

CP 0410

DESARROLLO DE UNA METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE LA GOBERNANZA EN LA CUENCA LERMA- CHAPALA.

Informe final

SUBCOORDINACIÓN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL
COORDINACIÓN DE TECNOLOGÍA DE COMUNICACIÓN, PARTICIPACIÓN
E INFORMACIÓN

Mtro. Sergio Vargas Velázquez

P
2469 c, Mor., Diciembre de 2004

i

Clasif. P

2469

C.B. 22230

Proced. _____

Fecha 18.05.06



CENCA (Ej.1)

Tabla de Contenido

1. GOBERNABILIDAD DEL AGUA	1
1.1 <i>EL MARCO CONCEPTUAL DE LA GOBERNANZA</i>	2
1.2 <i>UNA BASE COMÚN</i>	6
1.3 <i>GOBERNANZA, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN SOCIAL</i>	8
2. LA CUENCA LERMA-CHAPALA Y LA TENSION SOCIAL POR EL AGUA	14
2.1 ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO	15
2.2 LOS CONFLICTOS Y GRUPOS DE INTERÉS	16
2.3 LOS ESCENARIOS DE POLÍTICA DEL AGUA Y LOS GRUPOS DE INTERÉS	19
3. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE GRUPOS DE INTERÉS EN TORNO AL AGUA.....	21
3.1 <i>HASTA DÓNDE Y CÓMO</i>	21
3.2 <i>APROXIMACIÓN CUALITATIVA</i>	22
3.3 <i>APROXIMACIÓN CUANTITATIVA A TRAVÉS DE ENCUESTA</i>	23
4. DESARROLLO Y APLICACIÓN	26
REFERENCIAS.....	38

Resumen Ejecutivo

Antecedentes

Existe una amplia discusión respecto al término gobernanza, el cual ha sido llevado a varios campos de la política pública, incluyendo el manejo de los recursos naturales. Desde la década de 1980 se le ha recuperado y diferenciado del término gobernabilidad, el cual se refiere a los aspectos políticos de la regulación estatal y la estabilidad de los gobiernos. En cambio, la gobernanza (governance) se define como el proceso a través del cual los asuntos colectivos son manejados (Healey, 1997), en donde se articulan las reglas de comportamiento de una comunidad política y los principios para la distribución de recursos entre los miembros de la comunidad. Se reconoce ya que los gobiernos no son los únicos que gobiernan, por lo que se incluye la participación de grupos sociales como el sector privado. Esta preocupación surge de la tendencia a la descentralización y privatización de los servicios públicos, y del surgimiento de distintos grupos con capacidad de influir e incluso definir políticas públicas. Hay dos enfoques contrapuestos. El primero trata del estudio de instituciones políticas y económicas que han sido creadas para gobernar, tales como las jerarquías, mercados, redes y comunidades. Desde este enfoque se tiende a analizar la estructura institucional y los niveles de coordinación y coherencia de la política ambiental. En tanto que el otro enfoque insiste en la interacción entre estructuras y sus resultados (Pierre y Peters, 2000).

El nivel de gobernanza de una sociedad en relación con la gestión del agua, se ve determinada, entre otras, por las siguientes consideraciones: el grado de acuerdo social (implícito o explícito) respecto de la naturaleza de la relación agua-sociedad; la existencia de consensos sobre las bases de las políticas públicas que expresan dicha relación; la disponibilidad de sistemas de gestión que posibiliten efectivamente, en un marco de sustentabilidad, la implementación de las políticas. En síntesis la gobernanza supone: capacidad de generar las políticas adecuadas y la capacidad de llevarlas a la práctica. Esas capacidades pasan por la construcción de consensos, la construcción de sistemas de gestión coherentes (regímenes: que supone instituciones, leyes, cultura, conocimientos, prácticas), y la administración adecuada del sistema (que supone participación y aceptación social y el desarrollo de competencias. En el caso de México y América Latina, existe ya una naciente literatura que analiza la política pública del agua de privatización, descentralización o participación social desde este enfoque, y la literatura sobre gestión de cuencas ha incorporado esta discusión como un problema parte la creación de sistemas de gestión integral del agua y recursos naturales, donde se reconozcan las diversidades sociales, políticas y ambientales, así como mecanismos de resolución de conflictos. Algunos autores que han hecho referencia a América Latina y a México como Rogers, Peter, 2002, Miguel Solanes, 2002, Peña, Humberto y Miguel Solanes, 2002, Dourojeani y Jouravlev 2002, Proyecto PAMAS-Colegio de México, han marcado algunas pautas metodológicas, aunque en la mayoría de los casos hace faltan estudios de caso con investigación empírica.

Objetivo

- 1) Revisar los estudios teóricos o empíricos sobre la gobernanza del agua.
- 2) Presentar una metodología de investigación de la gobernanza del agua en México con base en el caso de la cuenca Lerma-Chapala.

Resultados:

Un informe técnico con base en la revisión de fuentes documentales sobre la gobernanza del agua, revisión de estudios de caso y propuesta metodológica propia, para la sistematización de información en el caso de México. Este informe técnico está vinculado con la experiencia desarrollada en el proceso de negociación de la cuenca Lerma-Chapala con respecto a un nuevo acuerdo de distribución del agua superficial.

La cuenca Lerma Chapala es un ejemplo de los retos que enfrenta la gestión sostenible del agua, en un contexto institucional moderno y abierto a la participación social, además de ser la zona piloto de su regulación por parte del gobierno mexicano. Ubicada en la parte central de México y extendiéndose entre las dos mayores ciudades del país, México y Guadalajara, la cuenca cubre un área de 54,000 km² y proporciona agua a alrededor de 16 millones de personas en cinco estados, de los cuales, un tercio se encuentra fuera de la misma cuenca. Se caracteriza por un clima templado con pocas heladas anuales en su parte baja. Aunque llueve poco más de 700 mm anualmente, según el promedio de los últimos diez años, el déficit de agua en la cuenca respecto a la oferta es de un 9% (Wester et al., 2001). Como consecuencia, todos los cuerpos de agua se encuentran en sobreexplotación, como ocurre con los acuíferos, que presentan abatimientos desde 1.0 hasta 2.6 m/año, existiendo ya pozos que llega a los 300 m para lograr extraer agua (Scott y Garcés-Restrepo, 2001). De igual manera, los volúmenes de sus lagos se han reducido de manera dramática, siendo el lago de Chapala, que por estar ubicado al final de la cuenca, muestra los mayores impactos del deterioro del recurso, ya que teniendo una capacidad máxima de poco más de 7 mil millones de m³, ha estado en varias ocasiones en esta década por debajo de los 1.5 mil millones de m³: al final de la temporada de lluvias en 2002, almacenaba alrededor del 23% de su capacidad de hace 20 años.

En 2002 y 2003 se han dado importantes negociaciones para reformular los acuerdos de distribución del agua con el fin de lograr frenar el proceso de deterioro de la cuenca, evidenciado en el Lago de Chapala. El proceso de negociación se reanudó, pero rápidamente se estancó tanto a nivel de los agricultores como en el de los políticos locales. Por un lado se encuentra el gobierno del estado de Guanajuato que defiende los agricultores, en mayor medida concentrados en su territorio y, por el otro lado, el gobierno de Jalisco, el cual ha asumido la postura de defensa del lago de Chapala, en donde se encuentra la fuente de abastecimiento de agua más barata para la ciudad de Guadalajara que, aunque extrae directamente menos de 300 millones m³ cada año, esta representa alrededor del 50% de su consumo y cerca de 50% del déficit anual del lago.

1. GOBERNABILIDAD DEL AGUA

En México, es cada vez más difícil la regulación del uso de las aguas superficiales y subterráneas. Ante las serias dificultades que experimentaban las instituciones encargadas de regular el riego, la reforma constitucional de 1992, y la aprobación de la Ley de Aguas Nacionales, no sólo abrió el marco institucional y jurídico hacia los usuarios, sino también es la causa de una serie de ajustes institucionales y sociales. Así, del lado oficial, los consejos de cuencas y los comités de gestión de los acuíferos son aún insuficientemente operativos; del mismo modo, solo recientemente con la aprobación y publicación de la reforma a la Ley de Aguas Nacionales en abril de 2004, se han abierto otras opciones como el establecimiento de bancos del agua para mejorar la eficacia medioambiental de las distintas formas de asociación de usuarios existentes.

A la construcción institucional, se añade una abundancia de iniciativas locales de las cuales quedan por establecer su funcionalidad, su desarrollo y origen. Estos proyectos, de carácter funcional (cooperativa, solicitud de peritaje, etc.) o social, se prestan de manera desigual al juego político local, el cual era omnipresente antes de la reforma. Las reglas del juego han cambiado y hoy, el proceso sigue su curso: más que un balance estático y formal con protagonistas perfectamente identificados, debe sostenerse una perspectiva constructivista (Castro, Esteban, 2002).

Esta situación no impide a México reconocerse como el país que se atrevió a llevar a cabo la transferencia de manera efectiva, y no virtual como son las asociaciones de usuarios creadas por la administración de distintos países. Así los usuarios se encontraron repentinamente a cargo de la infraestructura hidráulica y, en varios aspectos, sin un referente claro sobre con quién tenían que arreglárselas para manejar sus sistemas; el caso más agudo es el de los agricultores de las unidades de riego, siempre olvidados de la política hidroagrícola. Catorce años después de iniciada la transferencia, los módulos y su reagrupación en forma de Sociedades de Responsabilidad Limitada son funcionales y la mayoría son autónomas a nivel financiero y de toma de decisiones.

Esta transferencia de la gestión hacia los usuarios está dando soluciones a viejos problemas, pero otros siguen intactos, y nuevos problemas aparecen. A nivel medioambiental, no existe claridad hacia donde se dirige el proceso en muchos casos. Es el caso de la calidad de las aguas utilizada en riego, de las producciones reservadas a las zonas húmedas, como el lago de Chapala río abajo de una de las mas grandes zonas irrigadas del país, y la disminución dramática de las capas freáticas. Las políticas institucionales son muchas veces contradictorias e insuficientes: por un lado se establecen vedas rígidas y por el otro se reduce la

tarifa para energía eléctrica en uso agrícola, el registros de derechos de agua en el REPDA no coincide con los volúmenes existentes en la cuenca Lerma Chapala (tesis del sobre concesionamiento), no se ha llegado a la medición volumétrica en la mayoría de los sistemas de riego, entre otras.

La mayoría de estos problemas no son nuevos. Si el marco legal puede solucionar algunos de ellos, no explica los procesos de cambio social que ocurren con el riego, pero es necesario vincular las formas en que la sociedad se organiza, lucha y moviliza por el agua, y por el otro el arreglo institucional con respecto al agua entra en una "transición" que la lleva de un modelo de gestión fuertemente centralizado a otro de gestión integrada por cuenca hidrológica, en donde prevalecen formas más o menos desconcentradas y descentralizadas en el arreglo institucional en un contexto social de movilización creciente por el agua, con la formación de grupos de interés, movimientos sociales y grupos de presión. Con el fin de incluir los fundamentos de la "crisis de gobernabilidad" que el único cambio institucional no llega a dar cuenta, el concepto de gobernanza parece interesante. Precisamos en la primera parte el marco conceptual y proponemos en el segundo pistas de investigación en el caso del riego.

1.1 El marco conceptual de la gobernanza

La gobernanza¹ es un concepto curiosamente resultante de la economía que tarde ha sido recuperado por las ciencias políticas. Esta laguna fue rodeada por numerosas disciplinas en ciencia y en gestión, incluso por protagonistas sociales. Más allá de su variedad, el análisis de los enfoques llega a definir un campo de investigación prometedor.

El análisis bibliográfico data el despegue del uso científico de la palabra gobernanza a principios de los años 90 y su subida algunos años más tarde. Esta explosión encuentra su explicación en las numerosas disciplinas. Las tentativas de definición son innumerables y a veces contradictorias, donde la parte de ideología no está ausente.

La palabra gobernanza se utilizaba en varios países europeo como sinónimo de gobierno y mando. Sobreviviendo en raros usos locales, cayó casi en desuso hasta cuando Ronald Coase publica "The Nature of the Firm". Este economista americano se preguntaba en 1937 sobre los métodos de coordinación de los

¹ Existe ya variãs iniciativa sobre "Water Governance" del Banco Mundial, Bancos de desarrollo regionales (BID), el Global Water Partnership, PNUD, entre otros. El término *governance* se ha traducido al español como gobernanza o gobernanca, pero en México se ha utilizado de manera indistinta con el término "gobernabilidad" para definir tanto el concepto político como el de gestión, aunque en sentido estricto se refieren a realidades distintas. ver <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>

intercambios: la empresa surgiría en cuanto sus métodos de coordinación interna son más eficaces que el mercado para organizar algunos intercambios; los costes de transacción, por ejemplo para garantizar los intercambios (aplicación de los contratos, procedimiento de control de la calidad, búsqueda de clientes) son en efecto más bajos. Coase no utilizó la palabra Gobierno de empresa. La palabra gobernanza parece introducir una dimensión, que se encuentra más tarde en la sociología de las organizaciones, que participa en la elección del método de coordinación y en su eficacia. Esta dimensión está en relación con la naturaleza y el tamaño de las organizaciones, y también sus características internas propias (autoridad, confianza, etc.). Se acuerda aproximadamente con lo que se conoce de las organizaciones de regantes donde los intercambios de agua, mercantil o no, y las decisiones en general son soportados por un modo de coordinación colectivo y unos reglamentos variados.

