miles de m ³)	50 490	57 191	57 221	4 466	44 466	44 466	44 466	44 466
Agua no contabilizada (%)	35	35	35.5	50	50	50	50	50

Fuente: Caldera (2006, mimeo.), basado en datos de la CNA: *Situación del subsector agua potable y alcantarillado, 1994-2001.*

año Caldera (2006) menciona cifras de 97.15 por ciento para el primer rubro y 92.89 por ciento para el segundo (datos recabados del Cuaderno Estadístico Municipal de Aguascalientes 2001). Si bien las cifras no coinciden y existe una diferencia importante entre ellas, sobresale el hecho de que los grados de cobertura de ambos rubros eran desde entonces bastante elevados. Quizás aún más significativo es que, según datos de Caldera (2006), el nivel de cobertura de agua potable se mantuvo estable en los años inmediatos que siguieron a la concesión; de tal manera que para el año 2000 se tenía una cobertura de 97.86 por ciento. En cuanto al alcantarillado, la cobertura se habría incrementado hasta estabilizarse también en 97.32 por ciento para ese mismo año. Cabe mencionar que, en relación con la cobertura de agua potable, las cifras proporcionadas por la empresa contrastan todavía más, ya que se señala que pasó de 65 por ciento en 1989 a 99 por ciento en el año 2000 (CAASA, 2000).

Un dato significativo que presenta este mismo autor (Caldera, 2006), recuperando cifras de la CNA, se refiere a la eficiencia física en el servicio de distribución de agua potable. Esta forma de eficiencia relaciona la cantidad de agua distribuida con la cantidad de agua contabilizada para su facturación. La diferencia entre estos dos rubros nos arroja el porcentaje de agua no

contabilizada, es decir, el agua que el sistema produce y distribuye para su consumo pero que no logra cobrar.

Como puede apreciarse en el cuadro 4, que muestra la evolución de la eficiencia física del sistema desde que se inició la concesión, los niveles de eficiencia del sistema de gestión han permanecido estables y se ha perdido 50 por ciento de agua en el momento de la facturación. La eficiencia física es un indicador también de eficiencia financiera, ya que el hecho de que no toda el agua producida sea facturada indica que hay un consumo que no se registra y, por lo tanto, que no se cobra. Esta situación nos ilustra que el objetivo de lograr un sistema financieramente autosuficiente, para lo cual se recurrió al modelo de concesión, no se ha alcanzado. Este dato es relevante si tenemos en cuenta que uno de los argumentos fundamentales para abrir el sector a la participación privada fue precisamente fortalecer la capacidad financiera de los sistemas de gestión del agua, partiendo del supuesto de que el capital privado invertiría los recursos suficientes para subsanar, entre otros, los problemas de facturación inadecuada. No obstante, al no lograrse el objetivo de autosuficiencia financiera, luego de la renegociación del contrato se llegaría a un esquema en el que se inyectarían fondos públicos provenientes de los tres órdenes de gobierno para complementar los que la empresa aplicaba al sistema de gestión. Es decir, el sistema seguiría dependiendo, al menos en cierta medida, del dinero público.²¹

Finalmente, como indicador de desempeño del sistema de gestión, retomaremos algunos datos sobre el nivel de fugas que reporta el servicio, los cuales se presentan en el cuadro 5. Estos datos, proporcionados por la empresa concesionaria en el curso de nuestra investigación de campo, nos muestran que el nivel de fugas se mantuvo estable durante los cinco años siguientes al rescate. Aun cuando disminuyeron considerablemente en 1997,

²¹ En el transcurso de la investigación de campo desarrollada para nuestra tesis doctoral, diferentes entrevistados confirmaron la adopción de este modelo, aunque existían versiones distintas respecto a los porcentajes que aporta cada instancia, es decir, tanto los tres órdenes de gobierno como la empresa concesionaria. Para una explicación más detallada, véase Amaya (2005).

CUADRO 5. Número de fugas por mil tomas de agua en Aguascalientes, 1996-2000

<i>Año</i>	<i>Número de fugas</i>
1996	9.25
1997	7.33
1998	10.00
1999	9.66
2000	8.83

Fuente: CAASA, CD-ROM *La participación de la iniciativa privada en Aguascalientes* (2000).

se incrementaron de manera significativa en 1998, para después recuperar el nivel que tenían en el momento de la renegociación del contrato.