Los economistas neo institucionalistas que se interesan por la gobernanza de empresa reanudan la teoría de Coase. Williamson publica en 1979 "Transaction-cost economics: the governance of contractual relations". Escribe: "transaction cost analysis supplants the usual preoccupation with technology and steady-state production expenses with an examination of the comparative costs of planning, adapting and monitoring task completion under alternative governance structures". Es notable la expresión *governance structures* que significa gobierno o estructura de empresa, dando razón a los que, como Tapia (s.f.), indican la ambigüedad de la definición en esta obra fundadora. En los años 80, las ciencias políticas se apropian el planteamiento, en particular en el Reino Unido. En efecto, las reformas de la administración iniciadas bajo el Gobierno de la Sra. Thatcher conducen a reformular el concepto de "local government" por el de "urban government", que se reanuda en Europa en el estudio de los poderes locales.

La arqueología del vocabulario pone de manifiesto que opciones políticas y orientaciones científicas se entremezclan desde el principio. La preferencia otorgada al término gobernanza, en los especialistas de la empresa, parece reflejar el peso de factores cualitativos insuficientemente explícitos, sin excluir quizá la denegación del término Gobierno que hace demasiado referencia a la autoridad pública en un mundo donde no se ve inevitablemente bien. El término cubre a veces realidades diferentes pero su éxito posterior debe menos quizá a una filiación intelectual que terminológica. Imprecisión y recuperación, que oculta la pluralidad de los orígenes, van a intensificarse en los años 90. Tres campos sitiados por la gobernanza participan en la variedad de las definiciones, aunque los elementos de ingobernabilidad específicos a cada país o sector encontraron su herramienta de análisis, participando a cambio en la universalización del fenómeno. En los tres casos, se encuentra directa o indirectamente la influencia del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Los dos organismos financieros internacionales, resultantes de los acuerdos de Bretton Woods inmediatamente después el Segundo Guerra Mundial, son la causa

de los planes de ajuste estructurales. Para numerosos países que buscaban una garantía internacional para reducir el aparato de Estado o la renegociación de una deuda que se han convertido no manejable, los préstamos otorgados eran condicionados por políticas de retirada y liberalización económica. Aplicada a numerosos países en los años setenta, esta política monolítica no es para nada en la desregulación de los mercados mundiales. Ahora bien, la universalización es precisamente uno de los campos donde el concepto de gobernanza se aplicó con el fin de concebir métodos de reglamento y coordinación sin gobierno mundial. La división de normas (trabajo infantil, etc.) y las instancias supra gubernamentales de normativa y control se basan en la legitimidad y la aplicación de distintos métodos de presión sobre los países recalcitrantes.

Se reconoce sobre el modo económico el funcionamiento de la ONU que, aunque institucionalizada, no es menos desprovisto de eficacia y donde los países ricos tienen un peso preponderante, que personifican el Consejo de Seguridad y el derecho de veto. Este paralelo pone de manifiesto que el grado de gobernabilidad debe tener en cuenta no sólo las instituciones formales, sino también de su recuperación política en términos de poder y de defensa de intereses específicos. En este sentido, la gobernanza se distingue del Gobierno donde se supone adquirida la adhesión de los miembros y su propia legitimidad. La ideología que sostiene esta tendencia es de naturaleza liberal pero la palabra gobernanza, si no incluye específicamente el componente político, rechaza el liberalismo desbridado y anárquico donde el único método de coordinación se abandonaría a las fuerzas del mercado.

En las naciones en cuestión, la aplicación de los PAS reveló que las medidas económicas solas eran insuficientes. Suponían adquirida una gobernanza satisfactoria, es decir, la capacidad para hacer cumplir las leyes y dar una determinada eficacia a las políticas. Los préstamos siguientes se condicionaron pues a la instauración de una gobernanza mínima. De manera pragmática, se decretaron algunos criterios de "buena gobernanza" además de las políticas de privatización y retirada del Estado. La buena gobernanza supondría la instauración de un Estado de Derecho, la buena administración de los asuntos públicos, la responsabilidad y la imputabilidad de los responsables y jueces (accountability) y la transparencia, que permite a los ciudadanos el control de sus cargos electos, así como la lucha contra la corrupción. Se comienza a reconocer que una estructura gubernamental es insuficiente para juzgar la gobernabilidad y que el compartir una ética parece necesario. Si estos criterios no son malos en sí, se basan más en la sensatez y la ideología liberal de los países ricos que sobre el análisis concreto de las razones que condujeron algunos países a las crisis recurrentes de gobernabilidad. Prudentemente, no se avanzan otros criterios mientras que podrían resultar tan importantes.

Es el caso de bases jurídicas claras, de órganos jurisdiccionales competentes a las funciones claramente delimitadas y sobre todo la recuperación de las

instituciones por las políticas nacionales y locales que, uno lo sabe a menudo, es la causa de la perversión de las instituciones y de la pérdida de legitimidad del Estado. Con la gobernanza, se reconoce la importancia de las interacciones entre el Estado y la sociedad aunque los mecanismos de mediación política se infravaloran, debido a que su integración a las políticas de préstamos de los organismos financieros prestaría el lado a ataques alineados de injerencia. Por otra parte, el éxito de la gobernanza es quizá también la consigna que, en los organismos internacionales, una vez más limitó las veleidades de los liberales.

El tercer campo que participó en el éxito de la hipótesis "gobernanza" es el del desarrollo sostenible y la participación social. Resulta indirectamente de la acción de los organismos financieros internacionales en dos etapas de su mandato. Tras guerra, los préstamos favorecían el desarrollo de las grandes infraestructuras, en particular de riego. Una revocación estratégica tuvo lugar en los años setenta en relación con la reducción de la liquidez en los países donatarios afectados por las crisis del petróleo. Los proyectos más modestos son entonces privilegiados como fue por ejemplo los programas brasileños y mexicanos de pequeño riego y excavación de pozo. Estos programas iban en el sentido de las tecnologías adaptadas que defendían entonces los investigadores, perspectiva que abrió el campo a las ONG. Desde ese entonces, éstas no dejaron de multiplicarse a la vez a causa de las demandas sociales en los países ricos (humanitario) y pobres (nuevos protagonistas locales como los agentes en desarrollo –Olivier de Sardan).

La segunda ruptura en la gestión de los organismos financieros ocupa los años 90 cuando se da la consigna del desarrollo sostenible y la gestión de la biodiversidad. Allí aún, las ONG se consolidaron a causa de su implicación en los proyectos a la escala local que escapaban a menudo a las autoridades públicas. Concomitantemente, de alternativas al desarrollo, las ONG se estructuraron y reivindicaron una mayor participación en las decisiones. Minorías activas ampliamente soportadas por las opiniones públicas, adquirieron un peso sin precedentes hasta el punto que los funcionarios de los organismos internacionales y los políticos no toman más de decisiones que podrían desembocar en una ofensiva de las ONG y, en consecuencia, un posible cuestionamiento por la opinión pública (M. Petit, com. per.). Estos cambios tienen consecuencias importantes.

La primera consecuencia es que los ecologistas, después de las dificultades entrevistados en los programas de conservación de los recursos (vegetales, genéticas, etc.) tomaron en cuenta las sociedades locales como protagonista inevitable y más barato (pues más duradero) en los programas de desarrollo sostenible. La participación social en la gobernanza local forma parte de su método de acción, lo que tiene a la vez a un principio de democracia y a una necesidad para volver transparente y responsable las decisiones públicas locales, en el mismo concepto que a nivel nacional. Esta participación vale también para las propias ONG. Con el apoyo de la opinión pública, reivindicaron una mayor

implicación, en el mismo concepto que los cargos electos. La idea de gobernanza para atenuar los defectos de gobernabilidad local con la integración de protagonistas representativos no elegidos se basa en las hipótesis (aún mal apoyadas) de participación social fuera del componente político tradicional y de insuficiencia funcional de la toma de decisiones públicas en situación compleja. El ejemplo de la Camargue, sur de Francia, (véase más lejos) da cuenta de la insuficiencia de la racionalidad administrativa en situaciones donde de numerosos protagonistas interfieren; en este caso, una nueva gobernanza es necesaria para evitar que la decisión tecnócrata y política desemboca en el único consenso posible, es decir el rechazo unánime por todas las partes interesadas.

Uno de los protagonistas principales de esta gobernanza local defendida en particular por las ONG y que obtienen una parte de su legitimidad es tan difuso, manipulable y cambiante que puede ser una opinión pública. Aunque aún no haya tomado conciencia de su poder, adquirió un poder más allá de la sanción electoral ya que los políticos internalizan este poder en adelante. Resulta el debilitamiento del debate democrático y una pérdida de gobernabilidad, o incluso de legitimidad y autoridad, lo que es una crisis nueva en los países ricos. Otra condición a la participación social es precisamente el revés de una opinión pública no consciente de su poder: son los protagonistas conscientes de sus derechos políticos y sus deberes de ciudadanos.

El cuestionamiento no de la autoridad sino de las insuficiencias de la gobernanza específica de un Gobierno democrático hace eco a las dificultades de gobernabilidad más crónicas en los países donde se pretende aplicar las recetas de la buena gobernanza. Tal encuentro es favorable a la amalgama y a la predisposición de un refuerzo mutuo de la idea de ingobernabilidad y la búsqueda de nuevas formas de gobernanza. Pero más allá de los campos que dan cuenta de las contradicciones de definiciones, éstas parecen producirse beneficio a un zócalo común vinculado con los retos contemporáneos y sobre todo a las esperanzas suscitadas por la nueva hipótesis analítica.

1.2 Una base común

Las distintas formas que tomaron las crisis de gobernabilidad a los niveles internacional, nacional y local, así como en los países sujetos al ajuste estructural como en los países industriales, parecen haber conducido a una toma de conciencia generalizada al cual la palabra gobernanza da un principio de legitimación. Las dificultades de gobernabilidad son a menudo antiguas, pero una convergencia de factores en el pueblo global donde las ideas circulan rápido parecen ser la causa del éxito de una palabra y, más allá, de una hipótesis que tenía, parezca, olvidada en los análisis políticos previos.

Indiquemos no obstante que la crisis de gobernabilidad de los países ricos es más reciente y pudo fertilizar una parte del movimiento actual. En efecto, dos factores allí aún se combinan. El primero es una vez más la universalización que podemos definir como la abolición de las barreras a los intercambios de mercancías, a los flujos especulativos y a las ideas. Estas oportunidades y estas dificultades constituyen, sobre todo en los países antiguamente industriales, una pérdida relativa de prerrogativas internas a causa de los nuevos imperativos económicos y nuevas normas internacionales. Además, el mundo multipolar nacido del final de la dualidad Este-Oeste acentuó las divergencias entre países ricos que conducen a una pérdida de poder externa. El segundo factor resulta de una serie de acontecimientos contingentes que sacudió antiguas certezas. Los asuntos de la sangre contaminada por el agente del SIDA, de la vaca loca que implicó la caída espectacular de las compras de carne de vacuno en Europa o también de los suburbios de no derecho donde los policías no pueden intervenir más condujeron a desafiar los métodos de toma de las decisiones públicas. Pero tales asuntos no habrían tenido tal impacto si las normas sociales y públicas no hubieran evolucionado.

Se vio hasta qué punto la opinión pública puede debilitar a los cargos electos, opinión que superó la única (y escasa) posibilidad de sancionar una política o un dirigente por las elecciones. La propia ciencia está en crisis ya que, en parte a su pesar, legitimaba las decisiones racionales tomadas por la tecnocracia y los políticos. Estas crisis de legitimidad, que traduce el tipo decreciente de participación electoral, pueden encontrar una solución gracias a una gobernancia multipolar que implica aún más la participación social. Más allá de la crisis actual, es necesario quizá remontarse a la fuente, al menos en los países antiguamente industrializados, de las concepciones relacionadas con la post modernidad (véase más lejos).

La idea de dificultades generalizadas de gobernabilidad, reales o exageradas, es nueva. Abre la brecha en los dispositivos jerárquicos e institucionales bien regulados en dos frentes: la coordinación por el sempiterno mercado y la alternativa de gobernanza proporcionada por la participación social. En el Banco Mundial, esta gobernanza social incluso quizá fue el concepto que cortó la carretera a la opción francamente liberal. Aunque sea, la participación social exigirá de formalizar aún más las relaciones con el Estado y el sector privado. Por el momento, es una hipótesis de trabajo ya que se ignora, a falta de elementos tangibles, cómo la política puede recuperar estas nuevas formas de democracia participativa y, eventualmente, ponerlos en entredicho.

A nivel científico, en cambio, el concepto de gobernanza tiene un futuro ya que los análisis previos habían relativamente mal apreciado la importancia de las crisis de gobernabilidad, las razones de las maniobras prohibiendo la puesta en práctica del Estado de Derecho y finalmente las nuevas expectativas de los ciudadanos de numerosos países.

1.3 Gobernanza, gobernabilidad y participación social

La diversidad de las definiciones otorgadas a la gobernanza, donde ideología y ciencia aún son mezcladas demasiado, no facilita la tarea; contrariamente, la amplitud del conjunto conceptual aparece en cuanto se llega a definir las opciones más ideológicas. La filiación de las definiciones se vuelve menos importante cuando se sitúan las recuperaciones a posteriori siempre posibles. Así no debe sobrestimarse el papel de la economía en el movimiento global, sobre todo teniendo en cuenta que el término de gobernanza se forjó en primer lugar en el marco de la empresa. En cuanto a las ciencias políticas, se han producido tarde en el debate y se sitúan hoy al mismo nivel que las otras disciplinas. Resulta que las disciplinas próximas al terreno pueden aportar mucho al marco conceptual de las relaciones entre instituciones, mediación política y sociedad civil.