A partir de estos datos sobre la influencia de la actividad de la empresa concesionaria en los indicadores de desempeño del servicio discutiremos la efectividad de la acción colectiva generada en torno al sistema local de gestión del agua en Aguascalientes. Antes de abordar la discusión de este punto, desarrollaremos en nuestra última sección algunas reflexiones finales en torno a este caso.

ACCIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES EN TORNO A LA GESTIÓN DEL AGUA: ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE AGUASCALIENTES

Al introducir nuestro marco teórico mencionábamos que en el análisis de la gestión del agua podemos recurrir a dos conceptos cercanos: los sistemas políticos policéntricos y la acción pública. Mencionábamos también que una característica común de estos dos conceptos es la autonomía de los actores. No obstante, debido a que el concepto de sistemas políticos policéntricos se enfoca a instancias de toma de decisiones, para el desarrollo de nuestro análisis nos inclinamos por el concepto más amplio de acción pública, que permite involucrar al gobierno y a la sociedad en un continuo orientado a la acción.

En nuestra descripción de la gestión del agua, tanto en términos generales como en el caso específico de Aguascalientes, pudimos apreciar que está presente la característica de interdependencia de los actores que también se subraya en el enfoque de la acción colectiva: los diferentes usuarios del recurso se encuentran vinculados por la necesidad de contar con él en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades. En ese escenario, el Estado cumple con el papel central de propiciar el marco para compatibilizar los intereses y las lógicas divergentes de estos diferentes actores, es decir, propiciar una acción colectiva para resolver un problema de carácter común: la provisión de agua.

En la gestión del agua se refleja la manera en que las instituciones influyen en el comportamiento de los actores y, a la vez, la forma en que éstos pueden actuar sobre las instituciones para modificarlas y adaptarlas a los cambios que experimentan los equilibrios que se establecen entre ellos. En ese sentido, se puede considerar la gestión del agua como un ejemplo de la forma en que se construyen espacios de acción pública local, en los que, dependiendo de cada caso, participarán actores diferentes, con equilibrios de fuerzas cambiantes, que generan arreglos institucionales particulares y sistemas de gobernanza específicos.

Como lo subrayamos también al presentar nuestro marco teórico, en el caso del agua la acción pública se construye en torno a un recurso vital que, si bien tiene la ventaja de poder manejarse en red, también presenta características que lo hacen susceptible de generar monopolios naturales. Estos rasgos de la gestión del agua se han acentuado ante el reciente panorama que combina dos elementos clave: por un lado, la mayor demanda del recurso y las dificultades para responder a la misma; por otro, la constitución de un contexto sociopolítico caracterizado por una mayor pluralidad y propicio para el mayor involucramiento de la sociedad en temas que le atañen de manera directa.

Dentro de este panorama abordamos el problema, compartido por actores interdependientes, de garantizar la provisión de agua, un problema de acción colectiva ilustrado a través del caso de Aguascalientes; dicho análisis se construirá a partir de los elementos que nos proporcionan nuestros dos

ejes analíticos: el enfoque de acción pública y la economía institucional. Así pudimos apreciar que, tal como se plantea en el análisis de acción pública, en torno al sistema de gestión del agua en Aguascalientes se movilizan actores tanto gubernamentales como no gubernamentales. Este es un primer rasgo que distingue al actual esquema descentralizado del modelo preva-liente hasta la década de 1980, en el que predominaban los actores gubernamentales. A partir de la implementación del modelo descentralizado, crece el número de actores gubernamentales, dada la creación de instancias nuevas tanto en el ámbito federal (CNA) como local (CEAPAS y CAPA-CCAPAMA, en el caso específico de Aguascalientes); pero también, en el ámbito no gubernamental destaca la importancia creciente que adquirieron los usuarios y la empresa concesionaria (CAASA), si bien la participación de los primeros fue desarticulada. Podemos concluir, por lo tanto, que hay una transformación tanto del ambiente institucional (el marco institucional aplicado al sector del agua, en términos generales) como del arreglo institucional (la estructuración local del sector).