Mientras que el Gobierno puede ser definido como un conjunto de normas de representación social, a través del juego político, y de estructuras institucionales, incluye de una manera que se había subestimado las dimensiones de adhesión a la autoridad y legitimidad. La gobernabilidad por su parte es la capacidad de orientar las dinámicas nacionales por las leyes y hacer aplicar estas. Es precisamente en los países donde no se les aplican satisfactoriamente que se emprendieron algunos estudios de gobernabilidad. Resulta que la gobernanza está en relación con la práctica del marco jurídico e institucional por una sociedad dada que, ella misma, es el fruto en parte de este marco. En otras palabras, el Gobierno está a la técnica lo que la gobernanza está a la práctica, o también, como lo escribe Jérôme Vignon a la Comisión Europea, "la gouvernance, c'est le gouvernail plus la confiance" (la gobernanza, es el timón más la confianza) (Libro blanco, EuroReforme Información Boletín informativo, nº 10, Bruselas, septie de 2000, documento interno). Lo mismo decir que la legitimidad, la confianza o la ética, si son normas sociales, son factores y conceptos tan importantes como el marco institucional. La participación social y la responsabilización ante proyectos colectivos pueden facilitar esta internalización de las normas por la sociedad, más que de las medidas de "buena gobernanza".

Este marco general permite situar las distintas definiciones que no pretenden nunca reflejar la diversidad total. La base cronológica es ciertamente importante, pero le preferimos un eje ideológico/científico con, en el primer caso, un segundo eje que distinga las gobernanzas teñidas de autoritarismo, al menos normativas, de las de naturaleza participativa. A todo señor, todo honor: en 1992, en el informe Governance and Development, el Banco Mundial definía la gobernanza como "la manera por la cual la autoridad es ejercida en la administración de los recursos económicos y sociales de un país". La opinión es aún la de la autoridad y, en 1994, se añaden las modalidades de ejercicio de la autoridad por una parte y las

capacidades para un Gobierno establecer políticas y descargarse de algunas funciones por otra parte (Governance: the WB' s experience). Es el enfoque pragmático, normativo y liberal de la buena gobernanza.

Del lado de algunos ecologistas, la gobernanza es el "proceso en el cual las políticas, las leyes y las instituciones se ponen a beneficio para abordar los problemas de una sociedad. La gobernanza cuestiona los objetivos fundamentales así como los procesos y las estructuras institucionales que son la base de la planificación y la decisión. La gobernanza prepara el terreno sobre el cual la gestión va a producir "(1999, Olsen B., Lowry K., Tobey J., The common methodology for learning." A manual for assessing progress en coastal management. Coastal management report 2211. Coastal Resources Centre, Un. of Rhode Island). Allí aún, la gobernanza se distingue apenas del punto de vista gubernamental e incorpora más la planificación y la gestión que la participación.

Siempre en el eje ideológico, pero en el contrario, Ágora 21 definía en 2000 la gobernanza como una combinación de democracia electiva, de participación de los ciudadanos y de enfoques racionales de la decisión basada en indicadores y evaluaciones. El desarrollo sostenible hace referencia a los métodos que permiten implicar el conjunto de las partes involucradas. Estas instituciones que combinan democracia participativa y electiva, así como las herramientas de evaluación de las políticas y la transparencia del proceso de decisión están incluidas en el contexto general calificado de buena gobernanza".

En el mismo orden de idea, sigue la definición curiosamente ideológica de la Oficina de la lengua francesa, instituto normalmente normativo y neutro en 1999: "Arte o manera de controlar que contempla un desarrollo económico, social e institucional duradero manteniendo un sano equilibrio entre Estado, sociedad civil y mercado económico. Nueva filosofía de la acción pública que consiste en hacer del ciudadano a un protagonista que importa del desarrollo de su territorio". La misma concepción al parecer más neutra alega "las nuevas formas interactivas de Gobierno en las cuales los protagonistas privados, las organizaciones públicas, los grupos o comunidades de ciudadanos, o de otros tipos de protagonistas, participan en formulación de la política" (Marcou, Rangeon y Thiebault).

Desde un estricto punto de vista analítico, retuvimos la definición de un neo institucionalismo, Alexander E.R. (2001): "Institutional economics and transaction cost theory (TCT) [...] represent different levels of analysis in a three-level schema of society. The microlevel, dealing with the individual, is outside the TCT' s concern. TCT focuses on the level meso: forms of governance and their relative costs. The macrolevel is the institutional environment, the domain of mainstream institutional economics." Así pues, la gobernanza sería esta caja negra que articula a la sociedad civil y a las instituciones. La definición tiene la ventaja de ser una base sólida y poco controvertida, aunque no habla de los factores individuales, sociales e psicológicos que permiten esta articulación. Podría ser

completada por la no menos sibilina concepción elaborada por la Comisión Europea: "the rules, processes and practices that affect how powers are exercised" que tiene la ventaja de incorporar las prácticas en un enfoque constructivista sin hablar de políticas, compromiso obliga (White Paper para el European Government, COM 2001 428).

Por estas algunas definiciones, se percibe el largo camino que queda por recorrer para articular realmente la sociedad civil y el marco institucional. Excepto el recurrir febril a la participación social, no se identifica a los protagonistas nunca y la óptica sigue siendo desesperadamente macro política. Se ve mal en este contexto cómo se puede analizar las interacciones y las normas. Las ciencias políticas tienen pues dificultades a salir de su planteamiento tradicional y su escala de trabajo, al menos en los países industriales donde la crisis de gobernabilidad es reciente. Nuevos retos, protagonistas y problemas están en curso de aparición, y las dificultades mayéuticas que conoce el concepto de gobernanza son un indicador pertinente. Ahora bien este contexto a distintas escalas conduce a una complejidad de la decisión colectiva.

El ejemplo de la gestión de las zonas húmedas lo ilustra. Así pues, la Camargue, que es el delta del Ródano, fue una experiencia de gobernanza al mismo tiempo que un ejemplo precoz de fracaso de decisión tecnócrata racional. Pero conviene remontar un poco más detrás para precisar el contexto psicológico de la post modernidad. En 1968, los amplios movimientos sociales recurrían ampliamente a las grandes ideologías, pero desde entonces, los mismos perdieron este referente ideológico, trayendo numerosas pretensiones a solicitudes corporativistas. En efecto, el individualismo se combina con la menor importancia concedida a la autoridad (parental u oficial). Esta investigación hedónica conduce a nuevas formas de relaciones sociales mucho más centradas en el compartir de un deseo o de una preocupación específica (Lipovetski) e innumerables asociaciones se llevan a cabo. Las minorías son reconocidas y se asocian a las decisiones. La participación social se extiende con una multiplicación de protagonistas atomizados, que acentúa la bipolaridad política alcanzada en numerosos países, bipolaridad que obliga a los candidatos a las elecciones a reunir estas minorías a su programa.

Así hoy, nadie se ofende que los pescadores y los cazadores estén consultados en la gestión del agua en Camargue al lado de los arroceros, de los municipios que se benefician de derecho sobre las de tule, los representantes de las salinas y los ecologistas. Intereses divergentes en grupos tan fragmentados hacen imposible la solución óptima que decretaba antes la administración. La única salida posible para evitar que el único consenso social de tal gobernanza, sin embargo basada en la consulta de los grupos y los expertos, se vuelva contra la administración fue la participación social. Hoy en día sucede que la administración tenga sus empujes de adrenalina tecnócrata, más por otra parte para hacer valer la opinión del Estado que es también un protagonista y dueño en Camargue. Sin

embargo su papel se volvió el de mediador en los foros de negociaciones del agua, a la imagen de consejos de cuencas. Construidos los acuerdos, pacientemente, tienen la ventaja de la legitimidad del grupo y, aunque los acuerdos son difíciles de alcanzar y no satisfacen nadie, como antes.

En este sentido, existe una amplia literatura reciente que refleja el debate actual sobre las transformaciones ocurridas en el campo de la “gestión de los recursos naturales”, especialmente desde comienzos de la década de 1980 cuando se adoptaron oficialmente las políticas de “desarrollo sustentable” a nivel internacional. Algunos autores han descrito estas transformaciones como el pasaje desde un modelo basado en el “monopolio estatal” hacia un nuevo modelo que estaría caracterizado por un “pluralismo pragmático”.

En ciencia política existe una amplia discusión respecto al término “governance”, el cual ha sido llevado a varios campos de la política pública, y en este caso al del manejo de los recursos naturales. Más allá de los límites precisos e imprecisos que pueda tener conceptualmente con otros conceptos utilizados o traducciones mal hechas, como los de gobernabilidad y gobernanza, ya se le utiliza en el ámbito institucional bajo un cierto sentido y orientación, que nos parece complementario al enfoque de los neoinstitucionalistas, ya que si estos últimos tratan de analizar las causas sociales del deterioro ambiental, la corriente que empieza a estudiar la “gobernabilidad del agua” enfatiza las limitaciones y características de la regulación pública del recurso a través de los diversos arreglos institucionales y sus vinculaciones con los grupos de interés.

El concepto de gobernabilidad aplicado al agua se refiere a la capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos. En dicha definición se incluye la capacidad de diseño de políticas públicas que sean socialmente aceptadas, orientadas al desarrollo sustentable del recurso hídrico, y de hacer efectiva su implementación por los diferentes actores involucrados. El nivel de gobernabilidad de una sociedad en relación con la gestión del agua, se ve determinada, entre otras, por las siguientes consideraciones: el grado de acuerdo social (implícito o explícito) respecto de la naturaleza de la relación agua-sociedad; la existencia de consensos sobre las bases de las políticas públicas que expresan dicha relación; la disponibilidad de sistemas de gestión que posibiliten efectivamente, en un marco de sustentabilidad, la implementación de las políticas. En síntesis la gobernabilidad supone: capacidad de generar las políticas adecuadas y la capacidad de llevarlas a la práctica. Esas capacidades pasan por la construcción de consensos, la construcción de sistemas de gestión coherentes (regímenes: que supone instituciones, leyes, cultura, conocimientos, prácticas), y la administración adecuada del sistema (que supone participación y aceptación social y el desarrollo de competencias (Rogers, 2002, Solanes, 2002, Peña y Solanes, 2002, Dourojeani y Jouravlev 2002).

La gobernabilidad del agua hace referencia a los sistemas político, social, económico y administrativo que están implementados para asignar, desarrollar y administrar los recursos hídricos y para brindar los servicios de agua a una sociedad. Las bases teóricas de la gobernabilidad relacionadas con el agua son un subconjunto de teorías sobre el comportamiento colectivo. Desafortunadamente, ninguna teoría por sí sola puede explicar cada situación. Existen marcadas diferencia entre los distintos enfoques utilizados en la literatura al respecto. Por ejemplo, con el tiempo, una demarcación original relativamente clara de los derechos de la propiedad y de la experimentación con estos derechos ha conducido a los Estados Unidos de América a enfoques flexibles para la gobernabilidad del agua. Este enfoque permite realizar ajustes cuando cambian las condiciones económicas y sociales, ya que este no aspira a crear instituciones que cubran todas las eventualidades posibles. También encontramos sistemas híbridos de los enfoques de la ley civil (proveniente de la ley romana) y enfoques de la ley común (pragmática, de Gran Bretaña), así como sistemas con otras raíces de orígenes antiguos, tales como aquellos provenientes de las América precolombina, de la India y de los países islámicos. También encontramos sistemas adicionales de derechos y responsabilidades sociales que se mantienen sin codificar y acordes con la tradición, pero que no necesariamente son menos eficaces por el hecho de estar manifestadas en las expectativas culturales, en vez de constituir reglas escritas.

La gobernabilidad del agua se percibe, en su sentido más amplio, como una acción que involucre a todas las organizaciones e instituciones sociales, políticas y económicas consideradas importantes para el desarrollo y la gestión de las aguas. Dadas las complejidades del uso del agua en la sociedad, manejarla de manera efectiva y equitativa supone asegurar que las voces dispares sean escuchadas y comprometidas en todas las decisiones que las afectan. O sea, se debe involucrar de manera efectiva a todos los usuarios del recurso y a las instancias encargadas de la administración y la protección del mismo.

La gobernabilidad efectiva del recurso hídrico requerirá del compromiso conjunto de los gobiernos, de los diversos grupos de la sociedad civil -especialmente a escala local o comunitaria- y del sector privado. Si bien los gobiernos juegan un rol importante para asegurar una gestión equitativa y sustentable del recurso hídrico -porque fijan las políticas y las leyes generales para el desarrollo, administración y uso de él-, no pueden operar de manera aislada. Es necesario involucrar a todos los usuarios de agua en el proceso de desarrollo de políticas y normativas para su uso y administración. El establecimiento de un "ambiente propicio" para el gobierno del agua requiere la creación de un marco de políticas para adjudicar y administrar de manera apropiada el recurso hídrico -según los diferentes usos en competencia- y regular su calidad, y requiere también la existencia segura de unas adecuadas capacidad y sentido de responsabilidad por parte de las instituciones reguladoras y administradoras que implementan las políticas. Asimismo, tal "ambiente propicio" debe incluir una legislación sobre los principios a partir de los

que se quiere gestionar el agua y también sobre los derechos y beneficios relativos a ésta, especialmente para asegurar la sostenibilidad y reivindicar estrategias tendientes a alcanzar el desarrollo y la gestión integrada del recurso hídrico tomando en consideración las necesidades de los sectores excluidos.