Pasemos ahora a analizar las condiciones en las que se desarrolla la acción pública en el sistema local de gestión del agua en Aguascalientes. Como lo establecimos previamente, abordamos este punto a partir de las modificaciones en el ambiente institucional, sintetizadas en el cuadro 1, así como las modificaciones en el arreglo institucional, presentadas en el cuadro 2. A este respecto, lo que se puede apreciar en términos generales es una mayor complejidad del marco institucional en su conjunto, tanto en lo que se refiere a las normas existentes como en cuanto al número de actores participantes. Respecto a los incentivos, abordamos el análisis a partir de dos elementos: los mecanismos de coordinación y cooperación y los mecanismos de resolución de conflictos. Más que darse una sustitución de los mecanismos anteriores por otros nuevos, podemos ver que estos últimos complementaron a los que funcionaban antes de la implementación de la política descentralizadora. En ese sentido, podemos inferir que la confusión generada en el momento de enfrentar el primer gran conflicto para el nuevo modelo de concesión (el intento de rescate por parte de la presidencia municipal), se explica a partir de la coexistencia de estos mecanismos repre-

sentativos de modelos de gestión diferentes y hasta contrapuestos. Esto genera una acción colectiva conflictiva, de la que la empresa privada podría seguirse beneficiando. Dadas las limitadas capacidades que ha demostrado el organismo municipal (CCAPAMA) en la supervisión del servicio, y las atribuciones que la nueva ley estatal del agua confiere al Inagua, consideramos que este instituto podría ser la instancia generadora de coordinación en la acción colectiva en el sistema local de gestión de Aguascalientes. El Inagua es, además, el actor que se encuentra en el centro de las relaciones intergubernamentales entre el gobierno federal y el municipal, por lo que podría constituirse en una instancia de mediación entre éstos.

Para valorar el aspecto de la efectividad de la acción pública, discutiremos su dimensión cualitativa y su dimensión cuantitativa. La dimensión cualitativa se revisará a través de los elementos más relevantes del funcionamiento del servicio sobre los que influyeron los cambios en el marco institucional: *a)* el impacto de los nuevos incentivos en la acción de los participantes en el sistema de gestión; *b)* la rapidez con que se activaron los mecanismos de resolución de conflictos; y *c)* la existencia o no de coordinación entre las estrategias de los diferentes actores involucrados. La dimensión cuantitativa se discutirá a través de los indicadores de desempeño que se presentaron al final de la descripción del caso, cuyo análisis constituye un cuarto inciso: *d)* en qué medida la acción emprendida contribuyó a resolver el problema de provisión del servicio.

LA DIMENSIÓN CUALITATIVA DEL SERVICIO

Los elementos que ilustran esta dimensión se discutirán a partir de las consecuencias de la primera crisis que enfrentó el modelo de concesión, es decir, a partir del frustrado rescate del servicio.

Los nuevos incentivos creados

Las modificaciones al sistema de incentivos se sintetizaron en el cuadro 3, separando aquellas que se orientan a la coordinación-cooperación entre los actores de las que se enfocan a la resolución de conflictos. Lo primero

que podemos apreciar en ambos casos es que los nuevos incentivos no sustituyeron propiamente a los ya existentes, sino que vinieron a agregarse a ellos. Así, el presupuesto siguió siendo utilizado como mecanismo para generar la cooperación entre los diferentes actores, principalmente las instancias gubernamentales. Este mecanismo se vio complementado por el contrato de concesión, instrumento que pretendía regular la cooperación entre la empresa concesionaria y la autoridad municipal. No obstante, dados los términos ventajosos para la empresa, que incluyó la reestructuración de dicho contrato, el principal instrumento de coordinación sigue siendo el presupuesto, es decir, un instrumento que afecta básicamente a los actores gubernamentales. Si consideramos además que el presupuesto ha sido tradicionalmente utilizado en México como un instrumento de control, tenemos que en la acción pública resultante en este sistema local de gestión hay pocos incentivos para la cooperación o coordinación de los actores.