Lograr una efectiva gobernabilidad de las aguas es un proceso político que necesita ser abordado en el contexto de la gestión integrada del recurso, gestión cuyo enfoque exige que los procesos de toma de decisiones sean delegados al nivel más bajo capaz de manejar tales tareas: normalmente el gobierno local y las instituciones u organizaciones comunitarias, cuyos roles y funciones, así como los diferentes niveles de autoridad, deben ser ajustados apropiadamente.

Definición de gobernanza

« La gouvernance désigne la totalité des différents moyens par lesquels les individus et les institutions publiques et privées gèrent leurs affaires communes. Il vise aussi bien des institutions et des régimes officiels dotés de compétences d'exécution, que des arrangements amiables que les citoyens et les institutions estiment, d'un commun accord ou intuitivement, vouloir passer. » (European Commission, 1995 :2).

European Commission, 1995. Report of the Commission on Global Governance : Our Global Neighbourhood. Oxford University Press, Oxford.

2. LA CUENCA LERMA-CHAPALA Y LA TENSIÓN SOCIAL POR EL AGUA

Los conflictos ambientales son cada vez más frecuentes, y cada vez van ganando importancia e intensidad. Esta situación ha llevado al crecimiento de los estudios desde la perspectiva sociológica y política, ya que cada vez más dependen para su solución de la posibilidad de que distintos grupos e instituciones que intervienen en ellos, logren acuerdos respecto a las políticas a aplicar y formas legítimas para las partes involucradas para distribuir la disponibilidad del recurso o su escasez, e incluso los datos básicos que describen la situación de los recursos.

Sin embargo, no existe un enfoque dominante con respecto a su estudio, y prevalecen diversas teorías y enfoques en competencia, algunos de ellos incluso con explicaciones contrapuestas. Así por ejemplo, existe un conjunto de estudios de los conflictos por los recursos naturales fundamentados en las bases estructurales, productivas y económicas, en contraste con aquellas que resaltan los factores culturales, subjetivos y de “percepción” de los grupos sociales o instituciones en oposición; de igual manera resulta muy diversa la manera en que incorporan la problemática estrictamente ambiental o hidrológica.

Numerosas investigaciones se han realizado para explicar los factores que determinan los conflictos por los recursos naturales, las dificultades para intervenir y regularlos satisfactoriamente. En los últimos años se reconoce oficialmente su generalización, y muchos trabajos sobre la problemática internacional son en este momento los más conocidos. Desde las ciencias sociales existe ya una amplia literatura que describe y analiza las cuencas transfronterizas, a partir de las cuales se trata de evaluar la conflictividad por el agua. Dentro de la literatura respecto a los conflictos por el agua, existe una fuerte asociación con otras dos cuestiones; la primera se concentra en el análisis institucional bajo el concepto de “governabilidad del agua” (también traducido como gobernanza del agua); el segundo en el de la gestión local y participación social en el manejo del agua.²

La mayoría de los trabajos realizados enfatizan el papel del arreglo institucional y los factores estructurales para explicar la formación de grupos organizados que

² Sobre las distintas metodologías para caracterizar los conflictos por el agua, se puede consultar: Yoffe S., and B. Ward. 1999. “Water Resources and Indicators of Conflict: A Proposed Spatial Analysis”, *Water International* 24(4). Wolf, Aaron T., Kerstin Stahl and Marcia F. Macomber. 2003. “Conflict and cooperation within international river basins: The importance of institutional capacity”. *Water Resources Update*, Vol. 125. Universities Council on Water Resources. Aaron T. Wolf¹, Shira B. Yoffe, and Mark Giordano, “International Waters: Indicators for identifying basins at risk”, *Department of Geosciences, Oregon State University, USA*, Cfr. <http://www.unesco.org/water/wwap/pccp/>

desarrollan estrategias conflictivas en torno al agua. En particular ha llamado la atención las situaciones donde existen arreglos institucionales distintos actuando en distintas porciones de una misma cuenca hidrológica, ya que supone maneras distintas de resolver las diferencias y reconocer los derechos de los usuarios de los recursos hídricos.

Este estudio se circunscribe a caracterizar la posición de los grupos de interés por el agua en la cuenca Lerma Chapala, concentrándose en la posición de los agricultores, no sin señalar que la comprensión del conflicto implica también evaluar la trayectoria del arreglo institucional vigente, y retoma elementos de las metodologías desarrolladas para elaborar indicadores de conflictividad por el agua.

2.1 Antecedentes y objetivos del estudio

Durante los últimos años se han extendido los conflictos por el agua en la cuenca, explicable en cierta medida por la aparición de un periodo anormalmente seco de años, lo cual ha polarizado las posiciones respecto a cual es la distribución más equitativa de la escasez de agua entre todos sus usuarios. A pesar de la recuperación durante 2003, se prevé la persistencia de los desacuerdos con respecto a como distribuir la escasez de agua entre sus distintos usos, y la creciente movilización de varios grupos de interés respecto al agua, ya que el proceso de descentralización de la gestión del agua, así como la problemática específica de los agricultores con riego y las grandes ciudades que utilizan el agua de esta cuenca, difícilmente hará que modifiquen sus posiciones hasta que no encuentren un criterio de compensación aceptable que permita reorientar sus expectativas respecto al recurso.

Para enfrentar los problemas de disponibilidad de agua, se han realizado varios esfuerzos, entre las que destaca el proceso de negociación de la distribución del agua superficial entre los representantes de los usuarios y niveles de gobierno involucrados. Sin embargo, existen dificultades para lograr el consenso entre estos grupos y por ello la necesidad de identificar cuales son las opciones con mayor aceptación entre los distintos grupos de interés en torno al agua, quiénes manifiestan mayor resistencia a una modificación en el actual acuerdo de distribución de aguas superficiales, cuál es la opción más aceptable para todos, la percepción que se tiene de las negociaciones y la respuesta social potencial a los distintos escenarios, principalmente de los usuarios de riego en la cuenca.

Al finalizar 2002, el Grupo de Ordenamiento del Consejo de Cuenca contaba con más de diez escenarios para el manejo del agua de la cuenca Lerma-Chapala, resultado de la simulación de distintas políticas de asignación y uso del agua en la

región. El modelo de simulación y los escenarios construidos son instrumentos de apoyo a la toma de decisiones sobre el uso del agua, que se espera disponible, en la cuenca. Las distintas políticas estudiadas resultaron en diferentes alternativas de usos productivos del agua en la cuenca, de extracciones del lago para el abastecimiento a Guadalajara y de niveles del agua en el Lago de Chapala. Los escenarios dan situaciones posibles desde el punto de vista hidrológico -modelo dinámico calibrado- conforme a los pronósticos climatológicos y a las decisiones de distribución del agua. Para que sean mejores instrumentos para la toma de decisiones, es necesario ahora analizar el impacto de costos y beneficios asociados a los distintos escenarios, en apoyo a la elaboración de un nuevo Acuerdo de Distribución -que tiene la finalidad de mejorar del actual, el uso y preservación de los recursos hidráulicos de la cuenca-.

Con el fin de estimar la respuesta que tendrían los distintos grupos de interés de la cuenca a los escenarios de distribución elaborados a partir del modelo hidrológico, se planteó una evaluación social de dichos escenarios, con el fin de caracterizar algunos aspectos sustantivos para la negociación, en particular con respecto a la información, percepción, disposición a la negociación y características de la movilización que han asumido los agricultores de la cuenca.

En la cuenca Lerma Chapala existe un conflicto social constituido entre grupos de interés contrapuestos por metas productivas y ambientales. En él participan distintos actores sociales, representados o no, y actores institucionales, relacionados entre sí.

Se requiere evaluar hasta qué punto existe un proceso de constitución de un conflicto social en la base de los agricultores (principales afectados de una mayor restricción en la disponibilidad), cuáles son sus expectativas de un proceso de negociación "justa" del agua superficial, y cuál su respuesta ante la eventualidad de mayores restricciones de agua para el riego, y en tal caso, cuál serían las "*condiciones justas para la negociación*" para ellos. Con el fin de caracterizar cual de los escenarios de distribución sería el más deseable por los agricultores.

Los objetivos de este estudio son: caracterizar la posición de los distintos actores sociales e institucionales respecto al deterioro y distribución del agua en la cuenca con base en indicadores que permitan evaluar los distintos escenarios de distribución del agua; elaborar una tipología de usuarios agrícolas del agua de los distritos de riego y unidades de riego seleccionadas, de acuerdo a su percepción de la distribución del agua y del deterioro del lago de Chapala, su disposición a aceptar o a rechazar cambios en la distribución del agua, y a realizar distintos tipos de acciones por el agua.

2.2 Los conflictos y grupos de interés

El conflicto social asume variadas formas. Una de las formas más recurrentes es el conflicto como la competencia sobre el control de los recursos, o por ventajas deseadas por otros, donde la violencia física puede o no ser empleada. La competencia regulada es una suerte de conflicto “pacífico” el cual está resuelto dentro de un marco de reglas o normas sociales, o un marco institucional.

Los conflictos más estudiados son aquellos que rebasan las reglas jurídicas o sociales establecidas, y tienden a implicar acciones colectivas que involucran violencia física, a través de manifestaciones, movilizaciones, retención de funcionarios o representantes de los grupos oponentes, e implica la movilización de distintos recursos de poder, generalmente fundamentados en una organización de los grupos enfrentados.

Hay que establecer la diferencia existente entre los conflictos calificados de “sistémicos” o “estructurales” de los conflictos sociales. Los primeros se constituyen a partir de las dificultades de integración, por ejemplo de determinadas formas de gobierno con tipos de economía. En cambio, el conflicto social se refiere al que ocurre en el ámbito explícitamente de las interacciones sociales; a este último tipo de conflicto por el agua como recurso o “bien” nos referiremos.

También se debe considerar que los conflictos sociales son inherentes a las sociedades complejas (Cosser, L.), así como de carácter “transversal”, ya que en ellos participan multiplicidad de grupos de interés o grupos de presión entre quienes difícilmente existe plena compatibilidad de objetivos. En la literatura sociológica y política se ha establecido que a mayor desarrollo de mecanismos o reglas para solucionar conflictos, y capacidad del marco institucional para examinarlos y contenerlos (no necesariamente resolverlos de manera definitiva), mayor “governabilidad” o “governanza” existe (Solanes, M., y Peña y Solanes), esto es, mayor capacidad del arreglo institucional de “regular” las demandas de los grupos de interés o de presión. Tradicionalmente se califica este proceso como “institucionalización de un conflicto”, ya que se refiere al surgimiento de instituciones de regulación del conflicto, entendiendo el término de institución como aquellas prácticas sociales que son regularmente repetidas, son sancionadas y mantenidas por normas sociales. Es por tanto un proceso mediante el cual las prácticas sociales vienen a ser suficientemente regulares y continuas.

Otros términos que se utilizan comúnmente es el de grupo de interés o grupo de presión. En ambas expresiones se enfatiza la idea del comportamiento organizado de grupos, que persiguen un fin compartido, no necesariamente económico o político, y que de manera más o menos formal o informal, se organizan a través de una estrategia para influir e incluso imponer su punto de vista en una política o decisión pública. Existen diversas teorías sobre el tipo de interacciones posibles que establecen estos grupos con los distintos tipos de arreglos institucionales; en el caso de los conflictos ambientales se ha aplicado ampliamente este tipo de análisis.

Para Luciano Gallino (Gallino, 1995), en sociología y ciencia política el concepto “grupo de interés” designa a ciertas colectividades (como agrupamientos étnicos y religiosos, fracciones de clase o estrato social, trabajadores de determinado sector de la industria o de la agricultura, etc.) las cuales se movilizan y operan deliberadamente para defender y afirmar sus intereses primarios y secundarios frente al resto de la sociedad y al Estado. Para perseguir eficazmente dichas finalidades los componentes de un grupo de interés producen normalmente en sus filas varias formas de asociación y de organización como instrumentos activos de representación en el sistema político y en el sistema económico, de contratación, de presión, de influencia y de poder. Los grupos de interés llegan a veces a solicitar participar directamente en la dirección de la sociedad, pero prefieren permanecer fuera de las estructuras constitucionales. Asociaciones como los sindicatos, las órdenes profesionales, las uniones industriales, las cámaras de comercio, son ellas mismas de grupos de interés cuando comprenden a la totalidad de la colectividad que representan; en los demás casos se configuran como el aparato asociativo y organizativo de un grupo de interés más grande que ellos, en cuanto al número de miembros y capaz en ocasiones de producir más de un aparato. Un partido político normalmente abarca o representa a más de un grupo de interés; por otra parte existen grupos de interés que apoyan a más de un partido.

El conflicto social ha sido definido de diversas formas. K. E. Boulding lo define como “una situación de competencia entre en la que las partes son conscientes de la incompatibilidad de futuras potenciales posiciones, y en la que cada parte aspira a ocupar una posición que es incompatible con las aspiraciones de la otra”; de esta manera todo conflicto supone un cierto grado de “organización”. Otra definición de considera que el “conflicto social es una relación entre dos o más partes que (o cuyos portavoces) creen tener metas incompatibles” (Kriesberg; 32). En otras definiciones se mencionan el tipo de “instrumentos” o recursos que movilizan las partes para alcanzar sus metas, la manera en que una parte trata de inducir a la otra a ceder bajo la coerción, o la amenaza para hacerlo, estableciendo una “estrategia conflictiva”; otro tipo es la persuasión, recompensas contingentes, o incentivos. En este sentido debe resaltarse la conciencia del conflicto, ya que a veces existe competencia pero sin conciencia de ello es difícil decir que hay un conflicto social. Podemos establecer que las situaciones que los observadores consideran conflictivas, sin que los partidarios las evalúen así, no constituyen conflictos sociales; algunos autores llaman a estas situaciones “tensiones sociales”.

El conflicto ambiental “involucra a dos actores cuyos intereses respecto de dichos impactos son contrapuestos.. uno de estos actores es el que genera el impacto y su antagonista, el que se defiende de este. No basta que un actor origine el conflicto, sino que es necesario que haya otro actor que esté dispuesto a defender o proteger el ambiente afectado (Padilla, 1990, Sabatini, 1997). Muchos autores

vinculan el modelo de desarrollo, industrialización y urbanización con los conflictos ambientales (Martínez Allier; 1992, 1994). Un daño ambiental no necesariamente activa un conflicto ambiental, sino la incompatibilidad de intereses.

En resumen, los conflictos sociales son procesos que manifiestan una cierta "organización" a través de las acciones que asumen los grupos que en ellos participan, los cuales tienen una expresión en la conciencia, esto es, se expresan en posiciones contrapuestas respecto al acceso o uso y aprovechamiento de un recurso o condición del mismo, y durante los cuales se movilizan distintos recursos, pudiéndose generar una variada gama de acciones colectivas.

Cabe señalar que con la expresión grupo de interés la sociología y la ciencia política acostumbran designar a ciertas colectividades (que casi nunca corresponden a un grupo en sentido estricto), como categorías económicas y profesionales, agrupamientos étnicos, religiosos, fracciones de clase y estrato social, operadores de sectores de la economía, trabajadores de sectores como industria o agricultura, los cuales se movilizan y operan deliberadamente para defender y afirmar sus intereses frente al resto de la sociedad y del estado. Para perseguir eficazmente dichas finalidades los componentes de un grupo de interés producen normalmente en sus propias filas varias formas de asociación y de organización como instrumentos activos de representación en el sistema político y en el sistema económico, de contratación, de presión, de influencia y de poder.

Esta metodología no nos permite hacer referencia a un grupo como un conjunto específico de individuos. En este caso no se estudian las relaciones de poder local o las elites locales en sí mismas. No se busca caracterizar las individualidades que marcan las formas de control o mediación política. El interés está centrado en definir hasta donde es homogéneo o heterogéneo el grupo de los agricultores con riego de agua superficial respecto a la política, dando por entendido que existen diversas formas de organización política a su interior, mostrando más bien la relación que existe entre su heterogeneidad socioeconómica y las distintas posiciones que asumen respecto al conflicto por el agua superficial. Esto centrado en la caracterización de los niveles de información, disposición a la negociación y a la movilización por el agua superficial por parte de los agricultores promedio de distintas partes de la cuenca.

2.3 Los escenarios de política del agua y los grupos de interés

Los trasvases son la causa de un conflicto que crece entre los Gobiernos de Jalisco y Guanajuato. La mediatización o incluso la personalización del conflicto suscitan posiciones adoptadas poco propicias a la negociación; siendo el Consejo de Cuenca la arena donde se concentran los distintos intereses.

Con todo, se conoce mal la percepción de la base social de los grupos de interés que a la fecha se han ido conformado en torno a la distribución del agua superficial, en particular de los usuarios agrícolas, los cuales se han manifestado en las sesiones del Consejo de cuenca, pero hasta este momento no han generado ninguna manifestación social mayor. El estudio que se describe a continuación pretende evaluar hasta que punto existe un proceso de constitución de un conflicto social en la base de los agricultores, cuáles son sus expectativas de un proceso de negociación “justa” del agua superficial, y cuál su respuesta ante la eventualidad de mayores restricciones de agua para el riego, y en tal caso, cuál sería la “condición de negociación” justa para ellos. Con el fin de caracterizar cual de los escenarios de distribución sería el más o el menos deseable por los agricultores.

Esta metodología permite desarrollar un perfil general con base en el cual se puede diferenciar las distintas posiciones, percepciones y características de los agricultores que explican en cierta medida las posiciones asumidas, y así diferenciarlas de las posiciones asumidas por los que han dirigido su representación ante el Consejo de Cuenca. Es importante señalar que se pueden identificar espacios para la negociación más allá de los interlocutores reconocidos en el Consejo de Cuenca, y que tal vez a través de un proceso de negociación más amplio se lograría implementar no una estrategia para la cuenca, sino varias simultáneas, que permitan generar los ahorros de agua en la agricultura que sostengan los niveles del lago de Chapala. Los grupos de interés no son personas concretas, pero el caracterizarlos permite encontrar vías para la negociación diferenciada y específica con lo que cada sector está dispuesto a ceder en el conflicto.

3. Metodología para el estudio de grupos de interés en torno al agua

3.1 Hasta dónde y cómo

En el estudio de la percepción social sobre el manejo del agua, es importante construir tipologías que permitan vincular las características sociales con las condiciones hidrológicas de las áreas de estudio. Este procedimiento permite dimensionar y comparar los distintos tipos de procesos sociales que se encuentran en el proceso de conformación de las posiciones conflictivas respecto a un recurso; en donde lo que piensa y la posición que tienen va construyendo la posición y percepción en un proceso de gestión del agua y en la organización de instancias de participación.

De esta manera, se propone la elaboración de una tipología de usuarios del agua para riego de acuerdo a sus características productivas y consuntivas del agua, así como por sus condiciones socioeconómicas, ubicación en la cuenca. Para esto, se está desarrollando un cuestionario cerrado que permita contar con un instrumento de encuesta, que permita establecer “mediciones” comparativas entre distintos tipos de usuarios, usuarios de distintas zonas, o inclusive, cuencas o regiones distintas del país.

En este trabajo nos referimos a los distintos niveles en que se ordena la información, haciendo referencia a un conjunto de indicadores, los cuales nos permitirán construir índices de movilización, información y disposición a la negociación.

Indicadores. El indicador describe un segmento de la realidad, pero en conjunto sólo tienen sentido en cuanto que son producto de una mirada conceptual sobre la realidad. La información estadística es el resultado del registro empírico de los indicadores, a través de la recopilación de datos organizados en variables. A cada concepto le puede corresponder uno o más indicadores. Si éste fuera el caso, para vincular a cada concepto con una medida única habría que proceder a construir unos índices que resuman los indicadores.

Índices. Un número de datos puede ser combinado en una medida compuesta o índice, el cual es expresado en una única escala. Los índices son una síntesis de varias expresiones numéricas: el índice es la reconstrucción de un concepto original que ha sido dimensionalizado y en donde a cada dimensión se le han asignado diversos indicadores. La amplitud del índice depende de la cantidad de preguntas o de indicadores. El índice se puede referir a un indicador de algo que no es medido directamente.

Unidad de análisis. Es la relación que se quiere estudiar, y se encuentra en el ámbito teórico, ya que ahí es donde se define la relación central. Esta relación es la que establecen los distintos grupos sociales que utilizan el agua de forma productiva y consuntiva en una unidad geográfica llamada cuenca hidrológica.

Unidad de registro. Es el ámbito específico al cual se registrará la información empírica. Se pueden tener distintas unidades de análisis siempre podrá ser el jefe de familia para conocer su percepción, pero se pueden tener varias unidades de registro para una sola unidad de análisis. En algunos casos pueden definirse varias unidades de registro, como, por ejemplo, tipo de uso del agua, edad y sexo, y tipo de localidad.

3.2 Aproximación cualitativa

Para la realización de entrevistas se encuentra en elaboración un directorio de los distintos sectores de usuarios considerados, así como de instituciones y funcionarios que pudieran dar una visión general del conflicto por el agua superficial. Es importante evaluar el desfase probable que existe entre los distintos sectores de informantes, ya que la posición entre los agricultores de un módulo a otro, o de una región a otra puede ser muy distinta, de acuerdo al tipo de vinculación con algún grupo de interés en particular...

En relación con los elementos de la teoría relacionada con la estructuración social de las percepciones y la legitimidad que generan, podremos detectar tres niveles de líderes y de personas informadas, y dos canales principales que constituyen el vínculo entre la base y las autoridades.

- Los tres niveles son los líderes locales, los líderes de organizaciones existentes y los actores y las administraciones.
- Los dos canales son la vía de las elecciones en la estructura institucional y de los grupos de interés autogestionados, en relación con las organizaciones o los grandes movimientos como El Barzón o El Campo No Aguanta Más.

Se considera que el total de entrevistas será de aproximadamente unas 45. La selección se realizará de acuerdo los lugares donde se ubiquen mayores respuestas al conflicto, como son los estados de Jalisco y de Guanajuato, con algunas fuera de la zona seleccionada, particularmente para cubrir algunas zonas de pequeña irrigación con agua superficial, así como para evaluar la solidaridad y nivel de organización entre los grupos de usuarios.

La estructura de la entrevista será semiabierta, y se buscará estandarizar en la medida de lo posible algunas preguntas claves sobre el proceso de distribución del agua superficial, la percepción del conflicto, la información clave sobre el proceso de negociación, así como sobre las expectativas respecto a sus resultados.

Se caracterizarán los argumentos dominantes en distintos sectores y lugares de la cuenca, con el fin de generar un “estado de opinión” en distintos sectores, y de manera comparativa, la disposición a distintos tipos de acciones colectivas.

La parte semi-dirigida estará orientada a identificar los conflictos pasados y presentes sobre el agua después de 1989, así como los grupos de interés sus líderes y representantes actuales y sus alianzas en el conflicto por el agua.

Para el procesamiento de las entrevistas que hayan sido grabadas y transcritas, se cuenta con el paquete QSRNudist, el cual permite tematizar y generar un análisis de contenido de las entrevistas de forma rápida. Este procedimiento consiste en extraer y asociar de un conjunto de entrevistas las distintas posiciones o percepciones que existen respecto a un ítem o pregunta. Al mismo tiempo permite tabular de forma rápida algunas respuestas a preguntas claves.

Se considera conveniente establecer alguna metodología de análisis institucional de redes, a partir del cual se puede establecer una línea de relación principal y las secundarias entre los agricultores de distintos niveles de organización, sus representantes y el arreglo institucional, tratando de caracterizar la información, la percepción del funcionamiento, y las expectativas del entrevistado respecto a su funcionamiento. De igual manera se compara la percepción y expectativas de los representantes de las distintas instituciones públicas respecto a los representantes y organizaciones de agricultores de riego.³

3.3 Aproximación cuantitativa a través de encuesta

El objetivo de la “encuesta de percepción” es la de contar con un procedimiento cuantitativo a aplicar de manera complementaria con las técnicas cualitativas para la construcción de una tipología de usuarios del agua, que permita analizar las percepciones que tienen de la gestión del agua, la organización y participación de los usuarios, así como la identificación del conflicto social por el agua, y las distintas respuestas que darían los escenarios posibles de política de distribución.

³ Huppert, W. and K. Urban, 1998, Institucional análisis of water allocation and maintenance service provision in irrigation: the example of the Jordan Valley. GTZ.

El ambiente es un sistema compuesto por el hombre, sus actividades, los recursos naturales y los elementos culturales dentro de límites espaciales y temporales. La percepción del ambiente es un proceso cognoscitivo por el cual captamos la realidad e implica reconocer el ambiente físico inmediato a través de los sentidos, del conocimiento y de creencias que el sujeto tiene acerca de lo que pasa a su alrededor. Es importante conocer el funcionamiento de este proceso de percepción en estrecha relación con las experiencias que las personas tienen al ponerse en contacto con su ambiente (naturales o artificiales) y los cambios en su comportamiento, individual y colectivo. Este conocimiento permite una comprensión integral del deterioro ambiental, dado que las políticas ambientales deben considerar el pensamiento y creencias de los individuos, para con ello promover acciones comunitarias.

La percepción, como concepto explicativo permite elucidar cómo el individuo conoce el ambiente físico inmediato. El conocimiento ambiental que los sujetos logran de su entorno comprende la construcción de un modelo del mismo que usa tanto la información que ingresa por vía sensorial como la proveniente de la memoria. Por lo que, entender la percepción y la cognición de los habitantes de una región hidrológica, acerca del deterioro del recurso y su percepción de los obstáculos y soluciones, permitirá comprender por qué se comportan como lo hacen, para diseñar estrategias de comunicación y participación social activa que permitan la conservación y mejora ambiental.

Una de las formas en que se han iniciado en diversos países, desarrollados como en desarrollo las políticas de descentralización de la gestión de los recursos naturales, ha sido a través de las llamadas **encuestas de percepción ambiental**, las cuales se han convertido en una herramienta común en los procesos de consulta, planeación o resolución de conflictos ambientales en algunos países. Por ejemplo, es común encontrar encuestas de este tipo en los países desarrollados respecto al manejo de residuos peligrosos, la instalación de plantas nucleares o proceso industriales peligrosos (como encuestas de percepción del riesgo), o en procesos de monitoreo participativo de políticas; son, afín de cuentas, una técnica de “medición” de las tendencias que se entrecruzan en cualquier grupo social, así como una forma de evaluar el conocimiento y su disposición a aceptar o a participar en determinadas acciones.