Los mecanismos de resolución de conflictos

Una situación similar se identifica en lo que se refiere a los mecanismos existentes para la resolución de conflictos. Dentro del esquema centralizado, en un caso de conflicto extremo, las autoridades locales recurrían a la orientación de alguna autoridad federal para resolverlo. Bajo la concesión, ya estando en uso el contrato como instrumento de gestión, las sanciones que éste estableciera en caso de incumplimiento por parte de la empresa tendrían que representar la primera instancia para dirimir conflictos entre la autoridad local y la empresa concesionaria. No obstante, como se evidenció en el momento del rescate, pareciera que los nuevos mecanismos de resolución de conflictos no se activaron con la suficiente rapidez, por lo que ésta seguía produciéndose en el ámbito informal, ya que las instancias de coordinación-cooperación provistas por la nueva legislación no fueron requeridas; así, el contrato fue ignorado como mecanismo de resolución de conflictos. De hecho, de acuerdo con las entrevistas realizadas durante nuestra investigación de campo, uno de los argumentos de la empresa para protestar por el rescate fue precisamente señalar que, si la autoridad muni-

cipal había detectado alguna anomalía en el servicio, lo que correspondía era aplicar las sanciones establecidas en el contrato y no tratar de revertir la concesión abruptamente.

El intento de rescate de la concesión demostró también que la recurrencia a la autoridad federal seguía siendo considerada por los actores locales como un mecanismo válido para la resolución de conflictos. Al parecer, dicha intervención fue la que destrabó finalmente el conflicto entre la empresa y la presidencia municipal, si bien no se produjo a través de la agencia federal encargada del agua (CNA). Tenemos entonces que la acción pública en este sistema de gestión local presentaba la coexistencia de mecanismos políticos de resolución de conflictos con mecanismos de mercado, coexistencia en la que prevalecían los primeros.

Los mecanismos de coordinación de estrategias

Las modificaciones tanto del ambiente como del arreglo institucional que se sintetizan en los cuadros 1 y 2 nos muestran algunos aspectos de los mecanismos de coordinación de las estrategias de los actores. De esta manera, tenemos que las decisiones fundamentales referentes al funcionamiento del sistema seguían siendo tomadas por el gobierno federal, independientemente de que Aguascalientes había adoptado un sistema de concesión. Esto nos confirma que el Estado sigue conservando las funciones de coordinar y dirigir la acción pública.

Paralelamente, la descentralización del servicio generó la creación de nuevas instancias formalmente encargadas de la coordinación de las estrategias de los actores. En el caso de Aguascalientes, estas instancias fueron el Inagua (originalmente denominado CEAPAS) y el Consejo de cuenca. En términos generales, aunque a los consejos de cuenca se les confiere un papel primordial en el nuevo modelo descentralizado, en la práctica no ha sido muy notoria su intervención en el funcionamiento y la coordinación de los diversos sistemas locales de gestión. Esto es lo que nos lleva a afirmar que si algún actor puede generar la coordinación que el sistema requiere sería el Inagua el que tendría mayores posibilidades de lograrlo. Por lo tanto, aunque hasta el punto en que se desarrolló nuestra descripción del caso la acción pú-

blica carecía de una base de coordinación para las estrategias de los actores, consideramos que existe al menos un actor que podría generar dicha coordinación en el mediano plazo.

LA DIMENSIÓN CUANTITATIVA DEL SERVICIO

La dimensión cuantitativa del servicio se comentará al retomar los resultados que se presentaron en cuanto a los indicadores de desempeño del mismo, agrupados en un solo apartado.

Acción pública efectiva para la provisión del servicio

Como se mencionaba al final de la sección anterior, los indicadores de desempeño del sistema de agua potable de Aguascalientes presentaban ya niveles destacados aun antes de que se concesionara el servicio. Según los datos de cobertura de la disponibilidad de agua potable y de la red de alcantarillado a los que ya hicimos referencia, la concesión no habría representado una mejora sustancial. Sin embargo, lo que resulta más relevante es que no se haya mejorado en el indicador de la eficiencia física; subrayamos este aspecto porque es una muestra de que no se logró ni mejorar el desempeño ni alcanzar el objetivo primordial de autosuficiencia financiera del sistema. La incursión de una empresa privada como gestora del servicio no mejoró la capacidad de cobro del agua distribuida, por lo que el sistema siguió generando pérdidas. Esta situación podría reflejar la incapacidad de la autoridad local, en este caso de la CCAPAMA, para generar un esquema de coordinación y colaboración, en el cual los incentivos orientaran efectivamente la gestión de la empresa concesionaria, para crear un sistema más eficiente. Respecto al objetivo de impulsar una cultura del agua, al parecer no ha habido muchos avances, ya que los niveles de fugas siguen siendo considerables, como se mostró en el cuadro 5. Este dato, además de ser un indicador de desempeño, se relaciona con la cultura del agua, puesto que cuando se trata de fugas domésticas su reparación es responsabilidad en primera instancia de los propios usuarios, ya que, aun si son de una dimen-

sión considerable, las autoridades responsables del servicio sólo podrán detectarlas y repararlas si los usuarios las reportan.