En México ya se han aplicado un número considerable de encuestas bajo esta idea de la medición de las percepciones. Por ejemplo, está la encuesta que respecto al deterioro del lago de Pátzcuaro se realizó por quienes coordinaron el Plan Pátzcuaro 2000, consultable en la hoja *Web*. Otro ejemplo es el trabajo realizado en el ITESM de Campus Guadalajara, consultable en <http://www.gda.itesm.mx/cca/zcgesp2.html>, en donde se presenta de manera general un trabajo de este tipo para la zona conurbada de Guadalajara, y aplicable a municipios. En la ciudad de México se aplicó una encuesta de percepción de percepción social de la contaminación atmosférica en la ZMVM,

http://www.sma.df.gob.mx/publicaciones/aire/ecosistema_urbano/MODULO%20B.pdf, la cual se correlacionó con los datos “duros” de la calidad del aire con el fin de encontrar una forma de documentar la posición de distintos grupos sociales respecto a la política de control de emisiones tóxicas. En otros países existe alguna documentación respecto al uso de de estas herramientas para la gestión del agua, como es el caso de Brasil, o como parte de un proceso de comunicación y educación ambiental.

4. Desarrollo y aplicación

Con respecto a la técnica cuantitativa, se ha considerado conveniente elaborar una tipología de agricultores con riego de agua superficial en la cuenca media y baja del Lerma Chapala. La tipología de usuarios del agua que permita analizar el tipo de estrategias productivas o consuntivas de acuerdo con los siguientes factores: condiciones socioeconómicas, formas de acceso al agua, características productivas o consuntivas del agua, ubicación en la cuenca o acuífero, disposición a participar en la política de gestión del recurso y percepción sobre la problemática y regulación del uso. La herramienta a utilizar para la elaboración de esta tipología será una encuesta, utilizando un cuestionario semicerrado a aplicar a una muestra representativa de usuarios del agua de las subregiones seleccionadas. Los pasos a seguir son los siguientes:

- a) Diseño de cuestionario preliminar para la encuesta con base en tipologías de agricultores y usuarios del agua existentes, la información recabada de la observación en los recorridos de campo y entrevistas realizadas a distintos usuarios del agua.
- b) Diseño muestral. Se elaborará una propuesta de diseño muestral para la encuesta diseñada, de tal manera que permita incorporar criterios de comparabilidad estadística.
- c) Prueba piloto y aplicación del cuestionario a una muestra representativa, de tipo estratificado y por conglomerados.

Las razones para diseñar y utilizar una encuesta en este trabajo, tienen que ver con el tipo de información que se genera con este instrumento. La encuesta planteada nos permitirá generar información cuantitativa sobre las características, opiniones y percepciones de los usuarios, la cual podrá ser medida y analizada mediante procedimientos estadísticos. Por otro lado, la encuesta se analizará con base en análisis estadístico multivariado, con el fin de clasificar a los distintos tipos de usuarios de acuerdo a estrategias productivas y consuntivas del agua y percepciones de la sequía y uso eficiente del agua.

Dada la magnitud de la cuenca Lerma Chapala, consideramos importante concentrar el esfuerzo de caracterización y aplicación de la encuesta en las subregiones donde se sitúa la mayor superficie de riego de la cuenca y la identificación de los principales actores sociales, que nos permitan determinar la respuesta social a los distintos escenarios de distribución del agua.

Con este fin proponemos entrevistar y encuestar a funcionarios y participantes del gobierno de Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Michoacán y Estado de México, y grupos organizados de habitantes en la ribera del lago, representantes de

agricultores y productores directos de los distritos Rosario Mezquite, Alto Río Lerma, La Begoña, y una muestra de unidades de riego y zonas irregulares y de bombeo directo en el Medio y Bajo Lerma, y los principales organismos operadores de agua potable y alcantarillado que utilizan agua superficial.

Es importante mencionar que en la cuenca existen ocho distritos, se eligieron los distritos de riego 011 "Alto Río Lerma", el 85 "La Begoña" y el 87, "Rosario Mezquite", y módulos de los distritos de Zamora, Ciénega de Chapala y Estado de Jalisco, con el fin de hacer lo más representativa la muestra. En la región seleccionada existen arriba de cien mil hectáreas de unidades de riego con agua superficial, en donde se aplicaría el cuestionario de acuerdo a los criterios estadísticos que permitan mantener su representatividad y comparabilidad con los distritos de riego. La unidades de riego seleccionadas será con base en el SIUR, en el cual se identificas unidades de riego con agua superficial de alrededor de 1000 ha o más.

Diseño del Muestreo de la Encuesta

El criterio muestral está determinado por varios factores. El primero es por las características de la encuesta, el tiempo de aplicación y el tamaño de la región, nos lleva a considerar como un factor importante la limitación presupuestal, con base en la cual, se estima que se pueden aplicar entre 400 y 500 encuestas, dependiendo de la dispersión geográfica de los entrevistados. Se cuenta con un grupo de encuestadores de la región y un equipo de coordinadores del IMTA, a quienes se les capacitará y movilizará en toda la región. Se estima que el tiempo de aplicación no será menor de un mes, debido al siguiente criterio muestral.

Si se llevara a cabo un muestreo al azar completo, totalmente aleatorio, se tendría un alto nivel de representatividad, pero los costos serían mucho mayores y se tendría un menor control de los encuestadores, dada la dispersión de la muestra, lo que baja el número de encuestas y baja el potencial de representatividad. Por otro lado, no se podrían incluir preferentemente algunos sistemas que se caracterizan por su forma específica de acceso al agua, como es el bombeo directo y los sistemas combinados con agua de pozo.

Dado lo anterior, se prefirió definir un muestreo razonado por estratos, con base en unas hipótesis aceptadas, es posible conseguir un excelente nivel de representatividad. Este tipo de muestreo permite probar unas hipótesis de acuerdo a la ubicación espacial o geográfica del agricultor a lo largo de la cuenca.

Existe ya un conjunto de hipótesis aceptadas, como son que: la distribución de los agricultores es asimétrica, con muchos predios reducidos; esos agricultores forman un grupo bastante homogéneo en términos de percepción y movilización social general; pero los matices de opinión descansan sobre el contexto local

(existen varias tipologías disponibles). En todo caso las hipótesis que hay que comprobar se refieren a los tres efectos territoriales interesantes de evidenciar para entender la distribución de las opiniones y capacidad a movilizarse: el efecto Asentamiento o localidad; el efecto Módulo; el efecto Estado.

Estratos del muestreo

Se definió como área prioritaria para el estudio la subregiones media y baja de la cuenca, esto es, se excluyeron los distritos de riego y unidades ubicadas en el Estado de México, por contener una problemática específica que poco se relaciona con la problemática de la distribución del agua superficial de la cuenca, o por ser muy difíciles de incorporar al acuerdo de distribución aportando volúmenes al lago de Chapala. De esta manera, se consideraron sistemas ubicados en la subcuenca del río Laja y aguas abajo de la presa Solís. Dentro de cada sistema de riego, se ubicará a las parcelas al principio y al final del sistema, esto es, a quienes reciben el agua al principio de la obra de toma, y la cola del canal. Esto sería con base en la identificación de las localidades que se ubican a ambos extremos del sistema, tratando de maximizar el número de localidades encuestadas.

Se propuso así seleccionar unidades de riego al azar entre las 19 de más de 1,000 ha entre 2 estratos de superficie (2 por estrato; por lo menos dos en Guanajuato), con un total de 80 encuestas, y por el otro lado, dejando para aplicación a los distritos de riego de unas 350 cuestionarios.

Distritos de riego	Estado
033 Estado de México	México
045 Tuxpan 087 Rosario Mezquite 061 Zamora 024 Ciénega de Chapala	Michoacán
011 Alto Río Lerma 085 La Begoña	Guanajuato
013 Estado de Jalisco	Jalisco

La selección de los distritos de riego se consideró la exclusión de Estado de México y Tuxpan, este último por la pequeña porción incluida en la cuenca. Se parte del principio de que cada DR y, en parte, ciertos módulos son altamente específicos, lo que determina que exista mucha dificultad para dar representatividad de cada situación individual. Por ejemplo:

- DR011 (tamaño, organización)
- DR087 (heterogéneo, conflictos, desigualdad)

- Jalisco (abastecimiento de agua)
- Zamora (entarquinamiento, hortalizas)

La selección de los módulos se llevó a cabo por azar, cerciorándose de que hay un número suficiente por estado y DR (subvalorar ligeramente los DR homogéneos), evitando los módulos específicos (La Purísima en el DR011 o sin agua en Jalisco –por entrevista previa con CNA), y tomando necesariamente La Piedad y Salamanca para tomar en cuenta los bombeos directos. De esta manera se obtuvieron 10 entre 33 módulos (de los cuales 2 definidos). Una vez realizado esto, se seleccionaron los asentamientos a encuestar en cada uno de los módulos seleccionados, tratando de identificar con base en mapas parcelarios disponibles o de los módulos seleccionados, un total de 6 a 7 asentamientos al azar, cerciorándose de que respetan la distribución entre pequeña propiedad y ejido, y se distribuyen en cola e inicio de canal. Esto con el fin de probar la hipótesis de homogeneidad local de opinión.

La selección de los encuestados se llevó a cabo en los distritos con base en el padrón de parcelas del módulo, para los asentamientos seleccionados se escogieron 5 usuarios por asentamientos (o 6 a 8 según facilidad de la encuesta), sin tomar los precarios exclusivos y los dueños no usuarios, los jornaleros y los demás estratos productivos del agro (ver adelante)

La selección mediante las parcelas fue al azar lo que implicó un sesgo positivo para los usuarios que tienen más parcelas (y menos homogéneo). Con el canalero de la sección o un directivo, se determinó en la medida de lo posible el estrato social del usuario del año (renta, rango de superficie del usuario), se definió su grado de accesibilidad práctica para el encuestador y definir una opción de sustitución.

Al final, con este criterio muestral se obtuvo una muestra distribuida de la siguiente manera:

	Número	Asentamientos	Usuarios	Total
Unidades	4	4	5	80
Módulos	10	7	5	350
Total	14	86		430

La estructura del cuestionario fue el siguiente:

Sección 1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y FILTROS DE VERIFICACION

Sección 2. IDENTIFICACIÓN DEL ENTREVISTADO

Sección 3. DATOS SOBRE LA FAMILIA

Sección 4. ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LA FAMILIA

Sección 5. USO DEL AGUA

Sección 6. PERCEPCION DE LOS ESCENARIOS

Nivel de información de la familia

Percepción socioambiental

- Disponibilidad a pagar por el rescate de la cuenca Lerma-Chapala
 - Organización de usuarios y prácticas de ahorro de agua
 - Las opciones de los escenarios discutidos en el Consejo de Cuenca
- Sección 7. REDES SOCIALES E INFORMATIVAS DE LA FAMILIA
- Participación social y cívica
 - Nivel de conocimiento de los demás actores del agua
 - Fuente de información sobre el agua
 - Movilización potencial

Procesamiento y análisis

La encuesta permitió construir tres índices, referidos a la conflictividad por el agua superficial. El primero sobre su disposición a ceder algún volumen de agua. El segundo sobre su disposición a movilizarse por el agua. El tercero sobre su percepción de la agudeza del deterioro del recurso. Estos índices fueron construidos con base en las encuestas aplicadas en los distritos y unidades de riego y se basará en los indicadores de identidad colectiva de cada grupo de interés, en la percepción de inequidad en la distribución y acceso al recurso, en los escenarios deseados en la distribución y manejo del agua, y en la respuesta a los escenarios posibles. Estos indicadores se utilizarán conjuntamente con los que caracterizan el uso productivo y prácticas de cada productor y con base en un análisis estadístico multivariado, del tipo del análisis factorial, se construirán las escalas de respuesta potencial a los escenarios de política del agua en la cuenca y se clasificarán los distintos tipos de productores.

La encuesta de percepción permite obtener un gran número de variables, las cuales pueden estar en diversas escalas (ordinal, nominal o continua), y que de manera descriptiva muestran generalmente un patrón complejo de comportamiento, haciendo muy difícil su interpretación. Con el fin de poder realizar una interpretación de cada conjunto de preguntas vinculadas a los índices, se consideró conveniente analizarlas con base en métodos multivariados, los cuales nos permiten ubicar en un “espacio de pequeña dimensión” o espacio factorial, que permite interpretar las relaciones entre estas variables. Dicho espacio permite analizar similitudes entre elementos de la muestra respecto al comportamiento en el conjunto de las variables. Si además puede determinarse subconjuntos claramente diferenciados de variables en los que, por un lado las variables estén muy relacionadas entre sí y, por otro, las variables, las variables de los distintos subconjuntos no presenten ninguna relación, el conjunto de variables podrá ser simplificado a un nuevo subconjunto de variables observables, denominadas factores, de tal forma que cada factor represente la información que tienen en común las variables pertenecientes a un mismo subconjunto.

El objetivo del análisis factorial (factor analysis) es describir un conjunto de variables por una combinación lineal de factores comunes subyacentes, y de una

variable que sintetiza la parte específica de variables originales. La varianza de una variable original puede dividirse en una parte común a las otras variables, explicada por los factores, llamada comunalidad de la variable (communality), y una parte específica, llamada varianza específica (specific variation).⁴

Existen varios métodos de análisis factorial. En nuestro caso, por tener una combinación grande de variables categóricas y en escala continua u ordinal, se decidió generar variables sintéticas entre las variables categóricas, y así transformarlas en variables continuas, respetando el criterio de linealidad del método de Componentes Principales, utilizado en este caso.