REFLEXIONES FINALES

A través del caso presentado ilustramos los cambios institucionales que se han producido en la distribución urbana del agua a partir de la implementación de una política descentralizada y su concreción en un modelo de concesión, y nos hemos enfocado en identificar la manera en que dichos cambios modifican la naturaleza de la acción pública que se construye en torno a la solución de los problemas de provisión urbana del agua. En esta sección, analizaremos los aciertos y errores en la gestión del agua que pueden relacionarse con la nueva estructura institucional y sus repercusiones en la acción pública que se construye en torno a dicho servicio, con la finalidad de discutir en qué medida la nueva institucionalidad construida en este subsector contribuyó o no a lograr una acción pública orientada a la cooperación en la ciudad de Aguascalientes.

Como lo mencionamos al principio de este artículo, consideramos que un aspecto importante concerniente a la gestión del agua es la naturaleza de la acción pública que se genera a partir de la modificación tanto del ambiente como del arreglo institucional del sector. Los rasgos de la acción pública que se produce en cada sistema de gestión local nos ilustran sobre el tipo de orden que los actores logran construir, es decir, el esquema de gobernanza que se genera en torno a la gestión del agua. Estas reflexiones finales nos permitirán identificar algunas lecciones que a este respecto pueden desprenderse del caso de Aguascalientes.

Recordemos las dos dimensiones de la acción pública citadas por Cabrero (2005), es decir, la intencionalidad de la acción y las condiciones en las cuales se realiza. Respecto a la intencionalidad de los actores, los objetivos planteados por la nueva política del agua (gestión integral, autosuficiencia financiera, servicio eficaz y cultura del agua) expresan la intención formal de modificar los principios básicos del servicio, transformación que se lo-

graría a través de los instrumentos de la descentralización y la apertura a la participación privada. No obstante, de acuerdo con la descripción del caso anteriormente presentada, puede apreciarse que en la práctica la intención de los actores no es necesariamente acorde con estos objetivos.

Al inicio de este trabajo, mencionábamos la importancia de los servicios urbanos como indicador del desempeño de las autoridades locales; sin embargo, al no existir la figura de la reelección en México, los presidentes municipales están más interesados en capitalizar ciertos temas en el corto plazo y se preocupan menos por dar continuidad a las medidas de política. De ahí que la politización de estos temas resulte altamente perjudicial para lograr una gestión efectiva de dichos servicios, es decir, representa un rasgo del ambiente institucional que obstaculiza la efectividad de la gestión del recurso. Así, las acciones de las distintas autoridades gubernamentales, principalmente a nivel federal y a nivel estatal, se orientan a dos objetivos políticos. Por un lado, mantener el control de la toma de decisiones concerniente al servicio; por otro, aprovechar el tema para politizarlo y obtener ventajas en los procesos electorales locales. Estos dos objetivos implícitos de los actores gubernamentales no contribuyen al logro de una gestión integral ni de una autosuficiencia financiera para tener un servicio eficaz, por el contrario, tienden a obstaculizar el logro de estos objetivos. En relación con la intencionalidad de la empresa, formalmente ésta tendría que vincularse con el objetivo de eficacia en el servicio, aunado a la obtención de un beneficio económico a partir de la gestión del mismo. Sin embargo, a partir de la evolución de los acontecimientos es notable que la empresa aprovechara en su beneficio tanto la pugna entre los actores gubernamentales como el desconcierto que produjo el paso de un modelo de gestión a otro, es decir, el cambio institucional. En este sentido, la lección estribaría en la necesidad de encontrar maneras de moderar la politización del tema del agua, reconociendo que dada la naturaleza pública y la importancia cada vez mayor de este servicio el factor político no puede eliminarse por completo. Lo importante entonces es establecer mecanismos que moderen dicha politización, a fin de que el objetivo de eficiencia logre colocarse en el primer plano.

En cuanto a los usuarios, hay dos aspectos que es importante subrayar: por un lado, el tema de la participación de éstos en las instancias de toma de decisiones; por el otro, el tema de la cultura del agua para lograr un mejor aprovechamiento del recurso. En lo que se refiere al primer punto, la integración de los usuarios a las instancias de toma de decisiones en Aguascalientes se ha llevado a cabo básicamente a través de la incorporación de representantes de distintos sectores de la sociedad en el consejo administrativo del organismo municipal, CCAPAMA. Como se señaló en la descripción del caso, aunque esta representatividad parecería haberse incrementado a raíz de la renegociación del contrato de concesión, la capacidad de supervisión de este organismo ha demostrado ser muy limitada. A esto habría que agregar los cuestionamientos a la manera en que dichos representantes llegan al consejo de administración, que en términos generales ha sido criticada por reproducir esquemas clientelistas muy arraigados en México. Por lo tanto, la participación ciudadana estaría limitada, sin presentar un cambio significativo. La lección que se desprende en este sentido reside en la necesidad de diseñar mecanismos efectivos de participación para los usuarios, al tiempo que se fortalezcan las instancias locales en sus capacidades de supervisión de la empresa concesionaria. A este respecto, cabe mencionar que en la modificación de la Ley de Agua del Estado de Aguascalientes del año 2000 se otorga al Inagua facultades regulatorias para fungir como árbitro en caso de controversia entre la autoridad concedente y el concesionario, aunque sin atribuciones para revocar concesiones. Es necesario dar un mayor seguimiento a esta modificación y a la manera en que se han aplicado estas nuevas atribuciones.

Pudimos observar que en diferentes etapas el sistema ha presentado equilibrios de fuerzas que favorecen a distintos actores. Así, en el momento de firmar la concesión (1993), el actor dominante era el gobierno federal, ya que pudo implementar la gestión de una empresa privada sin tener resistencia por parte de los actores locales. En el momento de la renegociación del contrato, posterior al intento de rescate del servicio, el actor dominante fue la empresa concesionaria, que logró una reestructuración del contrato a su favor. Una hipótesis derivada del análisis aquí desarrollado es que el equi-

librio de fuerzas posterior tendería a favorecer a la autoridad estatal en materia de agua, es decir, al Inagua, pues como ya lo mencionamos se ubica en un lugar central en el sistema de gestión, además de haber ampliado sus atribuciones, lo que podría contribuir a convertirlo en actor dominante susceptible de coordinar la cooperación dentro de dicho sistema.

Finalmente, luego de analizar las dimensiones cualitativa y cuantitativa de la acción pública podemos concluir que la modificación del ambiente y el arreglo institucionales no han sido suficientes para generar una acción pública efectiva, debido a que no ha surgido un actor con la suficiente fuerza para implementar los incentivos de manera adecuada. Además, al coexistir con prácticas del modelo anterior, los nuevos mecanismos institucionales no han podido consolidarse, ya que los actores siguen recurriendo a las prácticas que les son conocidas. Esto generó un contexto propicio para que la empresa privada se limitara a mantener el servicio en los niveles favorables que había alcanzado, sin tener un impacto real en la eficiencia y la capacidad financiera del sistema de gestión. Como hemos mencionado, un actor que podría ser clave para generar una acción pública coordinada sería el Inagua, por encontrarse en el centro del sistema y mediar entre los otros dos niveles de gobierno, lo que le permitiría mediar también entre la autoridad municipal y la empresa concesionaria. Sin embargo, no se vislumbran incentivos importantes para que este actor se incline a la generación de una mayor cooperación, por el contrario, mientras los incentivos de los actores gubernamentales sigan orientados a la competencia por el poder, para ninguno de ellos será prioritario generar una acción pública efectiva. Habría que preguntarnos si el Estado mexicano, representado por los tres órdenes de gobierno participantes en estos sistemas locales de gestión del agua, tiene realmente la vocación y la capacidad de convertirse en orientador de la acción pública, de una acción colectiva orientada a la resolución de los problemas comunes de la sociedad. ☐