Prueba piloto y aplicación

Para la realización de la encuesta piloto se eligió el DR 011, *Alto Río Lerma*, para probar la encuesta. Se buscaron módulos con distintos tipos de productores: Salvatierra, que tiene en su mayoría usuarios “campesinos” y Cortazar que presenta agricultores con mejores condiciones productivas. Se aplicaron 26 encuestas en distintas localidades de los distritos 085, La Begoña y 011, Alto Río Lerma.

Todos los encuestados fueron ejidatarios, con parcelas menores de 10 hectáreas, sólo uno con 100 ha en producción, al ser tanto ejidatario como propietario privado. El promedio de edad de los encuestados es de 66 años, y la escolaridad promedio es de 3 años (5 son analfabetas). En general se detectó una carencia de información respecto a la problemática socioambiental de la cuenca Lerma-Chapala: el 50% busca estar informado sobre las negociaciones de distribución del agua en la cuenca Lerma Chapala; solo el 21% ha visto el lago de Chapala; apenas una tercera parte piensa que es útil rescatar el lago de Chapala.

Los agricultores están poco dispuestos a participar en el rescate del lago y tienen una actitud propensa a la movilización: el 36% está dispuesto a pagar una cantidad de dinero para rescatar Chapala; el 79% de los encuestados cree que si no hubiera llovido a tiempo se habría organizado un movimiento ante el trasvase del 10 de junio; el 71% dice estar dispuesto a participar en movilizaciones campesinas de protesta.

De estas encuestas, por haber sido realizadas varias por encuestadores contratados para la realización final, y sólo con un objetivo de capacitación, fueron

⁴ Respecto a las características y requerimientos del Análisis de Componente Principal Cfr. Judez Asensio, L. Técnicas de Análisis de Datos multivariados. Cap. 2 Análisis de Componentes Principales, p23-68. Manly, B.F. 1986, Multivariate statistical methods, London, y Ferrán Aranaz, M. SPSS para Windows. Programación y análisis estadístico. McGraw Hill, 1996.

eliminadas para su análisis 6, por lo que los resultados siguientes están basados en 20 encuestas únicamente.

Los resultados de la encuesta piloto tienen más que nada el sentido de corregir y adecuar las preguntas a la comprensión de los agricultores, así como el de hacer las adecuaciones en el tiempo y orden de las preguntas. Por tales razones, no tiene un objetivo estadístico de tener resultados preliminares.

De los encuestados, el 95% eran hombres y el 5% mujeres, y el 90% se consideraban jefes de la familia y el 10% no. Las personas que aportan al hogar son variables, y tendrá que analizarse en la encuesta definitiva de acuerdo a la estratificación que se haga del tipo de hogares. En este caso, resulta interesante observar que el 35% de los hogares no reciben aportación adicional de ningún otro miembro de la familia más que del mismo jefe de familia. En tanto que en el otro 30% hay el aporte económico de una persona adicional. En el otro 35% aportan 2 o más miembros de la familia.

Sólo un 10% de los encuestados no tiene otra actividad económica complementaria. Y un 40% tiene incluso una tercera actividad económica complementaria. La actividad complementaria más importante resultó ser el trabajo como jornaleros temporales, en el 40% de los casos, y sólo el 5% lo realiza de manera permanente. La parcela promedio fue de 14.8 ha. Esto debido a que se encuestó a un agricultor con 100 ha siendo la superficie de riego de 13.8 ha.

El uso de regadores es un factor muy importante en el involucramiento de los agricultores en las prácticas de riego, y en particular en las opciones de ahorro de agua. Es significativo que entre los encuestados el 50% haya afirmado que nunca utiliza regadores, en cambio solo el 20% es una práctica habitual, y otro 30% ocasional. Esto significa que existe un nicho importante para la capacitación de los agricultores en mejores prácticas de riego, las cuales deberían tener un estímulo económico o productivo para realizarlas.

El desempeño de los sistemas de riego es uno de los factores importantes que influyen de manera considerable en la percepción de las negociaciones. A manera de hipótesis se puede considerar que mientras mejor sea la percepción del desempeño del riego, se estará más dispuesto al apoyo de los presidentes de las asociaciones o líderes en la representación de los agricultores en la cuenca. De igual manera, si hay una mala percepción del desempeño del riego, habrá una baja confianza sobre el papel de sus representantes en dicha negociación.

Uno de los principales factores de éxito es la identificación correcta del entrevistado, de acuerdo a los criterios maestres definidos, ya que se existe la tendencia a encuestar al que está disponible en el momento en que se llega a las localidades. Es importante señalar que la aplicación mostró que fue uno de los

principales factores de retardo, al tenerse que desplazar los encuestadores en un número alto de localidades.

Se modificaron varias preguntas respecto al sentido de la pregunta. Es importante señalar la dificultad para expresar los escenarios en términos comprensibles a los agricultores, ya que la comprensión de las alternativas de distribución están en base al agua que les corresponde en número de riegos, y muy poco en términos de más o menos eficiencia.

El tiempo de aplicación estimado del cuestionario fue en promedio de una hora, llegando a aplicarse hasta 1.5 horas, y el menor tiempo fue de 45 minutos.

Muestra aplicada

El levantamiento del cuestionario en campo se realizó durante el mes de noviembre, con un grupo de encuestadores locales, y supervisión de tres investigadores del IMTA. El trabajo de campo inició con la capacitación y realización de encuestas previas al levantamiento definitivo. La aplicación del cuestionario fue en promedio de una hora, y por la gran dispersión de la muestra en localidades, el trabajo de campo duró cuatro semanas. Se siguió el criterio muestral, logrando aplicar 425 encuestas efectivas. Las dificultades mayores para la aplicación del cuestionario se presentaron en los módulos de riego con acceso al agua por bombeo directo, lo que en el caso del módulo de Comonfort no permitió completar la cuota de encuestas correspondiente.

Encuesta de evaluación social; encuestas aplicadas

Distrito de riego	Módulo o unidad de riego	Número de encuestas	Módulos o unidades %	Distritos %
	Gallinero Álvaro Obregón	9	2.1	18.8
	Mariano Abasolo	10	2.4	
	Santa Ifigenia Jalpa vieja	29	6.9	
	El Tule	9	2.1	
	Garabatos	9	2.1	
	Cofradía	10	2.4	
11	Acámbaro	37	8.7	26.4
	Salamanca	40	9.4	
	Huanímbaro	35	8.2	
85	Margen Izquierdo	41	9.6	13.2
	Comonfort	15	3.5	
87	La Piedad	36	8.5	16.7
	Vista Hermosa	35	8.2	
61	Zamora	34	8.0	8.0
24	Pajacuarán	36	8.5	8.5
13	La Barca	36	8.5	8.5

TOTAL	421	100.0	100.0
-------	-----	-------	-------

Entrevistas

Para conocer las opiniones de los distintos usuarios del agua, así como las propuestas planteadas para lograr un mejor uso y una distribución equitativa del vital líquido en la cuenca Lerma-Chapala, se planteó la aplicación de algunas entrevistas a profundidad a los principales actores sociales vinculados con el uso y distribución del agua en la cuenca.

Con este fin se elaboró un directorio de los distintos sectores de usuarios considerados en el estudio, así como de instituciones y funcionarios que pudieran dar una visión general del conflicto por el agua superficial. Es importante evaluar el desfase probable que existe entre los distintos sectores de informantes, ya que la posición entre los agricultores de un módulo a otro, o de una región a otra puede ser muy distinta, de acuerdo al tipo de vinculación con algún grupo de interés en particular.

En relación con los elementos de la teoría relacionada con la estructuración social de las percepciones y la legitimidad que generan, podremos detectar tres niveles de líderes y de personas informadas y dos canales principales que constituyen el vínculo entre la base y las autoridades: Los niveles son: 1) los líderes locales, 2) los líderes de organizaciones existentes y 3) los actores y las administraciones. Los canales son: 1) la vía de las elecciones en la estructura institucional y 2) los grupos de interés autogestionados, en relación con las organizaciones o los grandes movimientos como El Barzón o El Campo No Aguanta Más.

Al final se aplicaron 31 entrevistas a los siguientes actores sociales: ONG's, académicos de distintos colegios y universidades, funcionarios de instituciones gubernamentales (de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal), empresarios y representantes de los agricultores. Cabe mencionar que aunque se hicieron entrevistas en los cinco estados que abarca la cuenca, se privilegió a los lugares donde se generan las mayores respuestas al conflicto, como son los estados de Jalisco y de Guanajuato.

El formato de la entrevista fue semiabierto, y se estandarizaron algunas preguntas claves sobre el proceso de distribución del agua superficial, la percepción del conflicto, la información clave sobre el proceso de negociación, así como sobre las expectativas respecto a sus resultados.

Percepciones y opiniones

Mediante trabajo de campo en la cuenca Lerma Chapala, se han realizado entrevistas para conocer las percepciones de diferentes actores sociales sobre la distribución de agua superficial, su posición al respecto de los trasvases de agua e identificar conflictos por el agua.

Primero se dividieron en grandes grupos a los usuarios del agua en la cuenca. Esta división parte del reconocimiento de la multiplicidad de miradas y los enfoques distintos sobre un mismo problema, que en este caso es la distribución de agua superficial en la cuenca. Así, contamos con las opiniones de los grupos de académicos, Organizaciones No Gubernamentales, empresarios, representantes de agricultores e instituciones gubernamentales. El corte de opiniones se da, entonces, sobre la base del reconocimiento de la actuación que cada actor tiene sobre el agua de la cuenca, tomando como acción también los discursos que producen.

Durante este trabajo preliminar, los grupos sociales mantienen dos opiniones diferenciadas: una, que corresponde al colectivo y que tiene que ver con la recuperación de una opinión general; en el caso de las organizaciones no gubernamentales está claramente marcada por su agenda de intervención o sus principios como organización, pero también es notorio en los actores institucionales, que reflejan las políticas, la organización y lo institucional en sus propios discursos. El otro tipo de opinión es más cercano a lo subjetivo, a la experiencia personal, que también influye en las opiniones. De esta forma, al entrevistar a una persona en particular buscando la representatividad de un grupo de actores sociales encontramos una doble entrada, la del discurso del grupo al cual pertenece el entrevistado, y su opinión personal. A veces la opinión personal se ve mediatizada o anulada por la opinión al hablar de colectivo y sólo puede hacerse tal diferenciación mediante un trabajo sistemático de entrevistas o mediante entrevistas diseñadas expresamente para lograr tal diferenciación, lo que no es el caso en el presente estudio.

La caracterización de opiniones en la cuenca Lerma-Chapala está mediatizada, entonces, por estas dos posiciones del discurso de cada entrevistado. Sabemos que cada "actor social" no es un ente monolítico, sino que agrupa a personas unidas por un fin común, rasgos identitarios o actividades similares, lo que no elimina la separación al interior de cada grupo y la divergencia de opiniones. Al hablar de caracterización de actores sociales nos referimos a las tendencias discursivas generales que hemos observado, no a particularidades específicas, que tenderían a ser observables mediante otro tipo de estudios más de fondo y de carácter antropológico y de análisis del discurso.

Sin embargo, pese a este escollo, en las entrevistas realizadas se identifican rasgos comunes que pertenecen al discurso referente a cada actor social definido de antemano y las tendencias discursivas pueden identificarse plenamente. Hay un elemento que ejerce presión dinámica en este estudio: la coyuntura en la que

se dan las entrevistas, un momento en este año (2003) entre la gran inundación que provocaron las intensas lluvias y el trasvase de la presa Solís a Chapala planeado para diciembre. Así, no encontramos radicalización de posturas, tendencia discursiva que se encontraría en este preciso momento, si se realizaran más entrevistas. Esta situación de trasvase puede mostrar una radicalización en las posiciones de algunos actores sociales.

Conclusiones

La cuenca Lerma-Chapala es un sistema hídrico resultado de un gran número de procesos de distinta naturaleza, los cuales se entrecruzan para conformar una compleja red de vínculos entre factores de orden biofísico y social, en muy distintas escalas de tiempo y espacio. En un sentido metodológico, la cuenca no es una realidad objetiva directamente observable, en la cual sea posible descubrir de manera incuestionable un conjunto de regularidades susceptibles de sistematizar, y en determinado caso pronosticar su comportamiento actual o futuro. Muy al contrario, el análisis que se hace aquí de los aspectos sociales obedece a la necesidad de seleccionar y recortar del área que hemos delimitado como la cuenca una serie de elementos que permitan representar desde una perspectiva histórica las relaciones centrales de la problemática del agua en esta región, los cuales deben ser interpretados en estrecha relación con los aspectos hidrológicos que regulan la disponibilidad espacial y temporal del agua.

La cuenca Lerma-Chapala expresa una problemática ambiental compleja donde están involucrados el medio físico-biológico, la producción, la tecnología, la organización social, la economía. Estos procesos interrelacionados constituyen un sistema complejo (García, Rolando, 1994; 85) que funciona como una totalidad organizada en la que coexisten elementos muy heterogéneos, donde precisamente las relaciones que establecen entre sí los distintos tipos de procesos son lo que constituyen al sistema y definen su nivel de complejidad. No es posible separar los elementos que lo conforman, por ejemplo los aspectos sociales de los hidrológicos, porque es precisamente esa relación la que la define como un sistema complejo. Pero tampoco es evidente la manera en que se debe de organizar la información de cada proceso y generar un análisis realmente interdisciplinario, ya que los elementos que se seleccionan pueden ser organizados y explicados de múltiples maneras y enfoques.

El concepto de gobernanza utilizado frecuentemente en la literatura hace referencia a una multiplicidad de fenómenos a través de los cuales se vincula la sociedad con las formas estatales. En algunos casos hay un énfasis en los aspectos jurídicos-normativos del arreglo institucional, en donde se trata de resaltar los mecanismos de regulación. Para este tipo de enfoque, el estudio de la gobernanza o gobernabilidad es fundamentalmente el estudio de las políticas públicas eficientes, representando los distintos actores sociales e institucionales que intervienen, pero sin integrar plenamente en el análisis las características de los grupos sociales. El otro enfoque en el que se trata de ampliar este concepto a la capacidad de autorregulación de los grupos sociales –por ejemplo institucionalistas como Ostrom- es fundamental incorporar los aspectos normativos sociales que están fuera del arreglo institucional formal, y que corresponde al estudio de las instituciones locales.

En el caso de la cuenca Lerma-Chapala tratamos de resaltar de vincular ambos enfoques a través de la investigación sistemática de los espacios donde se vinculan tanto las estructuras sociales y sus agentes con los representantes del arreglo institucional formal, los procedimientos a partir de la manera en que se realiza. Es necesario avanzar en la formalización de esta metodología en el sentido de contar con una reflexión de carácter teórico que sustente este tipo de caracterizaciones, así como su posible aplicación en el estudio de conflictos por el agua en otras cuencas.

Bibliografía identificada

- Aguilar Villanueva, Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 3ª edición, México, 2000. Pp. 21
- Amin, A., Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance And Social Complexity, Cheltenham: Elgar, 1997.
- Atria, Raúl/ Siles, Marcelo (comp.) (2003): Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile, CEPAL/ Michigan State University.
- Black, Maggie/ Bhatia, Ramesh/ Murenga, Kumbulani (2003): Poverty Reduction and IWRM. Stockholm, Global Water Partnership, Background Papers No.8.
- Benda-Beckmann, Franz von/ Benda-Beckmann, Keebet von/ Spiertz, Joep (1998): Equity and legal pluralism: taking customary law into account in natural resource policies, en: Boelens, R./ Dávila, G. (Ed.): Searching for equity (dto), p. 57-69.
- Boelens, Rutgerd/ Dávila, Gloria (Ed.) (1998): Searching for equity.- Conceptions of justice and equity in peasant irrigation. Assen/ Netherlands, Van Gorcum.
- Boelens, Rutgerd/ Hoogendam, Paul (2001): Derechos de agua y acción colectiva. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Brooks, David B. (2002): Water: Local-level Management. Ottawa, International Development Research Centre (IDRC).
- Buckles, Daniel (Ed.) (2000): Cultivar la Paz.- Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales. Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de Divulgación y Cultura Democrática, IFE. México.
http://deceyec.ife.org.mx/gobernabilidad_y_democracia.htm#presenta
- Castro, J. E., Water, Power, and Citizenship. Contemporary Social struggles in the Valley of Mexico: a Long-term Perspective, Oxford: St Antony's – Macmillan, 2002.
- _____, Metropolitan Cities and Sustainable Use of Water (METRON), Case Study: London. Environment and Climate Programme, Framework IV - program project, DGXII, Bruselas: European Commission, 2000.
- Castro, J. E., M. Kaika, And E. Swyngedouw (2002), "London: Structural Continuities And Institutional Change In Water Management", en European Planning Studies, Número Especial sobre "Water for the City: Policy Issues and the Challenge of Sustainability", (en prensa, 2002).
- Center for Public Integrity (2003): The Water Barons. Washington, International Consortium of Investigative Journalism <http://www.icij.org/dtaweb/water/>

- Cernea, M. Primero la gente. México, FCE, 1995.
- Clarke, R., Water. The International Crisis, Londres: Earthscan Publications Ltd., 1991.
- Corrales, María Elena. *Gobernabilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina*. Abril, 2002, GWP-SAMTAC, entre febrero y abril de 2002.
- Dourojeanni, Axel y Andrei Jouravlev, 2001, *Crisis de Gobernabilidad en la gestión del agua*, Serie recursos naturales e infraestructura, 35, Santiago de Chile, Cepal- División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- Dourojeanni Axel, ¿Quién gobierna a quién en la gestión del agua? 2002, *Foro de los Recursos Hídricos. Primer Encuentro Nacional. El agua un derecho para todos. Quito, Ecuador, 18 al 19 de abril de 2002.*
- Dourojeanni, Axel/ Jouravlev, Andrei (2002): Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No.51.
- European Commission, Forward Studies Unit (FSU), "Governance", Progress Report, Bruselas: FSU, 1996.
- European Commission, "Achieving sustainable and innovative policies through participatory governance in a multi-level context", Progress Report, Framework V – Programme Project, Bruselas: European Commission, 2001.
- Fernández-González, A. y B. Aylward, Participación, pluralismo y policentrismo: el manejo de cuencas en Costa Rica, Unasyva - No. 199 - Descentralización y Transferencia de Competencias en el Sector Forestal
- Gallino, Luciano. *Diccionario de Sociología. México, Siglo XXI, 1995.*
- Gentes, Ingo. "Gestión comunitaria de propiedad hídrica y manejo de conflictos. algunas experiencias internacionales". Foro de las Américas, en el marco del Panel Participación Social y Gestión del Agua dulce". La Paz/ Bolivia, 9 al 12 de diciembre de 2003.
- Gleick, P. H., "Water conflict chronology", Oakland: Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, 2000 (a).
- _____, "The changing water paradigm. A look at twenty-first century water resources development", en *Water International*, Vol. 25, #1, 2000 (b), pgs. 127-38.
- _____, "The human right to water", en *Water Policy*, Vol. 1, # 5, 1999, pgs. 487-503.
- _____, "Water and conflict: fresh water resources and international security", en *International Security*, Vol. 18, #1, 1993, pgs. 79-112.
- Grindle, M. S., "Power, expertise and the 'tecnico': suggestions from a Mexican case study", en *The Journal of Politics*, Vol. 39, #2, 1977, pgs. 399-426.
- GWP, *Dialogue on Effective Water Governance: Learning from the Dialogues is a status report prepared for presentation at the 3rd World Water Forum in Kyoto, Japan, March 16-23, 2003.*
- GWP-SAMTAC, *La gobernabilidad de la gestión del agua en Ecuador*, 2003.
- Hall, Alan, Introducción de una gobernabilidad eficaz para el agua Documento base para el Diálogo sobre una Gobernabilidad Eficaz para el Agua, GWP, Abril 2002
- Hanf, K. Y A. Jansen (eds.) (1998), *Governance and Environment in Western Europe*, Harlow: Addison Wesley Longman.
- Hardoy, A. And R. Schusterman, "Las privatizaciones de los servicios de agua potable y saneamiento y los pobres urbanos", en *Medio Ambiente y Urbanización*, Vol. 15, # 54, 1999, pgs. 63-76.
- Held, D., *Democracy and the Global Order: from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press, 1995.
- Hirst, P., *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press, 1994.
- Homer-Dixon, Th. F., J. H. Boutwell, And G. W. Rathjens, "Environmental change and violent conflict", en *Scientific American*, febrero de 1993, pgs. 16-23.

- Hundley, N. (Jr.), *The Great Thirst. Californians and Water, 1770s-1990s*, Berkeley, Los Angeles y Oxford: University of California Press, 1992.
- Hukka, J.J. and T.S. Katko, *Water Privatisation Revisited. Panacea or Pancake?*, IRC, International Water and Sanitation Centre, Delft, the Netherlands, 2003
- Interamerican Development Bank (IDB), "Strategy for integrated water resources management", Documento ENV-125 (diciembre de 1998), Washington D. C.: IDB, 1998.
- Instituto Argentino de Recursos Hídricos, *La Gobernabilidad del agua en la República Argentina. Primer diálogo* 30 de octubre de 2002, Buenos Aires, Enero 2003
- Kloezen, Wim H., 2002, *Accounting for water. Institutional viability and impacts of market oriented irrigation interventions in Central Mexico*, Wageningen University.
- Kriesberg, Louis, *Sociología de los conflictos sociales, México, Trillas, 1975.*
- Krimsky, S. And A. Plough, *Environmental Hazards. Communicating Risks as a Social Process*, Dover, MA.: Auburn House, 1988.
- Lafferty, W. Y J. Meadowcroft (eds.) (1996), *Democracy and Environment: Problems and Prospects*, Londres: Edard Elgar.
- Larbi Bouguerra, "La gouvernance et la question de l'eau, Programme Mobilisateur", EAU, Alliance pour un monde responsable et solidaire. S.f.
- Luiselli, Casio. *Perspectiva institucional de la Participación Privada del sector agua en México: hacia un balance entre eficiencia y equidad. PRINWAS. 2003*
- Mann, Howard (2003): *Reclaiming Water as a Public Good in the Post Nafta Era: International Trade and Investment Law Considerations*. Kyoto-Japón, basado en la presentación para el Tercer Foro del Agua, Día de las Américas, 19 de marzo.
- Martínez Aller, Joan y K. Schlüpmann, *La ecología y la economía, FCE, 1992.*
- Memoria del taller regional sobre Agua, Pobreza y Gobernabilidad Organizado Por: El Sector De Salud, Agua Y Saneamiento Ambiental Care Internacional, Quito, 10 Y 11 DE FEBRERO DE 2003
- Mearns, R. (1995), "Environmental entitlements: towards empowerment for sustainable development," en N. Singh, y V. Titi (eds.), *Empowerment: Towards Sustainable Development*, Londres: Zed Books, 1995.
- Mehta, M., "Risk and decision making: a theoretical approach to public participation in techno-scientific conflict situations", en *Technology and Society*, Vol. 20, #1, 1998, pgs. 87-98.
- Monsalvo Velázquez, Gabriela y Medina De Witt, Raúl, 2002, *Cuenca Lerma-Chapala: Los agricultores marcando el paso de un nuevo camino. II Encuentro Lerma-Chapala-Santiago. Chapala El Colegio de Michoacán.*
- Ohlsson, L. (ed.), *Regional Case Studies of Water Conflicts*, Göteborg: Peace and Development Research Institute (PADRIGU), University of Göteborg, 1992.
- Ostrom, E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Nueva York y Melbourne: Cambridge University Press, 1990.
- Padilla, C. (ed) *El pecado de la participación ciudadana. conflictos ambientales en Chile. Observatorio Latinoamericano de conflictos ambientales, Santiago de Chile, 2000.*
- Solanes, Miguel, *América Latina: sin regulación ni competencia? , Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. http://www.inbo-news.org/divers/cioc_nov2002/ consultado marzo 2003*
- Peña, Humberto y Miguel Solanes, *La gobernabilidad del agua en las Américas, una tarea inconclusa, Foro del Agua para las Américas en el Siglo XXI, México, 8 al 11 de octubre de 2002.*
- Peña, Humberto y Miguel Solanes, *La Gobernabilidad Efectiva del Agua en las Américas, un Tema Crítico** Asociación Mundial del Agua (GWP-TEC), 2003
- Petrella, R., *The Water Manifesto. Arguments For A World Water Contract*, Londres Y Nueva York: Zed Books, 2001.

- Pierre, J. (2000), *Debating Governance. Authority, Steering, And Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Rap, E. y Ph. Wester (1998), *The articulation of irrigation reforms and the reconstitution of the hydraulic bureaucracy in Mexico*.
- Rogers, Peter. *Water Governance in Latin America and the Caribbean*. Inter American Development Bank, Sustainable Development Department, Environment Division, 2002.
- Rogers, Peter/ Bhatia, Ramesh/ Huber, Annette (2001): *El agua como un bien económico y social: como poner los principios en práctica*. Estocolmo, Global Water Partnership (GWP).
- Roth, G., *The Private Provision Of Public Services In Developing Countries*, Washington, D.C.: The World Bank Y Oxford University Press, 1988.
- Saade Lilian. *Reformas de Segunda Generación: El Caso del Sector Agua en México*, Conferencia presentada en el ITAM. Pp. 6
- SEMARNAT, BANOBRAS, CNA. *Programa para la modernización de organismos operadores de agua*, México, 2001.
- Savedoff, W. And P. Spiller, *Spilled Water. Institutional Commitment In The Provision Of Water Services*, Washington D. C.: Interamerican Development Bank (Idb), 1992.
- Schmidt, C. (1993), "On Economization And Ecologization As Civilizing Processes," In *Environmental Values*, #2, Pgs. 33-46.
- Solanes, Miguel, "América Latina: ¿sin regulación ni competencia?" Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002 http://www.inbo-news.org/divers/cioc_nov2002/
- Tábara, J. David "La medida de la percepción social del medio ambiente: una revisión de las aportaciones realizadas por la sociología", *Revista Internacional de Sociología* 28 (2001): 127-171.
- Taylor, G., *State Regulation & The Politics Of Public Service. The Case Of The Water Industry*, Londres Y Nueva York: Mansell, 1999.
- UNDP, *Governance for sustainable human development. A UNDP policy document United Nations Development Programme*, January 1997, <http://magnet.undp.org/policy/>
- Ward, C., *Reflected In Water. A Crisis Of Social Responsibility*, Londres Y Washington: Cassell, 1997.
- World Bank, *Governance And Development*, Washington Dc.: World Bank, 1992.



22230

CENCA (Ej.1)