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaya Ventura, Ma. de Lourdes (2005), “La place et la nature de la régulation politique dans les services urbains au Mexique: le cas de la gestion de l’eau”, tesis doctoral, París, Escuela Normal Superior de Cachan.
- Cabrero, Enrique (2001), *La acción pública en municipios urbanos: Una propuesta de marco teórico para su estudio*, documento de trabajo 104, México, CIDE, División de Administración Pública.
- _____ (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- Cabrero, Enrique y Rodolfo García (1994), *La gestión de servicios urbanos: Un reto a la innovación de gobiernos locales*, documento de trabajo 15, México, CIDE, División de Administración Pública.
- Caldera, Alex (2006), “Agua, participación privada y gobernabilidad en Aguascalientes (1989-2001)”, en David Barkin (coord.), *El agua urbana en México: Retos, debates y bienestar*, mimeo., México, Universidad de Guadalajara, ANEAS.
- Castoriadis, Cornelius (1989), *La institución imaginaria de la sociedad: El imaginario social y la institución*, vol. 2, Barcelona, Tusquets.
- Comisión Nacional del Agua (CNA) (2004), Ley de Aguas Nacionales y su reglamento.
- _____ (2007), *Estadísticas del agua en México*.
- Concesionaria de Aguas de Aguascalientes, S.A. (CAASA) (2000), *La participación de la iniciativa privada en Aguascalientes*, CD-ROM.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1977), *L’acteur et le système*, París, Editions du Seuil.
- Duran, Patrice (1999), *Penser l’action publique*, L.G.D.J., París, colección Droit et Société 27.
- Duran, Patrice y Jean Claude Thoenig (1996), “L’Etat et la gestion publique territoriale”, *Revue Francaise de Science Politique*, 46(4), pp. 580-623.
- Garzón, Ernesto (2003), *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Cuadernos de Transparencia, 6.

- Gaudin, Jean-Pierre (1999), *Gouverner par contrat: L'action publique en question*, París, Presses de Sciences Po.
- Hernández, Carlos y Alejandro Villagómez (2000), "Participación del sector privado en servicios municipales: El agua potable", *Gestión y Política Pública*, 9(2), pp. 353-393.
- Massardier, Gilles (2003), *Politiques et action publiques*, París, Armand Colin.
- Ménard, Claude (2001), "Enjeux d'eau: La dimension institutionnelle", *Revue Tiers Monde*, 166, t. XLII.
- Moreau, Phillipe (2003), *La gouvernance*, PUF, París, colección "Que sais-je?", 3676.
- Ostrom, Elinor (2000), *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, UNAM-CRIM-FCE.
- _____ (2007), "Challenges and Growth: The Development of the Interdisciplinary Field of Institutional Analysis", *Journal of Institutional Economics*, 3(3), pp. 239-264.
- Parsons, Talcott (1990), "Prolegomena to a Theory of Social Institutions", *American Sociological Review*, 55 (3), pp. 319-333.
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Pineda, Nicolás (1999), "Actores sociales y distribución de costos y beneficios en la privatización del agua potable en Aguascalientes", *Ciudades*, México, Red Nacional de Investigación Urbana, 43, pp. 55-68.
- Roche, Pierre Alain y Sarah Feuillet (2002), "La gestion de l'eau: Débats mondiaux, pratiques européenne et française", ponencia presentada en el XII Coloquio Internacional de la Revista Politique et Management Public: *L'action publique face à la mondialisation*, París.
- Rosenau, James N. (1992), "Governance, Order and Change in World Politics", en James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Saleth, Maria R. y Ariel Dinar (2004), *The Institutional Economics of Water: A Cross-country Analysis of Institutions and Performance*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, The World Bank.

- Thoenig, Jean-Claude (1998), “L’usage analytique du concept de régulation”, en Jacques Comaille y Bruno Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, L.G.D.J., Maison des Sciences de l’Homme, Paris.
- Valadez, Gilberto (2006), “Servicio de agua, meganegocio en Aguascalientes”, *Proceso*, 28 de marzo, disponible en: http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=38895 [1 de septiembre de 2009].
- Weber, Max (1987), *Economía y sociedad*, México, FCE.
- Williamson, Oliver (1985), *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, FCE.